



19 OTTOBRE 2022

Rieleggere il Presidente. Il
Parlamentarismo italiano alla prova
della vicenda Mattarella

di Felice Blando

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Palermo



Rieleggere il Presidente. Il Parlamentarismo italiano alla prova della vicenda Mattarella*

di Felice Blando

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: La rielezione di Mattarella assume il chiaro significato di riconoscimento della legittimità del modello di presidenza che si è affermato nel corso del trascorso settennato, giustificando l'opportunità di riutilizzare capacità già sperimentate di un Presidente che abbia ben operato. La rielezione è un atto che, in un regime rappresentativo, offre l'occasione al Parlamento e partiti di formulare, sia pure in forma indiretta ed ex post, un giudizio politico sull'operato del Presidente cessante. Si tratta, comunque, di un atto che, dopo l'«eccezionale» precedente Napolitano, rientra pienamente nella forma di governo parlamentare delineato della Costituzione, non apparendo suscettibile di sviluppi presidenzialistici.

Title: Re-elect the President. Italian parliamentarism at the test of the Mattarella affair

Abstract En]: [The re-election of Mattarella takes on the clear meaning of recognition of the legitimacy of the model of presidency that has established itself during the seven-year period, justifying the opportunity to reuse the already tried of a President who has worked well. Re-election is an act which, in a representative regime, offers the opportunity to Parliament and parties to formulate, albeit indirectly and ex post, a political judgment on the work of the outgoing President. However, it is a question of something that, after the «exceptional» precedent Napolitano, fully falls within the form of parliamentary government outlined in the Constitution, not appearing susceptible to presidential developments.

Parole chiave: Sergio Mattarella; Rielezione; Presidente della Repubblica; Forma di governo parlamentare; Partiti politici

Keywords: Sergio Mattarella; re-election; President of the Republic; Form of parliamentary government; Political parties

Sommario: 1. Elezione del Presidente della Repubblica: un primo accenno. 2. Un Presidente eletto dal Parlamento. La ricerca dell'equilibrio dei voti in Parlamento e del consenso delle maggiori componenti della vita politica nazionale. L'elezione secondo la versione "forte". 3. Brevi indicazioni su regole e prassi in ordine alle elezioni presidenziali. Il «fattore sorpresa». 4. Le novità della elezione presidenziale del 2022. In che senso il Presidente uscente si era reso indisponibile ad assumere un secondo mandato. La questione di una riforma della rieleggibilità: una riproposta. 5. Il significato politico-costituzionale della rielezione del Presidente Mattarella. Interrogativi e problemi posti dalla rielezione e sollecitazioni evolutive della forma di governo. 6. L'elasticità storico-sistemica del ruolo presidenziale nell'ordinamento italiano. Il Presidente della concordia.

«Gli oppositori alla mia rielezione, caro amico, diventeranno legione quando saremo vicini alla scadenza del mio mandato e io (si licet parva componere magnis) dovrò considerarmi come un San Sebastiano, che con molto coraggio ha sopportato tutte le frecce conficcate nel suo corpo e che lo condussero a morte».

Lettera del Presidente Pertini al direttore del "Mattino di Padova", giugno 1984.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Elezione del Presidente della Repubblica: un primo accenno

Gli articoli 83-86 della Costituzione che si dedicano anche alla elezione del Presidente della Repubblica¹ si riallacciano allo Stato repubblicano (artt. 1 e 139 Cost.), nel quale la carica di Presidente sia elettiva e temporanea, anziché a vita e trasmissibile in via ereditaria come nell'Italia in regime di monarchia costituzionale². L'art. 139 Cost., nella sua interpretazione più riduttiva, sottrae comunque a revisione costituzionale la regola dell'elettività del Presidente della Repubblica, impedendo il ritorno al precedente principio dinastico per la scelta della carica suprema dello Stato³. Più ampiamente, mentre lo Statuto albertino era ancorato al principio monarchico che ammetteva la coesistenza nel re di poteri personali e di poteri giuridici, la Costituzione del 1948, accogliendo il principio repubblicano, mette in luce che il «capo dello Stato» (art. 87, comma 1)⁴ non esercita alcun potere personale e quindi la sua funzione politica è stata completamente giuridicizzata e che la sua qualificazione è quella di un organo costituzionale avente la stessa posizione di parità formale rispetto agli altri poteri supremi dello Stato (corpo elettorale,

¹ Sull'elezione del Presidente della Repubblica v., fondamentalmente, P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Cedam, Padova, 1977 e A. BALDASSARE e C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, *passim*. Quest'ultima opera, sia pur limitata ad alcuni presidenti, contiene, oltre che un contributo basilare alla ricostruzione storico-politica della figura presidenziale in Italia, la decifrazione di alcune regole logiche ed empiriche per l'elezione del Presidente; cui *adde* per una sintesi A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO e A. BARBERA, II, *L'organizzazione costituzionale*, il Mulino, Bologna, V ed., 1997, p. 257 ss. (con l'aggiunta di una analisi delle presidenze Cossiga e Scalfaro), nonché ID., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.

² Sulla disciplina costituzionale della figura del «Re Costituzionale» e sugli elementi di continuità tra Monarchia e Repubblica, si v. di recente S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, II ed., 2017, p. 11 ss.; A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello stato dalla monarchia alla repubblica*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 179 ss. Nelle democrazie europee che hanno mantenuto un regime monarchico con successione ereditaria, i monarchi godono soltanto di competenze limitate e deboli, si pensi alla posizione del monarca scandinavo (Svezia, Norvegia e Danimarca) o inglese. È esperienza acquisita che per un sovrano cercare di influire anche in modo marginale sul gioco politico comporta il rischio di mettere in discussione lo stesso istituto monarchico, la cui sopravvivenza si spiega proprio in virtù del progressivo allontanamento del sovrano dalla lotta politica e del restringimento drastico dei poteri che le costituzioni continuano a riconoscergli (per la genesi del fenomeno M. DUVERGER, *I sistemi politici* (1955), trad. it. di S. Castelli, Laterza, Roma-Bari, 1978, p. 233 ss., p. 389 ss., che considera l'unico ruolo che residua alla monarchia in un regime democratico è quello di «impersonare il popolo intero», rinviandogli al tempo stesso, «un'immagine di sé che egli ami contemplare»).

³ «Oltre ad un rifiuto *ad personam* – osserva Cicconetti – l'art. 139 assume però, nella sua obiettività letterale, una dimensione più ampia, atteggiandosi altresì come rifiuto non soltanto di una particolare monarchia bensì in generale della forma di governo monarchica»: S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto. Vol. I. L'ordinamento giuridico – La Costituzione – Le leggi costituzionali – Le leggi ordinarie*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 105. Il divieto di revisione della forma repubblicana, in questa interpretazione, esclude che, pur mantenendosi formalmente in carica il Presidente della Repubblica, possano alterarsi nella sostanza i caratteri che la distinguono, e perciò possa stabilirsi che la carica di capo dello Stato è a vita o che ad essa si accede non con l'elezione bensì per diritto ereditario. Accede alla stessa impostazione A. CERRI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento IX, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2000, p. 8 (la forma repubblicana «essenzialmente significa principio di elettività e temporaneità dell'ufficio di Capo dello Stato»).

⁴ È bene ribadire, con la dottrina più attenta (M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 18), che nell'art. 87 «capo dello Stato» si trovi scritto con la “c” di capo minuscola e con la “S” di Stato maiuscola, una scelta storicamente imputabile alla diffidenza dei Costituenti nei confronti dei *Capi* con la maiuscola.

Parlamento, Governo, Corte costituzionale)⁵. Esso è nella struttura delle funzioni dello Stato, un «ufficio» che adempie a determinati compiti e che costituisce una parte della pluralità dei poteri dello Stato⁶. Ne consegue che, nella carta repubblicana, il capo dello Stato può essere «ogni cittadino che abbia compiuto cinquant'anni di età e goda dei diritti civili e politici» (art. 84, comma 1). Ciò spiega anche come il Presidente della Repubblica, in caso di impedimento temporaneo nell'esercizio delle proprie funzioni, possa essere «supplito» dal Presidente del Senato (art. 86, comma 1) e come la Corte costituzionale nel condannarlo per il reato di attentato alla Costituzione o di alto tradimento, possa dichiararlo decaduto dalla carica (art. 15, l. Cost. n. 1 del 1953)⁷.

⁵ L'articolo 87 Cost. dicendo che il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato fa chiaro senza ombra di dubbio – è stato già osservato da G.U. RESCIGNO, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Il Presidente della Repubblica*, I, Art. 83-87, Bologna-Roma, 1978, sub artt. 83-86, 87, I-VII comma, p. 134, ma *passim* – che l'organo è il Presidente della Repubblica e che l'essere capo di Stato costituisce una delle *qualità* di tale organo.

⁶ Questo aspetto è stato sottolineato, in particolare, da C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 237 ss. («in regime parlamentare il Capo dello Stato non differisce dalle altre istituzioni per la qualità del potere esercitato, ma è una delle istituzioni politiche che come le altre [...] ha la possibilità di far valere le proprie direttive, tendenze, opinioni e orientamenti»).

⁷ Questo è un punto non pacifico. A parte il fatto, dirimente, che il giudizio d'accusa per i reati di cui all'art. 90 Cost è, a dir poco, altamente improbabile, data la «natura garantista» – e non di indirizzo politico – che la Costituzione ha avuto cura di prefigurare per il Presidente della Repubblica, tanto da rendere l'istituto del giudizio di accusa «una sorte di «fossile»» del diritto costituzionale (A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, V ed., 2014, p. 341), a rendere difficile l'accusa parlamentare e il conseguente giudizio è la maggioranza prevista in Costituzione per la messa in accusa, perché, in realtà, «è difficilmente pensabile un abbandono totale da parte delle forze che, almeno inizialmente» hanno sostenuto il Presidente nella sua elezione (L. CARLASSARE, in *Commentario alla Costituzione*, cit., *Il Presidente della Repubblica*, II, Art. 89-91, Bologna-Roma, 1983, sub artt. 90-91, p. 185, anche per ulteriori riferimenti).

Proprio in base a considerazioni di questo tipo, appare esatto considerare che la vicenda che si concluse con le dimissioni di sei mesi prima del termine del mandato da parte di Giovanni Leone (15 giugno 1978), occasionate da un suo presunto coinvolgimento nel «caso Lockheed», come legata al fatto che la sua elezione aveva rappresentato la vittoria significativa di chi contrastava rapporti più aperti con il Partito comunista italiano intendendo segnare un'ipoteca politica per i successivi sette anni, e ciò ne avevo pregiudicato la sua «politica» quando il Pci veniva ad essere attratto nell'orbita governativa in forza del comune riconoscimento con gli altri partiti di maggioranza del valore della «solidarietà nazionale». Quasi profeticamente si era osservato che in un clima politico del genere «può pendere sulla testa del presidente della repubblica addirittura la minaccia che accompagnò i presidente della III Repubblica francese nel loro mandato: sottomettersi o dimettersi» (così P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica*, cit., p. 416). Leone – come specificò in un messaggio televisivo – si dimise per salvaguardare l'interesse delle istituzioni «nel momento in cui la campagna diffamatoria sembra aver intaccato la fiducia delle forze politiche»: su ciò v. A. BALDASSARE e C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, op. cit., p. 172 ss., e, più di recente, per una valutazione sintetica e puntuale v. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, IV ed. interamente riveduta e aggiornata da L.A. MAZZAROLLI e D. GIROTTO, pref. di S. BARTOLE, 2018, pp. 106-108. Sulla vicenda cfr. anche il giudizio di E. CHELI, in *Commentario alla Costituzione*, cit., *Il Presidente della Repubblica*, II, Art. 89-91, Bologna-Roma, 1983, sub art. 89, p. 138, nt. 31, che esattamente rileva che le dimissioni del Presidente Leone furono solo «apparentemente volontarie», ma «di fatto imposte dai vertici politici e costituzionali». Tuttavia, va ricordato che molti anni dopo con il Presidente Cossiga si è riproposta la grave possibilità di un processo di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica. Nei confronti del presidente Cossiga fu presentata tra l'altro, dal gruppo parlamentare del Partito democratico della sinistra, una denuncia (5 dicembre 1991) per attentato alla Costituzione, ampiamente motivata con riferimento ai molti comportamenti anomali di cui si era resto protagonista il Presidente. È significativo che le semplici dimissioni anticipate del capo dello Stato (datate 28 aprile 1992, due mesi prima della scadenza del mandato), di fatto, abbiano reso inutile ogni prosieguo del relativo giudizio di accusa, dimostrando, in realtà, che nel nostro sistema situazioni così spiccatamente politiche sono suscettibili di trovare soluzione sul solo terreno politico.

Con la scelta di un Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento in seduta comune, anziché di un Presidente eletto direttamente dal popolo, la Costituzione ha voluto impedire che si costituisse un dualismo con il Parlamento⁸. Questo esito non è però certo, tanto più si estendono i poteri decisionali del Presidente (c.d. «personalizzazione»)⁹, tanto più si può giungere certamente a momenti di frizione o anche di contrapposizioni con il Parlamento e il Governo, e più si è portati a riflettere sull'opportunità di una elezione popolare diretta¹⁰. Sta di fatto che i poteri più incisivi che la Costituzione gli assegna – la nomina del Presidente del consiglio (art. 92, comma 2) e lo scioglimento delle Camere (art. 88) –, attengono proprio al funzionamento di quel processo decisionale, e costituzionale in genere; e, per i quali viene invocata, appunto, l'esistenza di un ruolo non meramente passivo del capo dello Stato, specie se collegati all'accertamento di situazioni di stallo del processo decisionale democratico altrimenti insolubili: se per varie cause il motore della macchina costituzionale si dovesse inceppare, il Presidente è tenuto a

⁸ L'affermazione svolta nel testo è luogo comune per ciò che riguarda la nostra forma di governo, su cui ci limitiamo a rinviare a S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Utet, Torino, 1996, p. 428, che affermano che si tratta della soluzione dotata di maggiore coerenza con la forma di governo parlamentare, e a M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale*, cit., p. 13; ID., *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n.2/2013, p. 9, il quale non ammette spazi per una interpretazione dualista perché il sistema democratico riconosce solo la «volontà popolare» quale principio legittimante del potere politico.

⁹ Per un ampio svolgimento di questo profilo restano ancora valide le osservazioni di E. CHELI, in *Commentario alla Costituzione*, *op. cit.*, sub art. 89, p. 128 ss.; ID., *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in ID., *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 63, dove appaiono correttamente colte e analizzate, ai fini dell'interpretazione della «personalizzazione» dei poteri presidenziali, sia le caratteristiche oggettive dell'organo (struttura individuale, stabilità, elasticità del modello di figura presidenziale) che la dimensione istituzionale in cui esso è chiamato ad operare. Cheli, peraltro, parla di «personalizzazione» nel consolidarsi di alcune tendenze di fondo quali l'arricchimento delle funzioni presidenziali (per quanto concerne la formazione dei Governi e l'uso del potere di scioglimento), negli sviluppi della responsabilità politica c.d. «diffusa» del Presidente e nelle accentuazioni del tutto particolari del potere di esternazione, per via del ruolo decisivo giocato dal sistema dei mass media.

¹⁰ Anche se taluni autori parlano di una elezione diretta popolare che dovrebbe soltanto servire ad aumentare il «peso della garanzia» (v. per tutti, E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, *op. cit.*, p. 71), senza portare a dislocare la posizione del Presidente della Repubblica (secondo i modelli presidenziali e semipresidenziali) dentro la sfera dell'indirizzo di maggioranza e del potere politico secondo quanto accade, ad esempio, nel sistema austriaco o in quello irlandese. Contrario, *de iure condendo*, all'elezione diretta in considerazione dello «squilibrio nei rapporti tra poteri» che determinerebbe e che farebbe del Presidente eletto «il perno del sistema di governo», in quanto interprete «autentico» della volontà popolare, M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della costituzione*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 140 ss. (dove si sottolinea come la motivazione a sostegno della scelta da parte dei sostenitori di una elezione diretta stia nella volontà di contrapporre al pluralismo dei partiti, che si esprime nell'organo parlamentare, l'unità e l'autorità dello Stato, personificata da un Presidente forte della legittimazione popolare). Di più: va condivisa la posizione di quegli autori che avvertono come rispetto all'elezione parlamentare, quella popolare sarebbe fatalmente dominata dai partiti, «sia pure coalizzati piuttosto che in ordine sparso». All'inverso il meccanismo previsto dall'art. 83 Cost. consente che una tale conseguenza possa essere evitata, per cui in definitiva si determini la scelta di un uomo, «indipendentemente dalla scelta di un programma o di una formula politica», v. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 172-173. Sul valore, comunque, determinante dell'elezione parlamentare che preserverebbe il Presidente dal «circuitto della maggioranza» e che, nel contesto italiano, può essere più forte di ogni altra forma di delega elettorale o di rappresentanza politica a condizione, beninteso, che il Presidente sappia sfruttare le grandi «potenzialità del suo particolare inserimento tra il popolo *at large* e i valori costituzionali», v. A. BALDASSARE e C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano* (Atti di un convegno, Messina-Taormina, 25, 26 e 27 ottobre 1984), a cura di G. SILVESTRI, Giuffrè, Milano, s.d., p. 92.

dare il colpo manovella per farlo ripartire, ma, una volta sbloccato il motore, a condurre la macchina continueranno ad essere Parlamento e Governo ¹¹.

2. Un Presidente eletto dal Parlamento. La ricerca dell'equilibrio dei voti in Parlamento e del consenso delle maggiori componenti della vita politica nazionale. L'elezione secondo la versione "forte"

Quando alla Costituente si presentò la questione dell'elezione del Presidente della Repubblica, la Seconda Sottocommissione la vincolò alla sola approvazione dell'ordine del giorno dell'on. Perassi teso a stabilire che, ritenuti non rispondenti alle condizioni della società italiana i tipi di governo presidenziale e direttoriale, ci si dovesse indirizzare sulla adozione del sistema parlamentare con i correttivi, però, idonei a «tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (seduta del 5 settembre 1946)¹². Vi fu all'Assemblea costituente la proposta che il Presidente fosse eletto direttamente dal popolo a suffragio universale, ma la proposta fu scartata e si volle

¹¹ Infine, e seppure con un cenno, la Costituzione per garantire innanzitutto il rispetto di sé medesima, e con ciò l'assetto democratico della Repubblica, e per evitare che un potere dello Stato prevarichi un altro, ha previsto che il Presidente eletto deve curare la regolarità del processo decisionale democratico, e, in genere dello svolgimento delle attività dei rapporti costituzionalmente previsti, per assicurare che ogni potere sia al suo posto ed eserciti compiutamente le proprie competenze: nel panorama delle tante interpretazioni del suo ruolo è in questo senso, almeno nella prospettiva del sistema parlamentare, che devono essere intese le espressioni secondo quali esso è il custode della Costituzione, o è un potere governante, tale da assumere su di sé poteri di mera garanzia, sia poteri decisionali, e via dicendo. Come è testimoniato dall'abbondanza e varietà di dottrine sulla figura del Presidente della Repubblica: che la sua posizione sia necessariamente «ambigua» (cfr. G.U. RESCIGNO, in *Commentario alla Costituzione*, sub artt. 83-86, 87, I-VII comma, cit., p. 66, p. 144 ss.) e la «più problematica dell'impianto costituzionale» (cfr. E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, op. cit., p. 58) è considerata cosa arcinota. Una ricca disamina è offerta dal volume collettaneo a cura di Gaetano Silvestri citato alla nota precedente: Il volume conferma quanto si dice nel testo sulla ambivalenza della figura; vi sono infatti notevoli difformità su come intenderla da parte dei vari illustri relatori. Altra ricca disamina è offerta dagli scritti raccolti in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, il Mulino, Bologna, 1997. Sui diversi modelli d'interpretazione del ruolo presidenziale, in funzione di controllo o attiva, ritorna di recente G. MORBIDELLI, *Il costituzionalismo di Luigi Einaudi* (2020), in ID., *Ritratti, Ricordanze, Letture*, Passigli, Firenze, 2021, spec. pp. 565-566, ricordando come l'allargamento istituzionalizzato dei poteri presidenziali si sia realizzato fin dalla presidenza Einaudi attraverso convenzioni (ormai trasformatesi in consuetudini) circa il significato della controfirma e circa i poteri di nomina dell'incaricato della formazione del Governo (menzionando a proposito la scelta personale di Giuseppe Pella ad opera di Einaudi).

¹² Sulla influenza che l'ordine del giorno Perassi ha apportato sulla figura presidenziale cfr., tra i tanti, E. BETTINELLI, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia)*, in *Quaderno n. 21. Seminario 2010* (Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari), Giappichelli, Torino, 2012, p. 21 ss., che parla di una funzione *estrema garanzia* in capo al Presidente la cui irresponsabilità politica non fa venir meno una puntuale responsabilità costituzionale di adoperarsi affinché non vengano attuati attentati alla Costituzione (evocati da Perassi). Particolarmente significativa, su questo punto, resta l'impressione che «i costituenti abbiano concentrato in quest'organo la difesa ultima contro prevedibili, forse previste, degenerazioni del parlamentarismo»: v. S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello stato italiano. Dall'unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, p. 57 (dove si sottolinea anche il fatto che l'attribuzione al Presidente della Repubblica di un ruolo di mediatore di ultima istanza avrebbe consentito di governare crisi pericolose, ma avrebbe suscitato spinose domande sul «tasso di democraticità del sistema» anche per via del principio della irresponsabilità politica del capo dello Stato).

invece che le Camere unite eleggessero il Presidente¹³. Si continua a far risalire la proposta di un riordino presidenzialistico a Piero Calamandrei, il cui prestigio tra i costituenti era indiscusso. Ma il Partito d'Azione, a cui Calamandrei apparteneva, era un esiguo partito privo di forza: esiguo, perché si era formato clandestinamente tra gruppi di intellettuali insofferenti del fascismo ma privi di una base di massa, non avendo radici nella società.

L'art. 83 dispone che la elezione del Presidente avvenga ad opera del Parlamento in seduta comune, e vuole che alla sua elezione partecipino tre delegati per ogni Regione (solo uno per la Valle d'Aosta) eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze¹⁴. L'art. 83 aggiunge che l'elezione avviene a scrutinio segreto e di norma a maggioranza di due terzi dell'assemblea, solo dopo il terzo scrutinio essendo sufficiente la «maggioranza assoluta» (metà più uno degli aventi diritto al voto). Nella prassi, instaurata fin dal momento dell'elezione di Einaudi, le elezioni non sono precedute da candidature ufficiali e le votazioni si svolgono senza dibattito¹⁵.

Tale sistema (definito da regole scritte e non scritte), come si vedrà poi nella storia della Repubblica, ha permesso – a parte gli episodi in cui il Presidente non ha seguito le indicazioni dei partiti, ma ha costretto

¹³ Soprattutto nelle discussioni nella Commissione Sottocommissione (si vedano gli interventi degli on. Lucifero, Colitto e Mastrojanni) e nelle discussioni in Assemblea (interventi degli on. Dominedò, Romano, De Vita, Russo, De Vita) vi furono sostenitori dell'elezione diretta da parte del Corpo elettorale del Presidente: cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Arnoldo Mondadori, Milano, IV ed. (ristampa), 1976, pp. 235-237.

¹⁴ Tale inserimento corrisponde alla soluzione del Presidente...organo della Repubblica, della sua intera comunità. È da notare che a partire dalle elezioni presidenziali del 1971, accordi nazionali assegnano a ciascun partito i seggi complessivi in proporzione alla sua forza in Parlamento, distribuendo poi questi seggi fra le varie regioni, ora poiché l'art. 83 della Costituzione vuole che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze, è riuscito spesso difficile su tre delegati assicurare la rappresentanza di tutte le minoranze, perché due delegati andranno al partito o ai partiti di maggioranza, mentre il terzo andrà alla minoranza più forte: vedi P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica*, cit., p. 189 ss., p. 232 ss., e, per ulteriori sviluppi, G.G. CARBONI, *Art. 83*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. II, p. 1639 ss.; F. CLEMENTI, *Art. 83*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, il Mulino, Bologna, 2018, vol. II, p. 158.

¹⁵ Secondo la dottrina dominante (v. ad es. G. SILVESTRI, *Dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, op. cit., p. 46) l'assenza di un «mandato chiaramente espresso nelle elezioni» pone in primo piano la figura del Presidente: «quale soggetto politico non-partitico», in coerenza al suo ruolo di rilevatore dal di dentro delle fluttuanti esigenze della politica e di fattore condizionante dal di fuori dei processi unitari tra i partiti. Più di recente, viene osservato da G. SCACCIA, *Intervento*, in *La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.3/2021, p. 90, che l'assenza di presentazione formale e di dibattito sulle candidature risponde a «un'antica saggezza», che non andrebbe dispersa. In senso opposto va, comunque, ricordata l'opinione di M. AINIS (*Colle, la giostra dei non candidati*, in «la Repubblica», 25 maggio 2021), secondo cui in difetto di candidature e formulazioni pubbliche di programmi l'elezione presidenziale sarebbe «opaca». Ma appare evidente che l'introduzione delle regole formali alle quali si riferisce Ainis confliggerebbe con la *ratio* politico-costituzionale di presentare il Presidente della Repubblica come estraneo alla lotta politica e indipendente da politiche di parte. Per ulteriori critiche nei riguardi della menzionata posizione v. M.C. GRISOLIA, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., p. 47 e M. LUCIANI, *Intervento*, ivi, p. 57. Opportunamente rileva A.M. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2022, p. 49, che «La candidatura formalizzata *ex ante*, infatti, introduce non solo una logica diversa dall'accordo politico tra partiti che devono votare il Presidente, ma altresì una logica diversa da quella del Presidente come garante delle regole del gioco: che possa esserlo dipende dalla fiducia che gli hanno accordato i partiti che sono giunti ad un'intesa sul suo nome».

i partiti a seguirlo – la realizzazione del disegno teorico alla base delle norme per l’elezione previste nel testo del 1947: a) di inibire al Presidente di esigere in base al titolo della sua origine una posizione pari a quella del Parlamento, delegittimando qualsiasi strategia diretta ad attribuirsi una legittimazione autonoma dalla maggioranza governo¹⁶; b) di garantire al Presidente una posizione di indipendenza sia nei confronti della maggioranza che degli altri gruppi parlamentari e delle forze politiche delle quali l’una e l’altra sono espressione¹⁷.

L’indipendenza del Presidente della Repubblica rispetto ai suoi elettori viene, inoltre, consolidata da altri strumenti giuridici che si vengono tra loro a intrecciare, dalla durata della carica stabilita in sette anni dall’art. 85 Cost. «onde svincolarlo dalla maggioranza che lo ha eletto»¹⁸, alla sua sostanziale

¹⁶ Secondo l’insegnamento, che ha fatto scuola, di G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica Italiana (note preliminari)* (1951), ora in ID., *Dalla Costituzione all’Unione Europea*, Jovene, Napoli, 1994, vol. I, p. 307 e ss., che sostiene che la funzione del Presidente della Repubblica non è quella di prendere parte all’azione di Governo, piuttosto di porre le forze di maggioranza in condizioni di governare; infatti, l’imparzialità può avere qualche significato solo finché il Presidente non esercita funzioni di governo. Significative, in proposito, le convergenze sul punto di autori quali M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale*, cit., p. 18; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di Governo*, op. cit., p. 4; E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, cit., p. 61, che invece esprimono posizioni molto diverse nel definire la posizione costituzionale del capo dello Stato. In senso opposto va, comunque, ricordata l’opinione di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica* (1958), in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, p. 260 ss., spec. 271 ss., secondo cui al Presidente è attribuito un potere di indirizzo politico «presidenziale» o «generale». L’opinione è ancora oggi molto discussa – v. una critica (molto aspra) in v. A. BALDASSARRE, in op. ult. cit., p. 1, che la definisce come «forgiata su misura» del Presidente Gronchi, di cui Barile all’epoca era consigliere giuridico) – ma sembra in linea con una realtà istituzionale sempre più consolidata, che è tutta nel senso dell’occupazione di decisivi spazi politici del Presidente.

Gli interventi diretti ad assumere decisioni di indirizzo interferenti con quelle proprie del circuito Parlamento-Governo si sono incrementati con la Presidenza Pertini e hanno assunto profili di sistematicità e continuità nell’ultimo periodo del settennato Cossiga e durante le presidenze Scalfaro e Napolitano specie mediante la formazione dei Governi Amato I, Ciampi, Dini e Monti (c.d. – sia pure a torto – «governi del presidente»), al punto che alcuni autori hanno sostenuto che il ruolo presidenziale si sarebbe qualitativamente modificato, nel senso della assunzione di un penetrante potere di indirizzo politico: v. G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015, p. 17 ss., 146 ss.; C. FUSARO, *Il governo parlamentare e le sue leggi incomprese: gli errori dei costituenti e l’incapacità di rimediare*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, p. 271 ss., spec. p. 285; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, p. 219 ss. Senonché i tentativi di valorizzare il potere presidenziale di nomina si rivelano giuridicamente dubbi perché dovrebbe restare esclusa l’ammissibilità di «governi del presidente», specie se contrapposti ai governi politici, anche se, in ipotesi, i primi potessero dare migliore garanzie di buon funzionamento dei secondi. La decisione spetta sempre al Parlamento ed al Governo; la predeterminazione dei contenuti delle decisioni è opera delle forze politiche che danno vita ad un’intesa di maggioranza.

¹⁷ Per una prima sottolineatura di questo aspetto cfr. T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), ora in *Opere. Teoria Generale*, Giuffrè, Milano, 2000, t. I, p. 177 ss., spec. p. 193-196, che ritiene comunque inevitabile (data la «forza politica» del Presidente) che ad ogni atto presidenziale incidente sull’indirizzo politico si determini dietro il Presidente uno schieramento di forze, «quanto spontaneo e disinteressato [...] non è possibile dire». Tale considerazione era ben presente ai nostri Padri Fondatori: «d’aspirazione a spolicizzare la figura del Presidente è una meta che non sarà mai raggiunta», avvertiva un grande democratico, «perché è impensabile l’esistenza di un Presidente della Repubblica il quale, quanto meno come orientamento, non rappresenti politicamente una posizione di partito» (Intervento dell’on. Terracini in sede di II Sottocommissione, I Sezione, 19 dicembre 1946, riportato da L. CARLASSARE, in *Commentario alla Costituzione*, sub artt. 90-91, cit., p. 156).

¹⁸ Si veda, per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, Cedam, Padova, VIII ed., 1969, p. 503. L’art. 85 della Costituzione, secondo una recente interpretazione, spezza il «nesso genetico del presidente con l’Assemblea che lo ha eletto», senza che «la permanenza in carica del capo dello Stato ne sia in alcun modo condizionata: egli, infatti, è eletto per *sette anni*», provocando una differenziazione funzionale fra «un capo dello Stato stabile e un governo esposto alle temperie della ordinaria dialettica politico-partitico-parlamentare»: M. OLIVETTI, *I contorni giuridici del settennato nella*

irresponsabilità politica (non può essere rimosso dalla carica per ragioni politiche come era previsto ad esempio nella costituzione tedesca del 1919 e dalla mancata rielezione non si desume una responsabilità politica implicita¹⁹), al regime delle incompatibilità (art. 84, comma 2)²⁰.

Gli sviluppi ora accennati sembrano, nell'insieme, attendibili e non inconciliabili con l'inserirsi di un ulteriore elemento: la spinta decisiva viene sempre dai partiti²¹ (salvo i singoli parlamentari in disaccordo che preferiscono rimettere la propria scelta solo al segreto dell'urna)²², dai cui accordi soltanto scaturisce

Costituzione italiana, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 304-305.

¹⁹ L'autore che più nettamente esclude l'esistenza di una responsabilità politica istituzionale al termine del mandato è G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1342 ss., spec. 1361 (v. *infra*, nt. 69).

²⁰ Si può aggiungere che la Costituzione non prevede limitazioni, della non iscrizione a partiti politici, per il Presidente della Repubblica. La necessità di mantenersi in posizione di indipendenza impedisce che il Presidente, anche se dopo l'elezione continua ad essere iscritto ad un partito, possa svolgere alcuna attività *inerente* a partiti politici (cfr. P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, IX ed., 1979, p. 225). Ci sembra l'interpretazione più opportuna perché guarda alla sostanza dei rapporti più che alla loro forma (*contra* v. G.U. RESCIGNO, in *Commentario alla Costituzione*, sub artt. 83-86, 87, I-VII comma, *cit.*, p. 47). La incompatibilità vale, positivamente, solo per i giudici costituzionali, l'art. 8 della l. n. 87/1953, dispone che essi «non possono svolgere attività inerente ad una associazione o partito politico»: si impedisce ai giudici costituzionali non di iscriversi, quanto di svolgere attività a partiti politici. Il Presidente Napolitano, a seguito dell'elezione, restituì la tessera del proprio partito (F. FURLAN, *Art. 84*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, *cit.*, vol. II, p. 164).

Questione a parte è poi la condizione degli ex presidenti, detti «emeriti», i quali possono legittimamente aspirare al ritorno nella politica attiva (cfr. M. AINIS, *L'ex Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, *cit.*, p. 270, che legge il primo comma dell'art. 59 Cost., come garanzia di mantenimento dell'ex Presidente all'agone politico, evitandogli al contempo i rischi della competizione elettorale). Saragat, dopo qualche anno dalla fine del suo mandato (1971), ebbe l'occasione di ritornare alla guida del suo partito (Partito socialista democratico italiano), di cui resse la carica di segretario tra il marzo e l'ottobre del 1976. Cossiga, nel 1998, ha promosso la fondazione di un partito, l'Unione democratica per la repubblica, che riuniva le sparse membra di molti democristiani. Il partito di Cossiga è stato determinante per la formazione del Governo D'Alema I. Il gruppo parlamentare dell'Udr si sciolse ufficialmente il 20 giugno 1999. Cossiga, peraltro, da Presidente in carica, in una lettera al «Popolo» del 24 gennaio 1992, annunciava pubblicamente la sua uscita dal proprio partito (Dc) per aver disatteso le sue ripetute sollecitazioni a modificare le istituzioni e la politica. Certamente Cossiga, negli ultimi due anni della sua presidenza, era entrato in una orbita di contrasto con la Dc e del tutto estranea con quella della Costituzione del 1947 cfr. *infra*, nt. 93.

²¹ È da notare che lo stesso accade anche negli Stati Uniti d'America dove il capo dello Stato è eletto direttamente dal popolo, ma *President of the United States* si è eletti solo se la designazione dei candidati proviene dai due principali partiti (democratico e repubblicano): infatti possono aversi altre candidature, ma sporadicamente esse sono in grado di inserirsi seriamente nella gara per la vittoria elettorale (in questo senso v., A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, II ed., 1998, p. 206, nt. 15; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994, P. 243; C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto Costituzionale italiano e elementi comparativi*, vol. II, Torino, 2000, p. 55). Questo punto di contatto, invero, non elimina la profonda distanza che separa l'elezione di «vero» secondo grado del capo dello Stato dalla sua elezione parlamentare (v. le puntualizzazioni di L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1530 ss.).

²² Le elezioni presidenziali hanno rappresentato l'esempio di scuola dei parlamentari c.d. franchi tiratori, che si sottraggono alle indicazioni provenienti dai propri partiti. Durante la Prima Repubblica, nella quale protagonisti erano partiti disciplinati e forti, il fenomeno si registrava specialmente tra i parlamentari della Dc (vedi le informazioni di G. GALLI, *Mezzo secolo di Dc*, Rizzoli, Milano, 1993, pp. 174-175, pp. 249-250, p. 395 ss.). Che nella elezione dei capi di Stato parlamentare la «mediatizzazione» celebri «i suoi trionfi e la repubblica non è mai tanto, come in quel momento, una repubblica di mandarini» veniva rimarcato con la consueta sagacia da L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, *cit.*, 1537.

normalmente il nome dell'eletto alla presidenza della Repubblica²³. La decisione è e non può essere che nelle mani dei partiti e l'organo formalmente titolare del potere si limita a registrare una volontà già determinata in altra sede; il che dimostra come una discussione sulla sede reale del potere di scelta limitata alla considerazione di una parte, il Parlamento in seduta comune, nella sua assolutezza, corrisponda ad una visione monca. Il sistema di elezione del Presidente consente, così, di mantenere quel legame tra Presidente della Repubblica da un lato e Parlamento e partiti dall'altro, che costituisce un elemento distintivo della forma di governo parlamentare attuale. Secondo l'indirizzo che meglio ha delineato tale posizione se è vero che il sistema di elezione funziona secondo «la logica interna ad esso attribuita dalla disposizione costituzionale che combina maggioranza qualificata e voto segreto»²⁴, e anche vero che «nella realtà i reali soggetti delle elezioni sono i partiti», cioè «pochissimi soggetti che designano preventivamente [...], i soggetti su cui far convergere i voti»²⁵.

Solo in base a questa interpretazione acquistano senso le serrate lotte o, più precisamente, le strategie partitiche tutte incentrate alla ricerca del candidato con una seria possibilità di successo, specie superato il quarto scrutinio, che rappresenta sempre un'importante cartina di tornasole, essendo il primo scrutinio in cui è sufficiente per la elezione la maggioranza assoluta²⁶. Allo stesso modo, solo in tale prospettiva si darebbe motivazione ai molti scrutini – ad. es. 16 scrutini per eleggere Pertini nel 1978, così come Scalfaro nel 1992; 21 scrutini per eleggere Saragat nel 1964; 23 scrutini per eleggere Leone nel 1971 – necessari a far confluire i voti sul candidato decisivo e che tanto «innervosiscono» l'opinione pubblica. Nell'interpretazione proposta, anzi, poco importa chiedersi le dinamiche e i rapporti intrattenuti tra le

²³ Nel senso che «rimane valido l'assunto che nella forma di governo parlamentare alla carica di Presidente non ci si candida, ma si è candidati», v. A.M. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica*, cit., p. 52.

²⁴ Così S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., p. 430.

²⁵ G.U. RESCIGNO, in *Commentario alla Costituzione*, sub artt. 83-86, 87, I-VII comma, cit., pp. 145-146; A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Dir. soc.*, 1979, p. 806, che intende sottolineare questo aspetto, quando parla che il parlamento in seduta comune si muove secondo una logica «partitocratica». Una conferma dell'esattezza di tale impostazione si trae dalla circostanza che i delegati regionali appartengono quasi tutti agli stessi partiti parlamentari e la percentuale dei partiti in tutte le regioni sommate insieme non si discosta molto da quella degli stessi partiti in Parlamento. È unanime il rilievo che i delegati regionali, sia per chi li inquadri giuridicamente, sia per chi li consideri sotto un profilo pratico e politico, non costituiscono che una componente del tutto marginale, entro l'Assemblea destinata ad eleggere il Presidente della Repubblica (v. G.G. CARBONI, *Art. 83*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. II, p. 1639 ss.; F. CLEMENTI, *Art. 83*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, vol. II, p. 158). Tale tipo di soluzione si inquadrirebbe (v. ancora S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., pp. 428-429) nell'ambito di una «costituzione materiale fortemente basata sul sistema dominante dei partiti». Questo contesto non sembra che possa subire mutazioni anche quando il numero dei membri del Parlamento, in forza della legge cost. n. 1/2020, sarà ridotto a seicento, vale a dire dalla XIX legislatura (I. TANTULLI, *Il collegio di elezione del Presidente della Repubblica nell'era post l. cost. n. 1/2020. I delegati regionali e la loro maggiore incidenza numerica: equilibri da correggere?*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2022, p. 202 ss., ivi indicazioni su alcuni recenti progetti di legge di revisione costituzionale del numero dei delegati regionali, che hanno fatto seguito alla riforma sul taglio dei parlamentari).

²⁶ La Costituzione non prevede l'ipotesi patologica che il Parlamento non riesca a raggiungere neanche la maggioranza assoluta. Le votazioni proseguono ad oltranza finché in qualche modo una maggioranza riesce a coagularsi.

forze che hanno sostenuto la votazione finale perché, una «sorta di eterogenesi del fine», fa sì che sia proprio il numero elevato di scrutini a consentire che si approfondisca in ogni modo «il divario tra la persona del Presidente eletto e le posizioni politiche dell'attuale maggioranza di governo o anche di altre maggioranze occasionali»²⁷.

La logica connessa alle elezioni ha indotto, altresì, a sottolineare un altro dato. A questo proposito è stato rilevato come il funzionamento fluido dell'elezione abbia richiesto la regia politica di un King-marker – di solito un leader di partito –, anche se «quasi mai il ruolo poi svolto dal presidente ha corrisposto alle attese di che ne aveva favorita l'elezione», dando così luogo ad una ulteriore eterogenesi dei fini²⁸.

Tuttavia, incontestabilmente la realtà dei rapporti costituzionali ha convalidato il giudizio che la capacità del Presidente della Repubblica di non essere condizionato dalla maggioranza che lo ha espresso²⁹ e di non apparire come un Presidente di parte dipende, in notevole misura, dalle forze politiche³⁰ e dalla

²⁷ La precisazione è formulata lucidamente da L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir., cit.*, p. 174. A proposito del condizionamento che fatalmente esercitano sul Presidente neoeletto le maggioranze che lo hanno votato è rilievo molto comune che, più è vasto l'arco delle forze politiche che lo ha votato, più il Presidente è nelle condizioni di interpretare il ruolo di garante della Costituzione. Un Presidente, viceversa, eletto sostanzialmente dalla maggioranza di governo potrebbe agire, almeno in partenza, in funzione di garanzia della stessa maggioranza. Contro il pericolo di un Presidente *della maggioranza*, eletto secondo logiche spartitorie più o meno sotterranee, la dottrina ha più volte espresso l'opinione dell'opportunità dell'abrogazione dell'ultimo inciso del terzo comma dell'art. 83 Cost, il quale – come abbiamo già detto – prevede che dopo il terzo scrutinio è sufficiente, per eleggere il Presidente, la maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune (v. *ex plurimis* G. SILVESTRI, *Dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 467). Più di recente (v. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, IV ed., 2020, pp. 170-171), in seguito del mutamento in senso maggioritario della legge elettorale, tale riforma costituzionale – i due terzi anche dopo il terzo scrutinio – è stata ritenuta addirittura *indispensabile* per evitare un capo dello Stato 'di parte'. Il problema, anche se in forma attenuata, rimane in ogni caso aperto anche dopo l'emanazione della legge elettorale n. 165 del 2017, che introduce un sistema misto, proporzionale con sbarramento per circa due terzi dei seggi, maggioritario per il rimanente terzo: v. a proposito B. PEZZINI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., p. 66.

²⁸ Così M. OLIVETTI, *I contorni giuridici del settennato*, cit., p. 317, che menziona il ruolo di King-marker in Moro per Segni (1962), De Mita per Cossiga (1985), D'Alema per Ciampi (1999), Renzi per Mattarella (2015), tutti i leader del centro-sinistra per Napolitano (2006), viceversa non sono riusciti a far eleggere il loro candidato De Gasperi con Sforza nel 1948, Fanfani con Merzagora nel 1955, Bersani con Marini e poi con Prodi nel 2013.

²⁹ Anche perché ogni settennato ha un *turning point*, come si è spiegato nel saggio di Marco Olivetti (*op. ult. cit.* a nota prec., p. 319), secondo una linea evolutiva del ruolo presidenziale che si sviluppa e si caratterizza man mano che si allontana il momento della elezione e viene a mutare il quadro politico nel cui ambito la elezione era maturata. Per una chiara prospettazione di questo aspetto cfr. anche S. CASSESE, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, in AA. VV., *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, direzione di S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, vol. I, il Mulino, Bologna, 2018, 47 (che ipotizza una «struttura bifasica ricorrente»: in una prima fase, il Presidente conserverebbe un legame con la maggioranza che l'ha eletto, in una seconda fase, nel susseguirsi delle legislature, lo perderebbe).

³⁰ L'affermazione svolta nel testo è luogo comune per ciò che riguarda la nostra forma di governo, v. da ultimo, R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n.1/2013, p. 9 «Il ruolo *effettivo* del Presidente è una variabile dipendente dal ruolo *effettivo* del Governo e del Parlamento»; ma è d'obbligo ricordare qui G.U. RESCIGNO (a sua volta tributario di quello di C. Esposito), in *Commentario alla Costituzione*, sub artt. 83-86, 87, I-VII comma, cit., pp. 181 «Nella realtà, di fronte, ad una solida maggioranza parlamentare e quindi ad un Governo sicuro e costante, i poteri del capo dello Stato cedono e divengono tutti formali, comunque secondari. Il capo dello Stato, in quanto organo derivato (che non viene eletto direttamente dal popolo ma dal Parlamento), non ha un diretto seguito politico, come hanno i partiti in Parlamento, non può quindi opporre alcuna forza politica organizzata ad una solida e decisa volontà presente in Parlamento e nel Governo».

personalità del titolare dell'ufficio³¹, e non solo dal sistema di elezione: il Presidente «che non è un automa, ma un uomo ed un uomo politico, per di più» - scrive Crisafulli - «sarà di volta in volta indotto ad esercitare i propri poteri anche da considerazioni di ordine politico immediato»³². Vien fatto di concordare, a questo proposito, con il giudizio di chi osservando il funzionamento e l'assetto costituzionale di un ancor giovane istituto presidenziale, affermava, in termini di «legge» politica di valore generale, che «particolarmente ove (il Capo dello Stato) raggiunga il potere e sia rileggibile, nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere, sia pure nei limiti segnati dal diritto, il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre»³³.

3. Brevi indicazioni su regole e prassi in ordine alle elezioni presidenziali. Il «fattore sorpresa»

Scelta dal popolo italiano la forma repubblicana dello Stato con il referendum del 2 giugno 1946, all'Assemblea costituente, eletta lo stesso giorno, restava di eleggere il capo provvisorio dello Stato: il 28 giugno 1946 fu eletto al primo scrutinio Enrico de Nicola, che cessò dalla carica il 31 dicembre del 1947³⁴. Dall'entrata in vigore della Costituzione si sono succeduti in Italia dodici Presidenti della Repubblica³⁵. Otto di essi hanno coperto la durata settennale del mandato presidenziale³⁶; uno si è dimesso anticipatamente (trascorsi due anni e mezzo dall'insediamento) per malattia; due hanno abbandonato la carica a pochi mesi dalla scadenza del settennato. Due sono stati eletti alla prima votazione mentre gli altri hanno ottenuto l'elezione solo dopo numerosi scrutini con tempi di votazione che si sono allungati a più giorni e la sempre più accentuata attenzione dei mass media da una elezione all'altra. Nessun

³¹ Proprio a causa della sua caratterizzazione monocratica, la personalità del titolare gioca un ruolo decisivo nella sua concreta configurazione, con le conseguenze che (nel bene o nel male) ciò comporta. V. G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza: novità nella continuità*, in *federalismi.it*, editoriale, 9 febbraio 2022, p. VII, il quale giustamente osserva che: «non sempre è sufficiente affidarsi alla saggezza e all'equilibrio dimostrati da chi è chiamato ai più alti incarichi». Sostanzialmente concorda anche chi invita a «muovere da un'antropologia negativa», come M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 32, nt. 53, che richiama Chessa (O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013).

³² V. CRISAFULLI, (1958), in *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, ora in ID., *Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 188-189, nt. 44. Pur se è corretto e doveroso richiamare che – come precisava l'illustre Maestro – tutto ciò che attiene ai fini, ai moventi ed alle motivazioni personali non interessa l'aspetto strettamente tecnico dei poteri presidenziali.

³³ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato, op. cit.*, p. 236.

³⁴ Dal 1° gennaio 1948 al 12 maggio 1948 (giorno di elezione di Einaudi), De Nicola, in forza della I disp. trans. fin. ha esercitato le attribuzioni di Presidente della Repubblica.

³⁵ Sulle congiunture politiche – e i risvolti costituzionali – che hanno caratterizzato le diverse elezioni presidenziali si veda ora il felice profilo di A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022, nonché, più sinteticamente, F. BONINI, *Il settennato italiano: garanzia della Costituzione e rappresentanza dell'unità nazionale*, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale*, cit., p. 205 ss. e S. CASSESE, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, cit., p. 33 ss.

³⁶ Pertini nel 1985, Scalfaro nel 1999, Ciampi nel 2006, si sono dimessi con leggero anticipo, quando già il nuovo Presidente era stato eletto, allo scopo di rendere più veloce la successione.

Presidente è stato rieletto fino a quando, alla scadenza del primo mandato di Giorgio Napolitano e di Sergio Mattarella, entrambi i Presidenti uscenti hanno accettato un secondo incarico. Il primo, dopo ventuno mesi dall'inizio del suo secondo mandato si è dimesso.

Dall'esame di tali diversi precedenti è, innanzitutto, possibile desumere che appare problematico ipotizzare che l'elezione Presidenziale sia limitata solo a parlamentari («non solo i Presidenti della Repubblica sin qui eletti sono stati tutti parlamentari, ma era inevitabile che lo fossero ed è prevedibile che lo saranno in futuro») e che la scelta di una personalità fuori dal Parlamento come fatto fisiologico e non di crisi significherebbe la perdita della carica di capo dello Stato «di ogni contenuto politico», riducendosi «a puro simbolo senza potere»³⁷. Pensata in modo tanto radicale, l'ipotesi è ancora più contestabile sul piano della verifica storica. Per l'esattezza, basti pensare alla elezione di una persona politicamente indipendente come Carlo Azeglio Ciampi e a quella di Mattarella, ex parlamentare, ma eletto da indipendente in quanto proveniente dalla Corte costituzionale, che non si è tradotta in uno svuotamento o quantomeno in un grave ostacolo nell'assolvimento delle funzioni.

A questo proposito può essere agevole constatare come negli sviluppi anche più recenti dell'elezione presidenziale un dato fondamentale che viene in luce con riferimento a tale realtà attiene, da un lato, al coagularsi di maggioranze intorno a personalità incardinate in una carriera politica di lungo corso con responsabilità di alcuni di loro della guida del Governo, di una Assemblea parlamentare, di vari ministeri; dall'altro, alla scelta che è ricaduta sempre su politici che non ricoprono all'interno del partito di appartenenza ruoli di spiccata leadership³⁸. Infatti, l'elezione di un forte leader di un partito maggioritario, con tutta probabilità, avrebbe potuto permettere a qualche parte politica, o coalizioni di parti, di prendere il sopravvento, finendo per concentrare nelle mani di una sola persona una posizione di comando stabile e forte³⁹. Le uniche due eccezioni potrebbero forse considerarsi le scelte di Antonio Segni e Giuseppe Saragat. L'elezione di Segni, il 6 maggio 1962, che in quel tempo aveva una posizione politica determinante all'interno della Democrazia cristiana, in quanto uno dei capi della potente corrente dorotea, è stata la «cambiale» che Moro ha dovuto pagare per dare concretezza all'esperimento politico del centro-

³⁷ Questa era la soluzione adottata da G.U. RESCIGNO, in *Commentario alla Costituzione*, sub artt. 83-86, 87, I-VII comma, *cit.*, pp. 35-36.

³⁸ Che la distanza da ruoli centrali di partito sia diventato di «requisito di fatto» nell'attuale momento storico è ritenuto, ad esempio, da ultimo, da A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, *cit.*, p. 96, che richiama il naufragio della candidatura di Massimo D'Alema nel 2006, proprio a causa di questa sua connotazione.

³⁹ Se il capo di un partito che dispone della maggioranza in Parlamento fosse eletto al Quirinale, osservano perspicuamente V. LIPPOLIS e G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 182-183, «il presidente del consiglio sarebbe un uomo di sua fiducia, un po' come avviene in Francia, e sarebbe sufficiente un'interpretazione più letterale dei poteri previsti dalla Costituzione per vedere diventare il presidente della Repubblica un protagonista, se non il protagonista, dell'indirizzo politico».

sinistra⁴⁰. Il giudizio storico sulla elezione di Segni si è ormai consolidato, nel senso che ha avuto una doppia valenza, si «allontanò dal partito un personaggio che era diventato, suo malgrado, il garante dei gruppi dorotei, collocato ora in una posizione nella quale gli sarebbe stato difficile (ma non impossibile) svolgere un'azione politica diretta ma dalla quale egli poteva garantire tutto il mondo moderato rispetto a sorprese che la nascita del centro-sinistra potesse provocare»⁴¹. Con Saragat, nel dicembre del 1964, fu eletta una persona di autorevole presenza nella vita politica, leader della socialdemocrazia, ma il Partito socialista democratico italiano non ha mai avuto un ruolo determinante nell'orbita governativa, avendo uno status inevitabilmente ancillare alla forza preponderante della Democrazia cristiana.

I due casi presi in esame, quindi, non inficiano la regolarità messa in evidenza, anzi confermano che il metodo di elezione del Presidente è oggettivamente di ostacolo alla elezione di un forte leader di partito che potrebbe disporre della maggioranza in Parlamento. I veti contro la candidatura di Berlusconi – capo indiscusso di un partito politico e leader storico del centro-destra – e il conseguente suo ritiro in occasione dell'ultima elezione presidenziale, dimostrano la vigenza e la coerenza di questa soluzione, frutto di prudenza e garanzia⁴².

Ultimo dato che appare rilevante riguarda i quorum (maggioranza dei due terzi o la maggioranza assoluta) che hanno portato i diversi Presidenti al Quirinale. La complessa varietà della casistica delle elezioni presidenziali non ha condotto mai a rettificare o ad attenuare la ratio di fondo voluta dalla Costituzione

⁴⁰ Così G. GALLI, *Mezzogiorno secolo di Dc, cit.*, p. 167 ss., spec. p. 174. La dissidenza verso Segni era costituita dalla sinistra della Dc e dai sostenitori del Presidente uscente Gronchi. La prima temeva la concentrazione delle posizioni più rilevanti in mano ai dorotei (presidenza della Repubblica, presidenza del Consiglio, segreteria di partito). I secondi puntavano sulla riconferma del mandato. Al nono scrutinio la opposizione democristiana rinunciava alla lotta e Segni veniva eletto, in contrapposto con il candidato delle sinistre Giuseppe Saragat, oltre che con i voti della Dc, anche quelli liberali, monarchici, missini, senza che questi ultimi risultassero determinanti.

⁴¹ E. DI NOLFO, *La repubblica delle speranze e degli inganni. L'Italia dalla caduta del fascismo al crollo della Democrazia Cristiana*, Ponte Alle Grazie, Firenze, 1996, p. 461. Sulla vicenda, si veda, il convergente giudizio di A. BALDASSARE e C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale, cit.*, p. 114 ss. Tra le interpretazioni più recenti ricordiamo quella di P. POMBENI, il quale nel suo libro *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra (1953-1963)*, il Mulino, Bologna, 2022, dice che Moro subì la scelta di Segni, ma era consapevole che «la prosecuzione dell'esperimento di centrosinistra, in cui credeva sinceramente, fosse possibile solo se la DC non si fosse spaccata [sull'elezione del Presidente della Repubblica] mettendo così fine alla sua «egemonia», un qualcosa che la Chiesa, ma anche il mondo cattolico non gli avrebbero perdonato. Così aveva deciso di giocare con le carte a disposizione e gli sarebbe andata relativamente bene».

⁴² La proposta di Berlusconi per il ruolo di Presidente della Repubblica poggiata su una legittimazione fondata o ricercata nel consenso popolare costituiva, tra l'altro, un pericolo per una razionale e democratica legittimazione di chi è chiamato a svolgere una funzione di massima garanzia costituzionale. In un manifesto diffuso da Berlusconi e pubblicato dal quotidiano «Il giornale» il 13 gennaio 2022, dal titolo *Chi è Silvio Berlusconi...e quindi chi come Lui?*, si legge: «Una persona buona e generosa. [...] Un amico di tutti, nemico di nessuno. [...] Il più votato parlamentare italiano con più di 200 milioni di voti. [...] L'ultimo Presidente del Consiglio eletto democraticamente dagli italiani (2008). [...] Il leader occidentale più apprezzato e più applaudito (8 minuti) nella storia del Congresso Americano. [...] L'italiano più competente nella politica internazionale, ascoltato e apprezzato, autorevole e umano, capace di interessare e coltivare le amicizie personali più profonde con i più importanti leaders mondiali. [...] E soprattutto l'eroe della libertà che, con grande sprezzo del pericolo, è sceso in campo nel 1994 per evitare a tutti noi un regime autoritario e illiberale». Per una confutazione di questi argomenti, vedi l'appello promosso dalla fondazione Basso il 17 gennaio 2022, *Considerazione per gli elettori del Presidente della Repubblica*, sottoscritto da tre ex presidenti della Corte costituzionale (V. Onida, G. Zagrebelsky, G. Silvestri), da molti e autorevoli giuristi e costituzionalisti, da personalità del mondo della cultura.

con questi quorum, ossia di orientare rigorosamente il collegio elettorale a eleggere un Presidente su una base parlamentare e politica più larga di quella che sostiene la maggioranza di governo (si pensi ai voti della sinistra per Gronchi, a quelli di tutti i partiti fra il centro e la sinistra per Saragat). Ed effettivamente si è verificato in vari casi che l'elezione del Presidente sia dipesa dall'occasionale coagularsi di consensi non coincidenti con la maggioranza che reggeva il governo, fatto che ha rispecchiato il «disegno costituzionale», che con la durata settennale del mandato presidenziale voleva che il presidente rappresentasse qualcosa di più della maggioranza governativa, la cui durata non è predeterminata. Invero, nel dicembre 1971, nell'elezione più lunga della storia, prolungatasi per 23 votazioni, l'investitura più ampia della maggioranza di governo si realizzò con l'allargamento dei voti decisi dell'estrema destra; questa base elettorale così composta avrebbe però condizionato tutto il mandato elettorale di Leone⁴³. In seguito, con l'avvento della c.d. «democrazia maggioritaria»⁴⁴, i Presidenti sono stati più frequentemente scelti dalle maggioranze politiche, a volte votati solo dietro l'accordo politico interno alla

⁴³ V. *supra* nt. 7. La lunga e paralizzante attesa dell'elezione del Presidente, l'allarmata battaglia che impegnò in essa tutto il sistema partitico, il «penoso» svolgimento degli scrutini (l'espressione è di Merzagora riportata in G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. soc.*, 1978, p. 308) aprirono un'ampia discussione attorno alla prospettazione di innovazioni tecniche alla disciplina costituzionale del Presidente della Repubblica: 1) modifiche all'elezione parlamentare con intervento del corpo elettorale, in via concorrente in caso di inutile espletamento di tre scrutini parlamentari a maggioranza qualificata; 2) elezione diretta del Presidente da parte del corpo elettorale; 3) divieto di rielezione; 4) diversa utilizzazione dei poteri del Presidente; 5) abolizione del semestre bianco. La sintesi della discussione (con interventi di Ferrari, Onida, Crisafulli, Sandulli, Tosato, Mortati, Tosi) è riportata nel sopra citato saggio di G. FLORIDIA, spec. p. 309 ss.

⁴⁴ Si consideri come per M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Giuffrè, Milano, 2017, p. 140-141, l'avvento del modello maggioritario abbia trasformato il ruolo del capo dello Stato quale «garante della transizione» e che la rielezione di Napolitano, in particolare, abbia conferito al neo eletto il mandato di garantire il processo di riforma delle istituzioni in senso maggioritario. Nell'oggi la situazione politica, come si è venuta configurando, impone una riflessione ulteriore. Infatti, fallita la riforma costituzionale Renzi-Boschi e le riforme in senso marcatamente maggioritario della legge elettorale, come quelle dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con le note sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, il sistema bipolare «a vocazione maggioritaria» al momento attuale sembra aver perso la sua posizione preminente. Di conseguenza, se non esiste più una maggioranza egemone da cui sia necessario difendersi, da cui in particolare il Presidente debba difendere il sistema costituzionale, nemmeno la necessità di enfatizzare i poteri di quest'ultimo come argine alla maggioranza non esiste più: almeno non negli stessi termini. Quando si contrappone una funzione di garanzia e una funzione governante in realtà si individua un rischio effettivo e cioè la sostituzione dell'iniziativa presidenziale rispetto all'iniziativa governativa nella determinazione dell'indirizzo politico. Però non crediamo che da questa difficoltà si esca o che questo rischio possa essere scongiurato, ad esempio, valorizzando al massimo le elaborazioni relative agli atti o ai poteri del Presidente e i problemi tipizzati o formalizzati attraverso l'analisi dottrina di questi anni: cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, *op. cit.*, pp. 52-57, che, valorizzando la legittimazione politico-democratica del Capo dello Stato (la cui «investitura elettivo-parlamentare è ben più forte e ampia di quella che riceve il Governo tramite il suo voto di fiducia»), deduce che il nostro sistema costituzionale lo ammetterebbe all'esercizio di una vera e propria funzione di indirizzo politico, in grado di collocarsi sullo stesso piano di quella svolta dal Governo, e di competere con essa. Resta invece ferma la regola di base che in caso di contrasto tra i due organi debba privilegiarsi la soluzione dell'accordo, affinché la controversia trovi «una soluzione comprensiva di entrambe le rappresentazioni»: cfr. P. PINNA, *L'errata distinzione tra l'indirizzo politico e la garanzia costituzionale*, in AA. VV., *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, a cura di M. CECCHETTI, S. PAJNO e G. VERDE, :duepunti Edizioni, Palermo, 2012, p. 64 (volume che contiene alcune rilevanti riflessioni collettive organizzate sul tema del libro appena citato di Chessa).

maggioranza di governo (Napolitano, Mattarella primo mandato), altre volte con un consenso molto più ampio (Ciampi, Napolitano e Mattarella secondo mandato).

Ora – se è vero che, dalla descrizione della elezione presidenziale, così come si è andata sviluppando nella realtà dell'ordinamento costituzionale, risulta possibile affermare la presenza di alcuni tratti costanti di modalità di selezione degli eletti da parte degli elettori – è anche vero che proprio l'esame delle vicende connesse agli sviluppi del rinnovo della carica induce, di contro, a rilevare che l'esito della elezione ha quasi tutte le volte costituito una sorpresa rispetto alle previsioni della vigilia: dei candidati considerati sicuri soltanto Cossiga e Ciampi sono stati eletti al primo scrutinio; degli altri nessuno è risultato eletto con tali convergenze e la scelta è stata sempre il frutto di complesse mediazioni intervenute nel corso degli scrutini su candidature di ripiego rispetto a quelle di partenza. Il «fattore sorpresa» è stato ancora più eclatante con la «storica» rielezione del Presidente Napolitano⁴⁵ che, come egli rimarcava, «non si era mai verificata nella storia della Repubblica, pur non essendo esclusa dal dettato costituzionale»⁴⁶. Di fatto, l'intreccio di interrelazioni e di mediazioni è tale che chiunque tenti di prescindere si espone ad un rischio altissimo di venirne bruciato. Va preso atto, ieri come oggi, che l'elezione del Presidente rappresenta «il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche»⁴⁷, la ricerca complessa di un punto di equilibrio tra le stesse nel tentativo di coprire con un proprio uomo la carica di Presidente della Repubblica, la posizione di potere tra le più ambite nella carriera politica insieme all'incarico di Presidente del Consiglio.

Ciò che preme sottolineare per l'oggi è che la rielezione di Mattarella impone la riconferma del giudizio della mancanza di sicuri elementi oggettivi nelle elezioni presidenziali, dove la scelta della persona a cui affidare l'ufficio appare più il frutto di convergenze accidentali che non di una logica interna precisa, a

⁴⁵ Per la discussione sul tema si può rinviare a V. LIPPOLIS e G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016, spec. p. 267 ss.; G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, cit.; ID., *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 3; F. GIUFFRÉ e I. NICOTRA (a cura di), *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli, Torino, 2014; Il fascicolo de *il Mulino*, n. 3/2013, p. 346 ss., con interventi di E. CHELI, V. LIPPOLIS, C. PINELLI, M. CALISE; MACCABIANI N., *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2013.

Si può opportunamente aggiungere (sia pure con notazione estrinseca, ma sintomatica), che la più prestigiosa letteratura di taglio manualistico si limita ad evocare i termini della vicenda in forma meramente ricognitiva di un contesto e di un fatto «eccezionale»: v., ad esempio, G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, XVI ed., 2017, p. 429; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XV ed. interamente riveduta da G. SILVESTRI, 2020, p. 464; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, XVIII ed., 2020, p. 222. La lettura richiamata si può ritenere superata non potendo, la rielezione, dopo il *bis* di Mattarella, restare un «precedente» isolato.

⁴⁶ In questo senso richiamandosi testualmente a G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica Italiana (note preliminari)*, cit., p. 349: «Il Presidente dura in carica sette anni (art. 85) e nel silenzio dei testi deve ritenersi rilegibile».

⁴⁷ L. ELIA, *Governo (forme di)*, (1970), ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, a cura di M. OLIVETTI, con *Presentazione* di V. ONIDA. Bologna, 2009, p. 214. La «legge» formulata da Elia nella descrizione delle dinamiche partitiche nell'elezione presidenziale è nella nostra dottrina un punto di riferimento, v. da ultimo I. PELLIZZONE, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella*, in *federalismi.it, paper*, 31 gennaio 2022, p. 7 ss. e L. DE CARLO, E. ROSSI, G. SANTINI, *L'elezione del Capo dello Stato tra regole, regolarità e innovazioni (Rileggendo la tornata presidenziale del gennaio 2022)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1/2022, p. 4.

parte il fatto – essenziale – che la decisione ultima è dei partiti e, poiché questi sono disaggregati, costituirà il frutto di una mediazione; l'individuazione delle condizioni legittimanti è poi sempre estremamente incerta, legata a valutazioni politiche contingenti e rapidamente mutevoli, di veti incrociati insuperabili e di svolte improvvise ed eclatanti.

4. Le novità della elezione presidenziale del 2022. In che senso il Presidente uscente si era reso indisponibile ad assumere un secondo mandato. La questione di una riforma della rieleggibilità: una riproposta

La elezione presidenziale di quest'anno presentava due aspetti inediti: la presenza di un Governo sorretto da una coalizione che non ha connotazioni politiche e il precedente della rielezione di Napolitano⁴⁸. L'antagonismo tra le forze politiche unite pro tempore nel Governo Draghi privo quindi di una maggioranza politica⁴⁹, si è trasferita senza soluzione di continuità nelle votazioni del nuovo Presidente,

⁴⁸ Per la discussione generale v. il *Forum* promosso nel 2021 dalla Rivista Nomos: *La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.3/2021, cit., con scritti (in parte già citati *supra* in vari luoghi) di G. AZZARITI, R. BORRELLO, S. CECCANTI, O. CHESSA, M.C. GRISOLIA, V. LIPPOLIS, F. LANCHESTER, M. LUCIANI, B. PEZZINI, A. RUGGERI e G. SCACCIA; il *Paper* di *federalismi.it*, n. 5 del 31/1/2022, *Elezione del presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali 'a caldo'*, cit., con contributi di A. CIANCIO, C. FUSARO, E. FURNO, M.C. GRISOLIA, V. LIPPOLIS, I.A. NICOTRA, I. PELLIZZONE e S. PRISCO; nonché A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., p. 222 ss.; E. CUCCODORO, *Il Presidente di tutti. Prestazioni di unità*, Aracne, Roma, 2021; E. CUCCODORO, L. LEO (a cura di), *L'Italia del Presidente. Paese legale Paese reale*, Voilier, Maglie, 2022; C. BASSU, F. CLEMENTI, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, La Vela, Lucca, 2022; L. CIAURRO, *Recensione a P. Armaroli, Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi*, Ritratti a matita dei 12 Presidenti, *La Vela, Lucca, 2022*, pp. 1-214, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022; V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2022, p. 60 ss.; A.M. POGGI, *Con lo sguardo oltre l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 3/2022, editoriale, 26 gennaio 2022; G. M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza: novità nella continuità*, *ivi*, cit.; F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, *ivi*, paper, 23 febbraio 2022, p. 2 ss.; A. RANDAZZO, *L'elezione del Presidente della Repubblica in tempo di pandemia: problemi e prospettive*, in *laCostituzione.info*, 13 gennaio 2022; A. GIGLIOTTI, *Elezione al Quirinale del Presidente del Consiglio in carica. Quanti problemi!*, *ivi*, 22 gennaio 2022; A. LAURO, *Due bis fanno una consuetudine?*, *ivi*, 30 gennaio 2022; A. MORELLI, *La rielezione di Mattarella, i miraggi del semipresidenzialismo e della stabilità ritrovata*, *ivi*, 8 febbraio 2022; M. CALISE, *La nuova costituzione materiale*, in «Il Mattino», 31 gennaio 2022; P. IGNAZI, *Il deficit "istituzionale" a destra e guai del M5s. Le mutazioni in corso*, in «Domani», 31 gennaio 2022; G. ZAGREBELSKY, *Ora silenzio e serietà*, in «la Repubblica», 1° febbraio 2022; C. DE FIORES, *Intervista a «fanpage.it»*, 3 febbraio 2022; M. FOLLINI, *I partiti non torneranno più discutiamo di presidenzialismo*, in «l'Espresso», 6 febbraio 2022; A. MANZELLA, *Il senso di una rielezione*, in «Corriere della sera», 7 febbraio 2022; G. DE MINICO, *Chi ha vinto e chi ha perso nella rielezione di Mattarella*, in «Il Sole 24 ore», 8 febbraio 2022; A. MASTROPAOLO, *Alla luce della rielezione di Sergio Mattarella*, in *Il Mulino*, 8 febbraio 2022; S. PASSIGLI, *La politica e la crisi che non stupisce*, in «Corriere della sera», 20 febbraio 2022; D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2022, p. 1 ss.; M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, *ivi*, p. 1 ss.; ID., *Intervista a «La Stampa»*, 31 gennaio 2022; e gli interventi di S. STAIANO, A. CERRI, M. BELLETTI e I. PELLIZZONE, ospitati nella Rubrica «La Lettera AIC», 02/2022 - *La rielezione del Presidente della Repubblica*, nel sito dell'associazione dei costituzionalisti.

⁴⁹ Il Governo Draghi è retto dalla formula dei Governi di larghe intese o di unità nazionale, proposto fermamente dal Presidente Mattarella per perseguire un preciso indirizzo politico-amministrativo: la gestione della pandemia e garantire la continuità nella messa in cantiere del PNRR (v., per es., A.M. POGGI, *Con lo sguardo oltre l'elezione del Presidente della Repubblica*, cit.). L'indirizzo politico del governo Draghi ha assunto coloriture nuove in dipendenza di un superiore interesse imposto dalla necessità di affrontare la gravissima crisi nazionale e internazionale causata dalla guerra tra Russia e Ucraina.

come dimostrato dal succedersi di sette votazioni infruttuose che si sono susseguite in un clima sempre più aspro. Un clima causato anche dal fatto che all'inizio il centro-destra puntava ad una figura troppo caratterizzata per una inossidabile leadership personale e partitica (Berlusconi) e in opposizione alle altre forze politiche⁵⁰ e causato dai sempre più profondi rischi legati alla circostanza che, questa volta, eleggere il Presidente della Repubblica significava scegliere implicitamente anche il Presidente del Consiglio⁵¹.

Tutto ciò spiega a sufficienza il fatto che le affermazioni del Presidente Mattarella volte ad attribuire alla sua libera decisione la non rielezione siano state respinte e, di fatto, vanificate dalla decisione opposta del Parlamento in seduta comune, in armonia con una opinione conforme della grande maggioranza delle forze politiche⁵². Una volta aperta la strada, in presenza di un precedente da invocare, è stato facile proseguire: troppo forte era la tentazione di ricorrere nuovamente allo stesso strumento della rielezione per rimuovere il rischio di dare la prova della volubilità ideale, progettuale, dei partiti politici presenti in Parlamento, aggregati per convenienza, disuniti nella sostanza⁵³. Se il Parlamento in seduta comune (e le forze politiche che lo sorreggono) elegge per la seconda volta il Presidente uscente, esprime per

⁵⁰ È stata questa candidatura, chiaramente, un errore, come, ad esempio, rileva A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., p. 96, ricordando la sua connotazione di uomo di «parte» e dell'essere stato, in passato, interdetto dai pubblici uffici. V. P. IGNAZI, *Il deficit "istituzionale" a destra e guai del M5s*, cit., il quale pure ha avvertito il pericolo di antidemocraticità in tale ipotesi quando rileva una contrapposizione della «forza della volontà popolare alle logiche della rappresentanza».

⁵¹ Il Presidente Mattarella viene eletto all'ottavo scrutinio con la convergenza di tutte le maggiori forze politiche parlamentari, eccetto l'appoggio del partito Fratelli d'Italia (stando alle dichiarazioni rilasciate dal suo leader Meloni), con la maggioranza più alta della storia repubblicana, dopo il Presidente Pertini. In questa elezione è stata sin dall'inizio giocata (sia dalle forze politiche che dall'opinione pubblica) l'ipotesi di una definizione concordata della alternanza dalla carica di Presidente del Consiglio e quella di capo dello Stato da parte di Mario Draghi. Il «Parlamento – sottolinea bene Manzella – non potendo arrivare a un nuovo binomio ha preferito non scomporre quello esistente»: A. MANZELLA, *Il senso di una rielezione*, in «Corriere della sera», 7 febbraio 2022. Questa interpretazione è accolta da diversi commentatori, v. I. PELLIZZONE, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale*, cit., p. 4, che vede la conferma di Mattarella come idonea a dare «continuità al governo» nonché «stabilità a livello nazionale, europeo e internazionale», e I.A. NICOTRA, *La finestra scbiusa sulla rielezione, un porto sicuro nella tempesta dell'instabilità politica*, ivi, p. 5, «l'asse tra Quirinale e Palazzo Chigi conferisce una ulteriore legittimazione per il Presidente del Consiglio, quasi una nuova investitura dell'Esecutivo di unità nazionale». *Contra* F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione*, cit., p. 11 e A. MORELLI, *La rielezione di Mattarella*, cit., p. 4, che parlano di una stabilità solo apparente.

⁵² Vedi, con diverse sfumature, S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in «La Lettera AIC», 02/2022, cit., che imputa ai partiti di aver operato in assenza di «spirito repubblicano», ritenendo che nel complesso la forma di governo parlamentare «ha tenuto»; A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, cit., p. 22, che parla di una «scelta conservativa, "di comodo"», scaturita «nella crescente insofferenza maturata tra i gruppi e nei gruppi rispetto alle rispettive leadership»; S. PASSIGLI, *La politica e la crisi che non stupisce*, cit., che registra, in parallelo al «senso di responsabilità e generosità di Sergio Mattarella», la conferma nei fatti della «debolezza del nostro sistema di partiti».

⁵³ È chiaro che in una simile situazione, non si poteva attendere dal precedente della rielezione di Napolitano il risultato decisivo di indurre «gli attori istituzionali coinvolti a intessere trattative più serie ed impegnative [...] per arrivare ad un ampio consenso prima di celebrare formalmente il rito dell'elezione [...] lasciando libero sfogo alle divisioni solo dopo l'elezione», come invece avrebbe voluto Q. CAMARLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, fasc. I/2022, p. 43 (a cui appartiene il virgolettato). Il ricorso alla rielezione non può assumere la funzione di neutralizzare la lotta politica per l'elezione del Presidente della Repubblica e comunque di impedire il pieno esplicarsi della lotta democratica tra le diverse forze politiche parlamentari (per quanto attenuata dall'assenza di procedure legali di candidatura o designazione).

definizione una incapacità o una mancata volontà di mettersi d'accordo su una diversa personalità, nel bene o nel male.

È segno che la situazione politica si è ulteriormente aggravata, che il sistema dei partiti è in crisi come la dottrina costituzionalistica assume⁵⁴?

A parte il senso di stanchezza per l'impiego del termine «crisi» riferito a situazioni che si trascinano da tempo, che serve unicamente a rivestire di ineluttabile fatalità situazioni invece modificabili (sia pure con impegno e buona volontà), in quanto conseguenza diretta di una non sempre responsabile conduzione della cosa pubblica, può darsi che la risposta vada cercata altrove. La forse ovvia ma unica considerazione concreta, perché fondata sull'esperienza comune, è che, compiuto per la prima volta un atto ritenuto grave, estremamente delicato, la seconda volta è più semplice. Proprio perché si tratta di uno strumento pericoloso, in quanto può incidere pesantemente sugli equilibri della nostra forma di governo parlamentare, il Presidente Mattarella – come il Presidente Napolitano – non solo non intendeva assumere alcuna disponibilità al mandato, ma voleva, anzi, che risultasse in tutta evidenza che una seconda elezione non era voluta da lui. Va detto che Mattarella è apparso come un Ulisse che resiste al canto delle sirene, manifestando pubblicamente e più volte l'opinione di essere contrario alla sua riconferma con argomentazioni di natura costituzionale e personali (l'età avanzata e il desiderio di ritorno ad una vita comune, come quella dei cittadini che rappresenta)⁵⁵.

Ecco perché, il Presidente Ciampi, sollecitato da più di una forza politica di offrire la propria disponibilità ad una rielezione, con un comunicato ufficiale (3 maggio 2006) si era espresso in senso negativo, valutando, tra l'altro, che si fosse ormai creata una vera e propria consuetudine nel senso della non

⁵⁴ Cfr., in luogo di molti, M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, cit., p. 1 ss. peraltro, giustamente osserva che la rielezione è strumento adeguato «per assicurare la massima flessibilità della forma di governo rispetto alle esigenze sostanziali del sistema politico-partitico, ma inidoneo a conferire al Presidente riconfermato alcun «supplemento di legittimazione»: *ibidem* p. 3 e p. 6); A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel "soffitto di cristallo" che non si infrange*, in *federalismi.it*, cit., p. 10, che nota una positiva rivitalizzazione dell'art. 67 Cost. e della democrazia rappresentativa in genere per via della sottrazione di singoli parlamentari alla disciplina di gruppo durante lo svolgimento degli scrutini elettorali. Il richiamo al principio di libero mandato in questa dottrina, invero, non tiene nel dovuto conto che l'elezione avviene a scrutinio segreto, che è lo strumento decisivo a presidio della libertà dei parlamentari di un voto disciplinato su base partitica. Come è evidenziato da S. PAJNO, *il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it!*, in *Dibattito sul Presidente della Repubblica*, cit., p. 34, nonostante il comportamento pubblico dei partiti, «il corpo elettorale non è in grado di conoscere come i parlamentari hanno votato, né è in grado di sapere ciascun Presidente della Repubblica da quali deputati e senatori (e dunque da quali forze politiche) è stato eletto».

⁵⁵ V., ad es., tra i discorsi del Presidente della Repubblica la «Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 dalla nascita di Antonio Segni», del 2 febbraio 2021 (su cui v. i commenti di G. D'AMICO, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quad. cost.*, fasc. 2/2021, pp. 404-407 e di G. MENEGATTO, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *Consulta Online*, 1° aprile 2021), e, qualche mese dopo, l'«Intervento tenuto all'incontro di studio "Giovanni Leone. Presidente della Repubblica 1971-1978"» (entrambi consultabili in *Quirinale.it*). Al riguardo (A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella*, *op. cit.*, p. 3) si sono contate almeno quattordici esternazioni pubbliche da parte del Presidente.

rieleggibilità del Presidente della Repubblica, e che l'ampia durata del mandato presidenziale avrebbe reso il rinnovo poco appropriato «alle caratteristiche proprie della forma repubblicana dello Stato»⁵⁶.

La soluzione prevalente accolta in passato dalla dottrina in punto di rieleggibilità del Presidente della Repubblica sembrava, in effetti, derivare da due premesse, il cui peso si è andato attenuando per via delle evoluzioni più recenti legate alla riconferma di Napolitano e Mattarella: l'una ripetutamente richiamata dai diversi autori, secondo cui la vigenza del principio repubblicano, consistente oltre che nella elettività, nella necessaria temporaneità delle cariche, non sarebbe garantito dalla permanenza in carica di una medesima persona per quattordici anni o più; l'altra, in base alla quale, il divieto di rielezione darebbe un grado elevato di garanzia di indipendenza al capo dello Stato, perché lo sgraverebbe dall'esistenza di una responsabilità «politica» collegata alla possibilità della sua rielezione⁵⁷.

Il Costituente, d'altronde, era tanto consapevole del peso sostanziale e significativo della rielezione che ha sancito il divieto al Presidente di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato, cioè in un tempo in cui l'atto potrebbe oggettivamente assumere il significato di costituirsi un corpo elettorale favorevole alla sua elezione⁵⁸. Per la stessa ragione fu ufficialmente avanzata con messaggio alle Camere da parte dei Presidenti Antonio Segni (16 settembre 1963) e Giovanni Leone (14 ottobre 1975) la proposta di modificare la Costituzione nel senso di eliminare il semestre bianco da un lato, e dall'altro come contropartita di dichiarare non immediatamente eleggibile l'uscente Presidente della Repubblica⁵⁹. Anche di recente la questione di una riforma della rieleggibilità del Presidente della Repubblica e del semestre bianco è stata nuovamente sollevata sia in ambito dottrinale⁶⁰, sia in un progetto di revisione

⁵⁶ In aderenza, d'altra parte, all'orientamento prevalente della dottrina che registrava una convenzione costituzionale contraria alla rielezione del capo dello Stato, G.U. RESCIGNO, in *Commentario alla Costituzione, sub artt. 83-86, 87, I-VII comma, cit.*, p. 185. Vedi anche dello stesso A., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, cit., la considerazione che tale convenzione si fosse radicata nel caso del Presidente Pertini, in quanto mai come in questo caso l'opinione pubblica premeva per una rielezione (p. 1361). Sul punto v. anche le considerazioni svolte *infra*, note 68 e 91.

⁵⁷ Per una rassegna critica, in un quadro di maggiore apprezzamento dello strumento della rieleggibilità (in controtendenza, rispetto alle opinioni prevalenti a quel tempo), v. M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, cit.*, p. 509 ss. e ivi riferimenti di dottrina; per una sintesi aggiornata v. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia, cit.*, p. 402 ss.

⁵⁸ Al di là della intenzione dei Costituenti sul punto (su cui v. l'ampia trattazione di M. VOLPI, *op. ult. cit.* a nota prec., p. 500 ss., l'idea che la *ratio* del semestre bianco potesse rinvenirsi nella volontà di evitare uno scioglimento presidenziale volto a garantire la rielezione del Presidente è stata nel passato contestata con diversi argomenti da molti autori, si v. specialmente A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere, cit.*, p. 807 ss., ove ulteriori indicazioni di dottrina orientata nello stesso senso.

⁵⁹ Un quadro generale dell'ampio e importante dibattito (Barile, Bozzi, Cuomo, Dominedò, Galeotti, Crisafulli, Martines, Sica) a seguito alle iniziative presidenziali riportate in testo nonché dei progetti di legge di revisione costituzionale che hanno fatto seguito al messaggio di Segni (si tratta della proposta di legge costituzionale Bozzi-Malagodi, n. 397/1963; del d.d.l. costituzionale n. 599/1963, presentato dal Presidente del Consiglio Leone; della proposta di legge costituzionale del 26 luglio 1968 presentata dall'on. Luzzato e dall'analoga proposta presentata il 22 maggio 1971 dall'on. Pella), v. M. VOLPI, *op. ult. cit.*, pp. 507-508.

⁶⁰ Sui diversi modelli di interpretazione del semestre bianco v. ora le opinioni espresse nel *forum* promosso nel 2021 dalla Rivista Nomos: *La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*, cit. sopra al nt., v. in particolare l'introduzione di F. LANCHESTER, p. 8, di cui non si può che condividere la tesi secondo la quale il semestre bianco

costituzionale in tale direzione⁶¹, ma al di là di ragioni contingenti, non è difficile prevedere che, una volta spentesi le luci sulla elezione di Mattarella, la Costituzione non sarà toccata. D'altra parte, neanche il progetto di "grande riforma" varato nel 2016, ma bocciato poi a larga maggioranza dal corpo elettorale in sede di referendum costituzionale, aveva preso in considerazione il divieto di rieleggibilità del Presidente della Repubblica, nonostante la corta distanza dalla prima rielezione della storia repubblicana, nei cui riguardi tante criticità erano state sollevate sull'opportunità e la correttezza nell'ambito della nostra forma di governo⁶².

Una notazione finale è a questo punto necessaria. Nel dibattito scientifico – già citato – che fece seguito alla presentazione alle Camere del messaggio del Presidente Segni, un autorevole giurista avanzò la proposta, molto ragionevole e adeguata, di ammettere la rielezione del Presidente per una sola volta, senza consentire un terzo mandato, a cui abbinare la riduzione della durata del mandato a sei anni, onde evitare che la stessa persona potesse ricoprire l'ufficio per un periodo che sembra troppo esteso⁶³. Si tratterebbe di una revisione costituzionale molto calibrata che consentirebbe, dalla virtuosa combinazione della regola della rieleggibilità del Presidente per due soli mandati consecutivi e della riduzione della durata del mandato a sei o cinque anni, la riconferma di un Presidente che abbia operato con largo e condiviso apprezzamento, per un periodo di tempo che non sarebbe eccessivo, ma conseguente al buon espletamento delle sue funzioni e che non lederebbe la sostanza del principio repubblicano⁶⁴.

adempie a «funzioni di garanzia, ma non è essenziale al mantenimento della forma di governo parlamentare vigente» e che, al contempo, «il divieto di rielezione [...] può essere razionale, ma confligge con l'idea che chi esercita bene la sua funzione possa essere rieletto».

⁶¹ Si tratta del disegno di legge costituzionale Parrini, Zanda e Bressa (d.d.l. S/2468 - 19 gennaio 2022) recante «Modifiche agli articoli 85 e 88 della Costituzione in materia di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e di esercizio del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato».

⁶² Vedi G. GRASSO, *Art. 85*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, cit., pp. 166-167.

⁶³ Vedi T. MARTINES, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento* (1964), ora in *Opere. Ordinamento della repubblica*, Milano, 2000, t. III, p. 121, anche se lo stesso Martines in un momento successivo (cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale, loc. ult. cit.*) ha condiviso la tesi della inopportunità della rielezione per evitare un eccessivo irrigidimento della funzione presidenziale. Per l'orientamento favorevole a ridurre di uno o due anni la durata del mandato presidenziale, correlativamente mantenendo la rieleggibilità v. anche M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 524-525, e V. LIPPOLIS, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., p. 48, con l'ulteriore modifica della durata della legislatura a quattro anni, poiché ciò «risponderebbe maggiormente ai ritmi della vita politica contemporanea». Nessun dubbio che, con la rielezione, come provocatoriamente affermato da alcuni autori, la durata della carica risulta ampliata di una misura assimilabile ad una «monarchia» che non di un sistema parlamentare: v. G. AZZARITI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., p. 13, e M. AINIS, *Il paradosso del Quirinale*, in «la Repubblica», 10 dicembre 2021.

⁶⁴ Nondimeno – come giustamente osservato da M.C. GRISOLIA, *Intervento*, in *La coda del Capo*, op. cit., p. 42 – «la lunghezza della carica è proprio il requisito che caratterizza lo status degli organi di garanzia rispetto agli organi politici: agendo i primi a differenza di quest'ultimi, con uno sguardo rivolto non al contingente, ma piuttosto verso valori e principi che, destinati come sono a prevalere e a durare nel tempo, richiedono tempi di osservazione ben più ampi e continuati».

5. Il significato politico-costituzionale della rielezione del Presidente Mattarella. Interrogativi e problemi posti dalla rielezione e sollecitazioni evolutive della forma di governo

È un ritorno – quello da ultimo considerato – che sottende larvate tendenze presidenzialistiche? La domanda è più che ragionevole dato il clima generale tendente ad un innalzamento del ruolo, anche politico, del Presidente: basti pensare alla recente letteratura di diritto costituzionale alla luce dell'esperienza della Presidenza Napolitano, che ha valutato molte iniziative dell'ex Presidente non comparabili o assimilabili con altre di suoi predecessori, come che esse rappresentassero un deciso ampliamento delle funzioni presidenziali, che avrebbe condotto ad un discostamento dal modello parlamentare, con conseguente deriva in una sorta di semipresidenzialismo strisciante o di fatto⁶⁵.

E, certo, sarebbe ben difficile rispondere positivamente tale interrogativo, restando all'interno del sistema prefigurato dalla nostra Costituzione in modo sufficientemente netto e inequivoco come parlamentare. Secondo l'attuale formulazione della Costituzione il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento e non con voto popolare diretto (art. 83, comma 1 e 2). In realtà, dal quadro costituzionale complessivo, e in relazione al carattere solo indiretto della sua elezione, si deduce – come si è già rilevato – che non gli spettino funzioni di indirizzo politico: almeno, di formazione dell'indirizzo politico sostenuto dalla sola maggioranza parlamentare; ma quelle di assicurare che questo sia formato e attuato nelle forme costituzionali.

Tale considerazione appare suffragata da altri elementi, i quali possono essere così sintetizzati: a) dall'analisi storica e comparatistica dei sistemi repubblicani più evoluti dell'occidente, condotta dall'autore a cui si deve lo studio più approfondito sulla rielegibilità presidenziale, è emerso che la rielezione del capo dello Stato non ha mai comportato irrigidimenti della funzione presidenziale, né forme di alterazione

⁶⁵ Si è detto che Napolitano «Spesso ha sfiorato nel suo settennato i confini del modello parlamentare»: E. CHELI, *Il capo dello Stato. Un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, 2013, p. 441, in senso analogo M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale*, cit., p. 23; ID., *La parabola della presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 6, («ha utilizzato tutte le potenzialità che [la forma di governo parlamentare] assegna al capo dello Stato, ma ha potuto farlo proprio perché la nostra non è una forma di governo semipresidenziale»). Da questo punto di vista C. FUSARO, *Ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Civitas Europa*, 2013, spec. p. 19, ha visto la figura del Presidente per metà «onnipotente difensore civico» e l'altra metà «istanza di buon funzionamento delle istituzioni», portatore di «precisi indirizzi», mentre A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, p. 287 ss., constatato lo sviluppo dell'azione presidenziale è propenso a una dislocazione del baricentro del potere, tramite riforma costituzionale, come è nella V Repubblica francese. Per alcuni è eccessivo accostare l'esperienza della presidenza Napolitano al semipresidenzialismo francese, ritenendo tali ricostruzioni «nebulose» (S. BARTOLE, *La repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018, p. 14 ss., p. 75); C. PINELLI, *Napolitano visto dai costituzionalisti*, in *Il Mulino*, 2013, op. cit., p. 453 ss., ritiene che siano mancati i sintomi di una torsione plebiscitaria tale da tradursi in una contrapposizione fra Presidente e organi di indirizzo politico. In sintesi, si è esattamente notato che la presidenza Napolitano ha fornito una conferma alla tesi di Antonio Baldassarre della vigenza di un regime parlamentare «a tutela presidenziale», e più specificamente di «un sistema parlamentare a tutela presidenziale eventuale e variabile» (V. LIPPOLIS e G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., p. 266).

dell'equilibrio tra i poteri⁶⁶; b) l'impossibilità di configurare, nell'attuale forma di governo, il Presidente della Repubblica come l'interprete privilegiato della volontà dell'intera nazione o leader di un «suo» partito in contrapposizione agli altri partiti; c) il rischio di una personalizzazione del potere è legato, più che alla durata della permanenza in carica dello stesso soggetto, all'«ampiezza delle funzioni attribuite al Capo dello Stato»: se queste sono troppo estese, si tratterà di ridimensionarle, altrimenti si potrà rieleggere almeno una volta il Presidente senza troppi timori⁶⁷; d) nelle democrazie presidenziali è fisiologico che il Presidente uscente si ripresenti alle elezioni, e la sua rielezione o viceversa la sua non rielezione è manifestazione di responsabilità politica. Da ciò si può vedere quanto sia lontana l'esperienza italiana, nella quale per una opinione consolidata è «inopportuno» che i Presidenti uscenti vengano rieletti⁶⁸ e la loro mancata rielezione non ha avuto mai il significato di sanzione politica⁶⁹, mentre i Presidenti rieletti non hanno aspirato all'elezione e non hanno assunto atteggiamenti di benevola compiacenza verso la maggioranza parlamentare e verso forze politiche dominanti, nell'intento di guadagnarne o conservarne l'appoggio in vista di una riconferma nell'investitura⁷⁰.

⁶⁶ Così M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, *op. cit.*, p. 490 ss., che ha preso in considerazione 11 regimi repubblicani: Stati Uniti d'America, Francia, Finlandia, Portogallo, Austria, Islanda, Irlanda, Germania federale, Grecia, Israele e Italia.

⁶⁷ Come bene ha messo in luce T. MARTINES, *Una revisione costituzionale*, *cit.*, pp. 120-121.

⁶⁸ In tal senso ultimamente v. R. BORRELLO, *Intervento*, in *La coda del Capo*, *op. cit.*, p. 22; G. SCACCIA, *Intervento*, *ivi*, p. 84; F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione*, *op. cit.*, p. 9; C. DE FIORES, *Intervista a «fanpage.it»*, *op. cit.* Per la manualistica, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, F. PALLANTE, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Firenze, III ed., 2019, p. 390. È appena necessario ricordare che per alcuni Presidenti – Einaudi, Gronchi, Saragat, Pertini, Cossiga, Scalfaro – la propria riconferma era invero ritenuta atto opportuno. Si ricorderà ad esempio la vicenda del Presidente uscente Saragat che con una dichiarazione pubblica avanzò in modo abbastanza chiaro la propria autocandidatura in corso di votazione nel dicembre 1971 (cfr. al riguardo le succinte informazioni in S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, *cit.*, pp. 404-405 e di M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, *cit.*, pp. 504-505). Uno degli aspiranti più tenaci alla riconferma al Quirinale è stato il Presidente Pertini (come attestato in una documentata giornalistica cronistoria di L. ZANETTI, *Pertini sì Pertini no*, Milano, 1985, spec. p. 81 ss.). Pertini, come riportato nella lettera citata all'inizio di questo lavoro, replicava con molto impeto ad alcune critiche sollevate da esponenti del mondo della cultura in merito alla sua rielezione, dichiarandosi addirittura pronto al “martirio di San Sebastiano”. Nella sua rappresentazione, Pertini, si avviava a concludere il suo mandato aspirando a *tenure* ben più alte di quelle del Quirinale...

⁶⁹ Questa affermazione può dirsi oggi, sicuramente, incontestata: cfr. G. SCACCIA, *I limiti del Costruttivismo interpretativo*, in *Dibattito sul Presidente della Repubblica*, *cit.*, p. 103; O. CHESSA, *Capo dello Stato. Una replica ai critici*, *ivi*, p. 192.

⁷⁰ Cfr., per es., O. CHESSA, *Intervento*, in *La coda del Capo*, *cit.*, p. 32; M. FOLLINI, *I partiti non torneranno più discutiamo di presidenzialismo*, *cit.*, a cui giudizio (ma si tratta dell'opinione prevalente) la rielezione è ricaduta sul Presidente «meno propenso a esercitare una sua personale regia politica, meno tentato di dare voce a se stesso e al proprio retaggio, meno vicino a qualunque deriva verso il presidenzialismo». La contraria opinione (che, a nostro avviso, è frutto di un equivoco), è stata sostenuta da F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione*, *cit.*, p. 5, che vede nel discorso di insediamento di Mattarella (3 febbraio 2022) «un programma politico [...] che contiene indirizzi politici forti» verso una torsione semipresidenziale di fatto. Tale considerazione appare contraddetta dalla circostanza che dal discorso di insediamento Mattarella si pone in piena continuità con la sua linea politica precedente («non compete a me indicare percorsi riformatori da seguire») e sembra più impegnato nel ribadire la centralità del Parlamento («il luogo dove la politica riconosce, valorizza e immette nelle istituzioni ciò che di vivo cresce nella società civile») e del pluralismo delle istituzioni che è indice, ci pare, del carattere sempre meno *presidenziale* del discorso. Come segnalano L. DE CARLO, E. ROSSI, G. SANTINI, *L'elezione del Capo dello Stato tra regole, regolarità e innovazioni*, *cit.*, p. 36, «il discorso non ha avuto una spiccata dimensione di indirizzo politico, risultando piuttosto un esercizio di altro magistero pubblico».

Difficile è quindi sostenere che la forma di governo attuale verrebbe sostituita da una diversa forma semipresidenziale. Ma difficile è pure prospettare che la rielezione presidenziale del 2022 abbia cambiato la «Costituzione materiale» vigente in Italia, nel senso di un vero stravolgimento del tradizionale assetto dei rapporti fra Presidente, Parlamento e Governo⁷¹. Invero, al di là dei ripetuti dissensi che questo concetto suscita⁷², questa ipotesi, sul piano logico-giuridico, non è da accogliere perché la rielezione non genera contrapposizione, più o meno radicali, tra una «Costituzione materiale» e una «Costituzione formale»: l'art. 84 non contempla fra i requisiti per l'elettorato passivo quello di non avere già ricoperto precedentemente la carica⁷³, così come l'art. 85 non esclude la rielezione della stessa personalità alla carica di Presidente della Repubblica. E, infatti, la rielezione del Presidente della Repubblica alla sua carica è stata oggi compiuta in conformità a diritto e nel passato è stata sostanzialmente limitata, nel fatto, solo da accordi politico-partitici, non da ragioni giuridiche.

Ma allora qual è il significato (politico e giuridico) di tale operazione? Forse, è sempre il medesimo indicato da Mortati nelle sue Istituzioni di diritto pubblico: quello della «inopportunità di lasciare inutilizzate le alte capacità» che abbiano «ricevuto il collaudo delle prove già fornite durante l'esercizio del mandato» oltre che nella convinzione che vi siano, nell'ordinamento, sufficienti freni all'azione presidenziale, tali da «garantire da eventuali velleità dittatoriali» o «da trasgressioni dell'obbligo dell'imparzialità» a favore della propria permanenza alla carica (arg. ex art. 88 Cost.)⁷⁴.

⁷¹ Per una sostanziale lettura in termini di costituzione materiale, v. G. ZAGREBELSKY, *Ora silenzio e serietà*, cit.; M. CALISE, *La nuova costituzione materiale*, cit.

⁷² V., ad. es., M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, cit., p. 5, che parla della Costituzione in senso materiale come un «inafferrabile oggetto». Anche A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo*, cit., sostiene che quella di costituzione materiale è una «falsa idea», garantita da certe «forze sociali o «storiche» (vero e proprio surrogato secolarizzato della «provvidenza divina»), nonché ID., *Il costituzionalismo e lo stato costituzionale*, Modena, 2020, p. 70 (con toni meno rigidi).

⁷³ Come esattamente chiarisce G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, VII ed., 1963, p. 150.

⁷⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, cit., p. 502; T. MARTINES, *Una revisione costituzionale*, cit., p. 117, che al principio del periodico avvicendamento dei governanti fa prevalere quello della riconferma di un Presidente che abbia esercitato le sue funzioni lodevolmente e che la rielezione assume il significato di una «selezione qualitativa»; G.U. RESCIGNO, in *Commentario alla Costituzione*, sub artt. 83-86, 87, I-VII comma, cit., p. 64, è contrario al divieto di rieleggibilità perché impedirebbe la conferma «magari di quell'unico soggetto che, sulla base dell'esperienza passata, ha guadagnato la fiducia di tutte le principali forze politiche».

V. LIPPOLIS, *Un regime parlamentare sotto tutela*, op. cit., ha ripreso la tesi in occasione della rielezione di Napolitano; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., spec. p. 296, invero collega la rielezione di Napolitano ad una manifestazione del ruolo di «guida politica» assunto dal Presidente della Repubblica nel nostro sistema. A questi tesi si potrebbe in primo luogo obiettare che se al Presidente della Repubblica non si può realisticamente negare un ruolo politico, bisogna però tenere ben distinta la nozione di *attività politica* da quella di *indirizzo politico* cui egli deve rimanere estraneo. Inoltre, anche senza voler mettere in causa le interessanti implicazioni di ordine più generale collegate alla tesi di Morrone, non si può rilevare che, una volta assunto tale ruolo di *guida politica*, dunque, il Presidente della Repubblica, come istituzione di garanzia, sarebbe finito.

Per l'attuale presidenza l'argomento è riproposto da A. RUGGERI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., p. 73 («non si vede perché rinunciare in partenza a seguire ad avvalersi dei servizi di un eccellente presidente») e A. CERRI, *Note minime sui problemi di «fine mandato» del Presidente della Repubblica*, in «La Lettera AIC», 02/2022, cit. («una utilizzazione al meglio di personalità di altissimo profilo non facilmente sostituibile al vertice delle istituzioni»). In senso analogo M.C. GRISOLIA, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., pp. 41-42; ID., *L'elezione di Mattarella: problematiche e prospettive*, in *federalismi.it*, cit., p. 5, per

La riprova è anche negli orientamenti emersi in sede di Commissione dei 75, dove una parte dei componenti videro con sfavore la tesi a sostegno dell'introduzione del divieto di rieleggibilità dell'investito alla carica: con lungimiranza gli on. Moro e Tosato – la cui linea politica prevalse – osservarono che il divieto di rieleggibilità (assoluto o soltanto della rieleggibilità immediata) avrebbe irrigidito inopportunamente la vita politica, annullando «i benefici della possibilità di una rielezione di un buon Presidente»⁷⁵. E potremmo dire che la esperienza ci ha mostrato l'esattezza di questo giudizio, la rielezione di Mattarella ha permesso il mantenimento in carica di un Presidente generalmente apprezzato, nonché di dare stabilità al sistema politico ponendo, dunque, la premessa di una azione efficace tra Presidente della Repubblica da un lato e Parlamento e partiti dall'altro nella conduzione dell'«attività politica»; ma il governare efficacemente rientra nel pieno esplicarsi del ruolo dei partiti nella determinazione della «politica nazionale» (art. 49 Cost.) e dipende dalla capacità dei partiti di saper sfruttare i mezzi a loro disposizione.

Mattarella, nel discorso di insediamento del 3 febbraio 2022, ha dato anche atto che: «La qualità stessa e il prestigio della rappresentanza dipendono, in misura non marginale, dalla capacità dei partiti di esprimere ciò che emerge nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione, di allenare al confronto». Aggiungendo che «i partiti sono chiamati a rispondere alle domande di apertura che provengono dai cittadini e dalle forze sociali». Di tutt'altro genere lo spirito con cui Napolitano assumeva il suo secondo incarico (20 aprile 2013), infatti nelle dichiarazioni all'atto di insediamento non esitava a denunciare con parole di fuoco gli errori, le omissioni, le irresponsabilità dei partiti politici che lo avevano costretto ad un secondo mandato, insistendo sulla necessaria riforma «dei canali di partecipazione politica e dei partiti politici [...] in quanto non c'è partecipazione realmente democratica senza partiti capaci di rinnovarsi o di movimenti politici [...] tutti da vincolare all'imperativo costituzionale del metodo democratico». Pertanto, quand'anche si volesse formulare, sull'esternazioni presidenziali del Presidente Napolitano, un giudizio sostanzialmente positivo, resta il fatto, non trascurabile, che, in parte, tali esternazioni (anche per il contesto solenne in cui sono state espresse) hanno diffuso una contrapposizione di legittimazione del Presidente della Repubblica a quella dei partiti politici, suscettibile di rendere ancora più forte il già drammatico - e forse irreversibile - distacco tra partiti e società.

la quale con la rielezione di Mattarella si è voluta premiare una presidenza «distinta per particolari doti istituzionali». Coerentemente con tale impostazione – e facendo un parallelo con la rielezione di Napolitano – Grisolia con esattezza esclude che le due esperienze possano accomunarsi, essendo stata la elezione di Napolitano determinata da «ragioni contingenti di mera opportunità».

⁷⁵ V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana, cit.*, p. 242 (corsivo nostro).

6. L'elasticità storico-sistemica del ruolo presidenziale nell'ordinamento italiano. Il Presidente della concordia

La rielezione di Mattarella è, in fondo, anche una dimostrazione delle risorse di adattamento e di resistenza della Presidenza della Repubblica alle fluttuazioni del sistema politico, implicante un consolidamento della istituzione presidenziale nella forma di governo⁷⁶. A quest'ultimo proposito, si deve anche dare atto che la dottrina prevalente spiega la riconferma di Mattarella in chiave di “rivincita” del Parlamento e dei parlamentari, individualmente intesi, rispetto ai gruppi parlamentari e ai partiti, riguardo alle indicazioni di voto⁷⁷.

Non può negarsi, comunque, che, la rielezione ha offerto alle stesse forze politiche di formulare, sia pure in forma indiretta ed ex post, un giudizio ‘politico’ di adesione all’interpretazione che il Presidente ha dato, con atti e fatti, alla disciplina costituzionale della funzione e della posizione dell’organo nella forma di governo⁷⁸ e, ancora, al ruolo di presidenza che si è affermato nella prassi e nella capacità di porsi come istanza «al di sopra» dei partiti politici e delle loro questioni quotidiane. Mattarella nel discorso del primo insediamento (3 febbraio 2015), ricordava che «all’arbitro compete la puntuale applicazione delle regole. L’arbitro deve essere – e sarà – imparziale». Queste dichiarazioni programmatiche hanno trovato riscontro al modello di presidenza che si è affermato lungo il settennio e in fatti concludenti.

L’unica eccezione, sotto questo profilo, potrebbe essere considerato il caso di Paolo Savona, vicenda ben nota all’opinione pubblica per avere provocato un conflitto tra partiti politici (Lega e Movimento cinque stelle) e Quirinale con pochi precedenti nella storia repubblicana⁷⁹. L’episodio è apparso eccezionale, sia

⁷⁶ E più generale trova corrispondenza con l’elemento della «elasticità» che è «una delle caratteristiche della nostra Costituzione e della nostra forma di governo» (V. LIPPOLIS, *La seconda elezione di Mattarella: la rieleggibilità e l’inconsistenza di una Presidenza a tempo*, in *federalismi.it*, cit., p. 3). Si noti come E. CHELLI, *I settanta anni della costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1/2018, p. 6, attribuisca l’evoluzione nella prassi dei poteri del capo dello Stato alla «elasticità sostanziale» della Costituzione, compatibile, d’altra parte, con la rigidità formale del testo.

⁷⁷ È questa l’ipotesi sostenuta, tra gli altri, da P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, cit., p. 64 e dagli autori citati alla nota 52.

⁷⁸ Soprattutto se si consideri con G. D’ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia? (Contributo ad una analisi giuridico-costituzionale)*, Rimini, 1985, p. 334, che la rielezione è fornita dell’«univoco significato di un riconoscimento della legittimità e, ad un tempo, della legittimazione delle iniziative presidenziali e della concezione stessa del ruolo che l’organo è chiamato a svolgere anche *pro futuro*». Essa, in sostanza, «riconoscendo e garantendo l’attualità di un interesse politico tiene vivo uno stretto rapporto del Capo dello Stato con le forze politiche» (*ibidem*, p. 331).

⁷⁹ Il 23 maggio 2018, il Presidente Mattarella conferiva, una prima volta, l’incarico al prof. Conte, il quale, tuttavia, il 27 maggio, aveva dovuto sciogliere negativamente la sua riserva perché il capo dello Stato aveva opposto un deciso rifiuto alla persona del prof. Savona, indicato quale ministro dell’economia con il consenso dei partiti che avrebbero sostenuto il Governo con una maggioranza sicura (Lega e M5S). Il giorno successivo, Mattarella conferiva l’incarico al prof. Carlo Cottarelli, a che formasse un Governo al solo scopo di condurre il Paese a elezioni politiche anticipate. La vicenda però ha avuto un seguito, di lì a poco, con un tentativo di dare vita a un nuovo Governo politico retto dalla coalizione Lega e M5S. La vicenda si è conclusa con la rinuncia del prof. Cottarelli e con il conferimento di un secondo incarico al prof. Conte che ha accettato, il 31 maggio, senza riserva, la nomina, comunicando la lista dei ministri, tra i quali figurava anche il prof. Savona, ma come ministro agli Affari europei e non dell’Economia. A ben vedere in questa vicenda chi ha dovuto cedere è stato in *sostanza* il Presidente della Repubblica: su ciò G.U. RESCIGNO, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 853 ss., spec. p. 858 con il quale pienamente si concorda. Invero, in questa vicenda, l’ampliamento

in relazione alla frequenza (è stata la prima volta che un Presidente rifiutava pubblicamente di nominare di un ministro proposto dall'incaricato), sia in relazione alle motivazioni addotte dal Presidente della Repubblica (ragioni di indirizzo di politica economica e dei loro possibili effetti anche a livello europeo). Nondimeno, il comportamento di Mattarella, oltre che corrispondere alla sua funzione di garante del sistema costituzionale nell'accezione allargata che a questo va riconosciuta in ragione della nostra appartenenza europea⁸⁰, interpretava correttamente la situazione politica⁸¹. Questa, secondo le parole di due commentatori della vicenda, «coloro che hanno trattato col Capo dello Stato la questione della nomina di una specifica persona e rigettato il veto del Capo dello Stato fino a dichiarare il loro rifiuto di formare il nuovo Governo senza quella persona in quel ministero erano capi riconosciuti di due partiti ma né l'uno né l'altro avevano ricevuto l'incarico [...]». Il Capo dello Stato è stato costretto dalla situazione politica a trattare non con l'incaricato (e cioè il probabile futuro capo del Governo) ma con due politici che si sono presentati come, e sono stati incontestabilmente considerati, i due capi di due distinte e compatte forze politiche⁸², inoltre, «mai nella storia della Repubblica i partiti hanno imposto le loro scelte al Presidente della Repubblica. Mai [...] i partiti sono stati così arroganti e irrispettosi dei ruoli»⁸³. Peraltro, l'accusa rivolta al Presidente da alcuni settori del mondo politico, di avere usurpato prerogative del suo ruolo – accusa tradottasi nell'annuncio pubblico dell'intenzione di incriminare il Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 90 Cost.⁸⁴ – suona per molto versi grottesca, dal momento che la rielezione di Mattarella è stata tenuta a battesimo dalle medesime forze politiche.

dei poteri presidenziali è più apparenza che realtà, non riscontrandosi alcuna appropriazione di funzioni politiche decisionali da parte del Presidente della Repubblica.

⁸⁰ In molti (v., per tutti, A. MORRONE, *Governo di cambiamento, in federalismi.it, editoriale*, 6 giugno 2018, p. 17, a cui dire la «collocazione internazionale e europea sono, è non da oggi – basti ricordare l'attivismo europeista di Carlo Azeglio Ciampi e di Giorgio Napolitano –, un valore portante dell'unità nazionale e, da punto di vista del Capo dello stato, un bene da preservare, anche contro il principio di maggioranza politica») ritenevano il rifiuto giustificato sulla base di una valutazione non soggettiva del Presidente della Repubblica, ma ancorata al quadro europeo, quindi ad un elemento esterno, il che ne diminuiva la politicità.

⁸¹ Senonché in termini strettamente giuridici il capo dello Stato, terminato il confronto e la discussione, deve nominare ministro la persona proposta dal Presidente del Consiglio *in pectore*. La partecipazione del capo dello Stato alla formazione dei contenuti della lista dei ministri non può spingersi ad una vera e propria prerogativa di partecipazione alle scelte di una maggioranza politica entro le Camere, e ciò perché il capo dello Stato deve nominare quel Governo voluto da tale maggioranza (per una critica alla lettura presidenzialistica dell'art. 92 Cost., vedi i diversi motivi illustrati con molta efficacia da G. PITRUZZELLA, in *Commentario alla Costituzione*, cit., *Il Consiglio dei Ministri, Art. 92-96*, Bologna-Roma, 1994, sub artt. 92-93, p. 99).

⁸² G.U. RESCIGNO, *Presidente della Repubblica e nomina dei ministri*, cit., pp. 854-855.

⁸³ R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *laCostituzione.info*, 29 maggio 2018. Il Presidente Mattarella, *per incidens*, ha dovuto «esplicitare» la sua posizione a causa del livello inusitato di esposizione mediatica data dai due leader politici alla vicenda.

⁸⁴ V., criticamente, G. PASQUINO, *Minima politica. Sei lezioni di democrazia*, Utet, Torino, 2020, p. 66, quando ritiene che Salvini e Di Maio, miravano, più o meno consapevolmente, «a dimostrare, di fronte alla prima divergenza con il presidente, che il loro potere politico era/è superiore al potere istituzionale del Presidente della Repubblica e su quel potere deve prevalere».

Se le considerazioni precedenti hanno una plausibilità, ne consegue la necessità di sottolineare che ciò che in definitiva conta è l'insieme delle qualità degli uomini che ci governano; risulterà che quest'ultimo aspetto dei sistemi costituzionali, che pure è generalmente trascurato dai giuristi, non è quello meno importante⁸⁵. Va richiamata anche, in conclusione, l'attenzione sul fatto che il sistema di elezione adottato si risolve anche in un criterio per la selezione della singola persona alla quale l'organo e i poteri devono essere affidati, e nello stesso tempo condiziona la provenienza ed il tipo di comportamento del chiamato al ruolo presidenziale.

Il passato del Presidente è scevro di ogni macchia, il suo impegno politico si colloca sulla linea tracciata da suo fratello Piersanti, assassinato per l'impegno di sottrarsi ai condizionamenti della mafia⁸⁶. Il presente è irreprensibile. Il suo è un potere non solenne, in vista della scadenza del mandato ha preso una casa in affitto, dopo la rielezione si è ridotto l'assegno personale⁸⁷. È un potere che parla in modo che tutti lo capiscano, e lo fa con grande parsimonia. Come potere non è distante, ha aperto quotidianamente il palazzo del Quirinale al pubblico⁸⁸. Di fronte alle laceranti contrapposizioni nate dalla pandemia ha ripetuto che essere malati, o anziani, non è una colpa, e che il dovere di ognuno è rendersi conto che si vive in mezzo ad altri (in adempimento – tanto per indicare un riferimento normativo – ai doveri di solidarietà dell'art. 2 Cost.)⁸⁹. L'attuale Presidente è, insomma, un'immagine rara di un potere che non si

⁸⁵ Il che conduce R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit., p. 17, ad affermare che le prassi «sono conseguenti al modo di essere di fatto dei protagonisti politico-istituzionali, i quali si comportano così non ha causa delle regole, ma per la forza stessa dei fatti politici. [...] le regole costituzionali possono modificare ben poco i fatti politici e che le riforme costituzionali non ci daranno mai un governo migliore. Per questo servono persone migliori».

Una ulteriore considerazione va tratta: che la cultura, la saggezza, la conoscenza della politica e degli uomini di un Presidente della Repubblica, che pure sono qualità essenziali, non sono sufficienti per assicurare da sole il corretto funzionamento dei poteri attribuitigli al fine di intervenire a garanzia dell'integrità del sistema. È bene non dimenticare l'insegnamento di Lorenza Carlassare, che l'indipendenza e l'imparzialità, «se non si costruisce sull'assenza di funzioni politiche, è soltanto un mito. Non è possibile caricare di attribuzioni sostanziali il Presidente della Repubblica quale *organo imparziale* per poi concludere (esattamente del resto) che dal momento che esercita tali attribuzioni dovrà anche essere responsabile: allora non sarà più imparziale» (L. CARLASSARE, in *Commentario alla Costituzione*, cit., *Il Presidente della Repubblica*, II, sub art. 88, p. 92; ID., *Scioglimento delle camere e responsabilità presidenziale*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 159 ss., spec. p. 185).

⁸⁶ Il Presidente Mattarella non ha mai ecceduto in simbolismo antimafioso durante il suo primo mandato e neppure durante il corso della sua lunga esperienza politica. L'attuale Presidente può collocarsi nell'ambito degli uomini politici impegnati nella lotta alla mafia fatta di cose concrete, di scelte politiche e di effettivi comportamenti che tolgano spazio ai condizionamenti mafiosi: «Dignità – ha sottolineato nel suo discorso di insediamento del 3 febbraio 2022 – è un Paese libero dalle mafie, dal ricatto della criminalità, dalla complicità di chi fa finta di non vedere».

⁸⁷ Comunicato della Presidenza della Repubblica «Il Presidente della Repubblica riduce l'assegno personale e rinuncia sullo stesso all'adeguamento Istat», 3 marzo 2022 (in *Quirinale.it*).

⁸⁸ Comunicato della Presidenza della Repubblica «Il Presidente Mattarella ha presieduto la riunione di insediamento del gruppo di lavoro sull'apertura al pubblico del Palazzo del Quirinale», 27 febbraio 2015 (testo consultabile sul sito *Quirinale.it*).

⁸⁹ Nei molti interventi presidenziali diretti a far accettare come giuste le norme di contenimento della pandemia non vi è stata alcuna presa di posizione politica, ma solo il doveroso richiamo dei cittadini all'adempimento degli obblighi di solidarietà costituzionale (tra i tanti giuristi che hanno riflettuto su questo aspetto della condotta presidenziale richiamo qui solo i contributi di A. RUGGERI, da ultimo il suo *Covid-19 e obbligo vaccinale, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1 – *speciale*/2022, p. 2, nt. 3).

mostra arrogante, che induce i cittadini e le forze politiche (come dimostra la rielezione del 2022) ad affidarsi a lui, nella convinzione che non abuserà mai dei propri poteri e che in ogni caso quei poteri saranno rivolti a rendere perfettibile la conduzione della cosa pubblica. A queste, altre ragioni di apprezzamento si aggiungono: «Mattarella è un galantuomo, è stato un presidente impeccabile, ha mostrato gran cura per gli interessi del Paese, specie delle sue parti più deboli, è affezionato ai principi scritti in Costituzione, che sono la sua cultura»⁹⁰.

Questa rapida rassegna del carattere e dello stile dell'attuale Presidente consente di notare una continuità con le precedenti esperienze di Pertini e di Ciampi⁹¹. Con questi Presidenti, la suprema magistratura non è stata più distante, in quanto si è fatta viva tra i privati cittadini (senza voler con ciò accreditare la legittimità di un presidenzialismo populistico sicuramente estraneo allo spirito della Costituzione)⁹², è entrata nelle loro case⁹³. L'opposto di quello che è accaduto con il biennio finale della presidenza Cossiga

⁹⁰ A. MASTROPAOLO, *Alla luce della rielezione di Sergio Mattarella*, op. cit., p. 2, ivi l'altrettanto fondata – a nostro avviso – affermazione per cui a guadagnare dalla rielezione di Mattarella è stata, più in generale, «la democrazia». Opportuno anche il richiamo di A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., p. 214, sul valore e la funzione della Costituzione rispetto al mandato di Mattarella: «La Costituzione, in sostanza, sembra essere stata il vero pilastro dell'attività di Mattarella».

⁹¹ Una ricchissima testimonianza sulla popolarità di Pertini e di Ciampi e sulla benevolenza accordata loro dal corpo sociale è offerta di recente dal già citato volume collettaneo in due tomi – vedi *supra* nt. 29 – *I Presidenti della Repubblica*. Si leggano soprattutto i saggi introduttivi di G. GALASSO, *Il presidente e la storia della Repubblica*, p. 31, per il quale Pertini e Ciampi, diversamente da altri presidenti, sono riusciti a dare l'idea del «presidente di tutti gli italiani», e di S. CASSESE, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, cit., p. 49: «La principale preoccupazione di Ciampi fu rivolta a ristabilire un dialogo tra istituzioni e paese». Giudizi che ritornano in alcuni dei saggi giuridici più approfonditi sulla figura di Pertini: A. BALDASSARE e C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 220 ss.; ID., *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 47 ss., spec. p. 84 ss.; e di G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia?*, cit., p. 19 ss.

Ciò non toglie che nonostante Pertini abbia conquistato un ascendente e una autorità morale che nessun uomo politico dell'Italia democratica aveva mai raggiunto sia poi riuscito a ottenere la rielezione a Presidente a cui aspirava. La vicenda di Pertini dimostra che il Parlamento in seduta comune si muove secondo la logica partitica, e dunque anche sotto tale profilo in assenza di un accordo tra le forze politiche, ed essendo gli elettori influenzati da contingenze e ragioni del tutto particolari, le pressioni e gli interventi del capo dello Stato tendenti a farsi rieleggere incontrerebbero notevoli difficoltà di attuazione concreta. La Presidenza Ciampi costituisce un caso diverso. Ciampi è stato gratificato a fine mandato da indici di consenso eccezionalmente alti e al contempo della fiducia delle forze politiche: al punto che, se non si fosse fermamente opposto ad un secondo mandato, sarebbe andato incontro ad una sicura riconferma (così A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, III ed., 2016, p. 392).

⁹² Nella temperie politica e culturale durante il settennato Pertini caratterizzata da esaltazione presidenziale Giustino D'orazio dava un contributo di chiarezza quando, con sicuro intuito giuridico, segnalava i limiti e i pericoli a cui concretamente portava l'ampia valutazione di «fattori metagiuridici connotati *intuitu personae*» sulla configurazione delle funzioni presidenziali, preoccupandosi di salvaguardare, sotto tale profilo e a tal fine, la funzione prescrittiva e regolativa delle norme costituzionali, che consentono ed impongono di ricondurre *sub specie iuris* anche fenomeni che da quelle norme sono lontani: «È l'irrazionalità o la rinuncia all'analisi critica e metodologica corretta che molto spesso è prevalsa e che ha finito con l'elevare a metro di giudizio un fattore sociologicamente importante e pregiudiziale: il c.d. carisma, *l'ipse dixit*, la fiducia *a priori*, il «non può far male» (G. D'ORAZIO *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia?*, cit., pp. 35-36, ma *passim*). V., in proposito, le argute considerazioni di S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: Struttura garantistica o struttura governante?*, in *Il ruolo e la figura del Presidente della Repubblica*, cit., p. 17 ss., spec. pp. 42-43, e più ampiamente, S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., pp. 426-428.

⁹³ Precisamente, dove il rapporto del ruolo presidenziale è più direttamente ancorato in un processo di avvicinamento delle istituzioni politiche alla società civile è nel potere di esternazione. La Carta del 1948 lasciava certo alla discrezione del capo dello Stato la possibilità di esprimere con messaggi, esternazioni verbali, oltre che con provvedimenti e atti formali, il suo parere su questioni rilevanti ma da allora il panorama è radicalmente cambiato. Da un lato l'invasione o

che, pur nella sua brevità, ha messo in discussione l'autorevolezza dello Stato e il prestigio della Costituzione, a causa di un agire del Presidente come «Orazio sol contro l'Etruria tutta»⁹⁴. Le Presidenze Pertini, Ciampi e Mattarella possono essere, viceversa, assimilate, nel senso che nel loro corso sono riuscite a dare l'idea del «Presidente della concordia». Presidenti che, in sintesi, hanno realizzato qualcosa di molto serio: hanno ristabilito i rapporti tra la società civile e lo Stato spesso affatto isolato e chiuso in sé stesso⁹⁵. Lo hanno fatto con stili diversi e attraverso polemiche e discussioni, ma lo hanno fatto. È quel

Ponnipresenza dei media rende visibile ogni atto del Presidente, anche il più privato (come, ad esempio, il trasloco dei mobili dalla sua abitazione di Palermo a quella di Roma che il Presidente Mattarella aveva organizzato in vista della scadenza del suo mandato). D'altro canto i canali di espressione si sono moltiplicati, sfuggono a qualsiasi controllo immediato del potere pubblico e raggiungono la totalità dei cittadini in ogni luogo ventiquattro ore su ventiquattro ore. Pertanto, un Presidente che può ottenere l'accesso alla televisione e agli strumenti multimediali ogni qual volta lo richieda fatalmente viene a svolgere una funzione per qualità non diversa dal «governare» di cui i Costituenti non potevano avere alcuna idea. Non a caso, proprio nel potere di esternazione, viene da Ruggeri individuato (v. A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010, p. 23) il «*quid proprium* dell'ufficio presidenziale, il suo “nucleo duro”», distintivo del Presidente rispetto ad altri soggetti istituzionali.

⁹⁴ Riprendiamo l'immagine utilizzata da Mortati (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, *cit.*, p. 628) a proposito del significato da attribuire al potere presidenziale di scioglimento delle camere, di cui mette in rilievo il carattere «duumvirale». Al di là dell'uso del «potere di esternazione» (che usò fino «ai limiti del lecito»: S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, *cit.*, p. 141) la delegittimazione cossighiana delle istituzioni ruotava intorno alla messa in discussione della validità della Costituzione vigente. Nel libro-intervista F. COSSIGA, *La passione e la politica*, intervista di P. TESTONI, con pref. di A. FAZIO, Rizzoli, Milano, 2000, p. 354, lo stesso Cossiga esprimerà un giudizio ancora più deciso del suo operato: «Perché quella Costituzione siamo stati in molti a “stravolgerla” o comunque a dichiarare con i nostri comportamenti che “era stata stravolta” dal mutare della situazione socio-politica, dunque dal mutare della Costituzione materiale». Vale la pena di riportare, anche se per inciso, alcune considerazioni contenute nella lettera che il Presidente del Consiglio (VII governo Andreotti) inviò al Presidente Cossiga per esporgli il suo dissenso a controfirmare il messaggio che egli si accingeva a inviare alle Camere («Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 (sulle riforme costituzionali e sulle procedure idonee a realizzarle) a norma dell'art. 87 comma 2 Cost.»), (messaggio controfirmato dal ministro guardasigilli, per significare la neutralità del governo sul merito del messaggio presidenziale), in *Giur. cost.*, 1991, p. 3343 ss.): «Vi è – accanto a una fedele ricostruzione storica e ad una ampia ricognizione delle varie tesi, già affacciate o possibili (salvo quelle leghiste dello smembramento) – un tono eccessivamente negativo sulla situazione corrigenda. Usi più volte l'espressione *delegittimazione* («orami sempre più visibile») e questo potrebbe al limite portare anche alla... legittimazione della disobbedienza civile, dinanzi alla «crisi del regime» «comunemente condivisa». [...] Vi è, poi, una enfattizzazione nella interpretazione dell'ultimo referendum che non mi sembra pacifica e che viene a colpire anche chi – io non ero tra questi – sosteneva legittimamente l'invito a non andare alle urne. Anche la reiterata contrapposizione tra popolo sovrano e rappresentanza è pericolosa, perché sappiamo storicamente i rischi della soggettiva distinzione tra Paese reale e Paese legale. Del resto il nostro sistema non è poi così chiuso, se forze nuove possono emergere anche in misura consistente (le leghe, la Rete siciliana). [...] Circa la parte più strettamente politica nei riguardi dei partiti si presterà a contrapposte polemiche. Ma questo è merito su cui non sono ex officio competente, date le suddette premesse. In quanto ad una spietata fotografia – a mio avviso generalizzante – della situazione presente mi sembra che dovrebbe derivare una squalifica generale che sarebbe ingiusta e foriera di incertezze» (lettera di Giulio Andreotti a Francesco Cossiga, 26 giugno 1991: *ibidem* pp. 389-390).

L'esperienza vissuta con il biennio cossighiano ha lasciato un un'eco indelebile nella dottrina costituzionalistica. Sono da vedere in proposito i giudizi critici che di quell'esperienza danno oggi studiosi quali Rescigno: «sciagurato settennato», che si è posto «al di fuori di ogni ragionevole ricostruzione dei poteri e delle funzioni del Presidente della repubblica secondo la Costituzione italiana» (G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, *cit.*, p. 433); Manetti: «le opinioni manifestate da Cossiga si sono spesso mostrate prive di autorevolezza, talvolta persino della forma civile» (M. MANETTI, *Capo dello Stato*, *cit.*, p. 157); Lanchester: «evocherà in più occasioni [...] i fantasmi weimariani dei governi presidenziali» (F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, 2011, p. 174). Dal punto di vista storico, per un'analisi di largo respiro, G. GRAINZ, *Il paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Donzelli, Roma, 2012, p. 242 ss., che titola il paragrafo dedicato alla presidenza Cossiga «Macerie istituzionali».

⁹⁵ Una interpretazione realistica dell'art. 87 della Costituzione è che il Presidente della Repubblica deve svolgere la funzione irrinunciabile di rappresentare «l'unità», non una «parte», o più «parti», del complessivo sistema pluralistico

che conta⁹⁶. Sì, sebbene si cerchi sovente di negarlo, tutto questo occorre nel difficile ambiente del nostro Stato, il cui problema principale, sin dalla nascita, è quello della conciliazione tra interessi particolari e il bene collettivo, e dell'incapacità dei governanti di apprendere il principio fondamentale del pensiero politico repubblicano, ossia: «Il senso dello Stato, ovvero il dovere di perseguire il bene comune e non il bene particolare o individuale»⁹⁷. Questo risultato è stato possibile per un motivo, in pari tempo molto semplice e molto complesso, e cioè che per questi Presidenti la Costituzione repubblicana è una potenza generativa autonoma, capace di trasformare le cose del Paese e di migliorare sostanzialmente la vita dei cittadini nella direzione di un potenziamento della libertà e della dignità della persona umana, se solo è messa nelle condizioni di farlo. Ora, il Presidente Sergio Mattarella, almeno a nostro modo di vedere, resta un uomo animato da questo profondo convincimento, da questa autentica fede che crediamo lo sosterrà per tutto il corso del suo secondo mandato.

dello Stato italiano (artt.2, 5, 8, 18, 29, 33, 39, 38, 49). Interpretazione cui chiaramente accenna, ad es., G. SILVESTRI, *Introduzione*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., spec. pp. 8-9, quando rileva che, affinché la funzione di rappresentanza della «unità nazionale» che l'art. 87 conferisce al Presidente della Repubblica non risulti generica o retorica, «occorre che lo Stato di cui egli è Capo sia esso stesso uno Stato di "tutti"». Che il Presidente della Repubblica rappresenta «l'unità nazionale», per fare solo un esempio, sta a significare che egli è tenuto ad interpretare esigenze ed interessi della comunità di immigrati – una componente ormai essenziale dell'intera comunità statale – che operano e vivono dentro il nostro Stato, e dunque in modo da armonizzare le esigenze dell'una e dell'altro. È merito di Oscar Luigi Scalfaro essersi rivolto per la prima volta agli immigrati nel messaggio di fine anno del 1993: «perché sentano l'Italia come la loro seconda Patria e dimentichino qualche episodio di inciviltà: il popolo italiano è tutto ospitale», e Scalfaro avrebbe ricordato gli immigrati anche in seguito (G. GRAINZ, *Il paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, cit., p. 334, nt. 63).

⁹⁶ Certo, sarebbe auspicabile che i partiti politici fossero veramente rappresentativi, perché «Senza partiti coinvolgenti, così come senza corpi sociali intermedi, il cittadino si scopre solo e indifeso. Deve poter fare affidamento sulla politica come modalità civile per esprimere le proprie idee e, insieme, la propria appartenenza alla Repubblica»: *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel giorno del giuramento*, 3 febbraio 2022.

⁹⁷ Così N. BOBBIO, M. VIROLI, *Dialogo intorno alla repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 41. Simile diagnosi in E. CHELI, *I settanta anni della costituzione italiana*, op. cit., p. 8, la Costituzione è forte ci dice Cheli, perché è radicata nella comunità politica, mentre il sistema politico è, invece, debole, incapace di «riacquisire una visione più alta (cioè in definitiva costituzionale) del bene comune». In verità, la bassa capacità di tenuta del principio repubblicano nel nostro ordinamento sin dall'unità statale e nazionale si può spiegare con la sua sostanziale debolezza, con la mancanza, cioè, di un retroterra di valori talmente accettati nella società da poter sorreggere e integrare le pure effettive potenzialità unificatrici del medesimo principio: puntualmente in questo senso M. LUCIANI, *Costituzione italiana: articolo 12*, Carocci, Roma, 2018, spec. p. 132: «nessun simbolo, nessuna bandiera, può rimediare al difetto di spirito repubblicano delle masse e all'incapacità di analisi, all'insufficienza di iniziativa politica e all'egoismo economico di larghi strati di classe dirigente della società civile e della società politica, che tengo al proprio *particolare* molto di più di quando tengano all'Italia»; E. GENTILE, *Né Stato né Nazione. Italiani senza meta*, Laterza, Roma-Bari, 2013, spec. p. VI: «I cittadini dello Stato italiano non hanno mai avuto il sentimento comune dei sacrifici compiuti insieme. Il ricordo del passato ha sempre diviso gli italiani. Nel futuro, forse solo l'oblio del passato potrebbe unire gli italiani in una solidarietà collettiva [...]. Anche se, ovviamente, non si potranno istituire Giornate dell'Oblio in sostituzione delle Giornate della Memoria, perché tutte le giornate sono momenti per ricordare e non per dimenticare. Forse sarà pratico ed efficace fare completamente a meno della storia, e abituare gli italiani, se lo Stato italiano sopravvivrà, a vivere come animali. Che l'uomo invidia – secondo il filosofo Friedrich Nietzsche – perché gli animali dimenticano subito e vagano in un presente senza storia». Per costruire una memoria condivisa molto hanno fatto i nostri più recenti Presidenti della Repubblica, in particolare, Ciampi e Mattarella.