

*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Diritto delle Assemblee  
Elettive*

## TITOLO

**L'elezione parlamentare del Presidente della Repubblica:  
procedure e prassi**

RELATORE

Prof. Nicola Lupo

CANDIDATO

Alberto Santoro

Matricola 626622

CORRELATORE

Prof. Marco Angelo Gervasoni

ANNO ACCADEMICO 2015 / 2016

# INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
<b>1 LE DIFFERENTI MODALITÀ DI ELEZIONE DEL CAPO DELLO STATO.....</b>	<b>8</b>
1.1 L'ELEZIONE DIRETTA.....	8
1.1.1 <i>Il sistema elettorale francese e l'unicità dei poteri presidenziali nella Costituzione della V Repubblica.....</i>	<i>9</i>
1.1.2 <i>La Finlandia: l'investitura elettorale diretta e le sue ripercussioni.....</i>	<i>15</i>
1.2 L'ELEZIONE DI SECONDO GRADO.....	18
1.2.1 <i>L'elezione semi-diretta degli Stati Uniti. Le caratteristiche del "potere condiviso".....</i>	<i>19</i>
1.2.2 <i>Esempi storici di elezione presidenziale di secondo grado.....</i>	<i>25</i>
1.3 L'ELEZIONE INDIRETTA, DA PARTE DEL PARLAMENTO.....	27
1.3.1 <i>Il "Bundespräsident" tedesco. Modalità di elezione e poteri.....</i>	<i>28</i>
1.3.2 <i>La Grecia: quando l'elezione presidenziale incide sulla stabilità del Governo.....</i>	<i>32</i>
1.3.3 <i>Altri esempi europei ed extra-europei: Estonia, Ungheria e Israele.....</i>	<i>38</i>
<b>2 LA FIGURA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA.....</b>	<b>43</b>
2.1 IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA SCELTA COSTITUENTE.....	43
2.1.1 <i>La volontà dell'Assemblea costituente in merito al ruolo e alle funzioni del Presidente della Repubblica.....</i>	<i>43</i>
2.1.2 <i>Le differenti competenze rispetto al Capo dello Stato dello Statuto Albertino.....</i>	<i>48</i>
2.2 LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE SUL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.....	53
2.2.1 <i>Modalità di elezione del Presidente della Repubblica.....</i>	<i>53</i>
2.2.2 <i>I poteri presidenziali.....</i>	<i>59</i>
2.2.3 <i>I vincoli imposti dalle disposizioni transitorie e finali della Costituzione.....</i>	<i>64</i>

<b>3</b>	<b>I PROBLEMI PROCEDURALI E LE PRASSI PARLAMENTARI PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.....</b>	<b>66</b>
3.1	L'EVENTUALITÀ DELLA RIELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.....	66
3.1.1	<i>La “finestra schiusa” lasciata dalla Costituzione.....</i>	66
3.1.2	<i>L'opportunità istituzionale di un secondo mandato presidenziale.....</i>	71
3.2	IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE IN OCCASIONE DELL'ELEZIONE PRESIDENZIALE.....	74
3.2.1	<i>L'integrazione con i delegati regionali nelle rispettive Regioni. La questione sulla legittimità di eleggere come delegato regionale un membro esterno al Consiglio regionale.....</i>	75
3.2.2	<i>Il regolamento del Parlamento in seduta comune e le funzioni del Presidente della Camera che lo presiede.....</i>	80
3.3	L'INGORGO ISTITUZIONALE. IL RISCHIO DEL TERMINE DEL MANDATO PRESIDENZIALE CONTESTUALMENTE ALLA FINE DELLA LEGISLATURA .....	84
3.3.1	<i>Caratteristiche, conseguenze e possibilità di arginarlo.....</i>	85
3.3.2	<i>La sua gestione nella storia repubblicana.....</i>	88
3.4	IL QUORUM PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E LA RATIO DEL VOTO SEGRETO.....	92
3.4.1	<i>Le ragioni alla base dell'esplicita previsione costituzionale.....</i>	92
3.4.2	<i>Analogie e differenze tra l'elezione del Presidente della Repubblica e quelle dei Presidenti dei due rami del Parlamento.....</i>	95
<b>4</b>	<b>RIFLESSIONI CONCLUSIVE ALLA LUCE DELLE RIFORME COSTITUZIONALI RESPINTE NEL 2006 E 2016.....</b>	<b>99</b>
4.1	L'INFLUENZA E LE RIPERCUSSIONI DEL SISTEMA ELETTORALE SULL'ELEZIONE DEL	

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.....	99
4.1.1 <i>Le garanzie di rappresentanza offerte dal sistema proporzionale.....</i>	99
4.1.2 <i>Lo squilibrio generato dal sistema maggioritario.....</i>	102
4.2 RIFLESSIONI CONCLUSIVE.....	105
4.2.1 <i>I vantaggi e le criticità del maggioritario nell'attuale sistema partitico.....</i>	105
4.2.2 <i>Il cambiamento dell'elezione presidenziale previsto dalle proposte di riforma costituzionale.....</i>	108
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>113</b>
<b>DOCUMENTI DI ATTIVITÀ PARLAMENTARE.....</b>	<b>124</b>
<b>RIASSUNTO.....</b>	<b>127</b>

## Introduzione

Lo studio dettagliato dell'elezione del Presidente della Repubblica e del suo ruolo nasce dal fatto che, nonostante venga direttamente disciplinata all'interno della Costituzione, nel corso degli anni si sono instaurate una serie di consuetudini e verificati alcuni problemi procedurali che hanno reso la materia riguardante l'elezione del Capo dello Stato particolarmente interessante per un approfondimento relativo anche alla natura dell'organo posto al vertice del sistema istituzionale.

Pertanto nel primo capitolo si è deciso di effettuare un'analisi comparata tra realtà europee ed internazionali, prima di procedere con l'esame della figura del Presidente della Repubblica italiano, così da poter avere un quadro completo di come l'istituto in questione viene disciplinato a seconda della modalità di elezione scelta.

Innanzitutto verrà effettuata una distinzione tra Paesi che prevedono l'elezione diretta del Capo dello Stato, altri che eleggono il proprio Presidente mediante un'elezione di secondo grado e altri ancora, tra cui l'Italia, che procedono all'elezione presidenziale mediante un collegio di matrice parlamentare.

Tra gli Stati che eleggono il Capo dello Stato mediante elezione diretta si parlerà dell'esempio francese che, istituito con la Costituzione della V Repubblica nel 1958, rappresenta un modello unico e del caso della Finlandia.

Per quanto concerne, invece, i Paesi in cui l'elezione del Presidente avviene mediante un sistema di secondo grado, il riferimento storico è costituito dagli Stati Uniti, per via della loro tradizione plurisecolare, nonostante vi siano anche altri esempi rappresentati dalla Costituzione finlandese del 1919 e dalla seconda Repubblica spagnola del 1931.

Si parlerà, dunque, della differenza tra elezione diretta ed elezione di secondo grado, percepita anch'essa come diretta, ma in cui il corpo elettorale, in realtà, elegge i componenti del collegio preposto all'elezione del Presidente, che in un secondo momento effettua l'elezione del Capo dello Stato.

In riferimento all'elezione indiretta effettuata da un collegio di matrice parlamentare, invece, prima di parlare del caso italiano, verranno analizzati gli esempi della Germania e della Grecia, insieme a quelli dell'Estonia, dell'Ungheria e di Israele. Ma in particolar modo la Germania viene ritenuta dalla maggior parte della dottrina il modello più significativo relativamente alle forme di Governo parlamentari, con la Costituzione del 1949 che prevede un'elezione da parte dell'Assemblea federale, organo composto dai membri del Bundestag e da

un numero uguale di membri che vengono eletti mediante un criterio proporzionale dalle assemblee elettive dei Länder.

Inusuale risulta, poi, il caso greco, in cui il destino del Governo è indissolubilmente legato alla riuscita dell'elezione del Presidente della Repubblica, che spetta alla Camera dei deputati. Nella circostanza in cui, in cui in seguito alla terza votazione, nessun candidato dovesse essere eletto, infatti, la Costituzione greca del 1975 prevede che venga sciolta la Camera dei deputati e si effettuino nuove elezioni politiche.

Dopo aver analizzato i più rappresentativi sistemi europei ed extra-europei, nel secondo capitolo, verrà osservato nel suo complesso il ruolo del Presidente della Repubblica italiano, mediante l'effettuazione di alcune considerazioni relative alla visione originaria di tale organo maturata in sede di Assemblea costituente, attraverso un suo paragone con il precedente istituto monarchico del Capo dello Stato e, infine, mediante lo studio delle norme della Costituzione che disciplinano elezione, requisiti e poteri del Presidente della Repubblica.

Particolare attenzione verrà riservata, nel terzo capitolo, ai problemi procedurali ed alle consuetudini instauratesi in Italia nel corso degli anni repubblicani in riferimento all'istituto del Capo dello Stato.

Si affronterà la questione riguardante la rielezione del Presidente della Repubblica, non disciplinata dalla Costituzione, che lascia spazio ad interpretazioni dottrinali divergenti che sono state espresse in merito alla questione, in particolar modo prima della riconferma del Presidente Giorgio Napolitano nel 2013, che ha interrotto una prassi pluridecennale legata a un unico mandato presidenziale. È ancora in auge il dibattito relativo all'opportunità istituzionale del secondo mandato del Presidente della Repubblica, con vari Presidenti della Repubblica che hanno chiesto un intervento volto a disciplinare esplicitamente la fattispecie in Costituzione, tra cui si possono citare il Presidente Segni nel 1963 e il Presidente Carlo Azeglio Ciampi nel 2006.

Si affronterà, poi, la questione procedurale riguardante la composizione del Parlamento in seduta comune in occasione dell'elezione presidenziale, con riferimento all'organo incaricato di presiederlo, al Regolamento utilizzato e alla modalità di elezione prevista dai singoli Statuti delle Regioni per la scelta dei delegati regionali con cui integrare il Parlamento in seduta comune.

Successivamente si esaminerà la criticità procedurale determinata dal rischio dell'ingorgo istituzionale, causato dalla coincidenza del termine del mandato presidenziale con la fine della legislatura. Si vedrà come il dettato costituzionale avrebbe potuto generare l'impossibilità di arginare il potenziale rischio di *empasse* istituzionale, derivante dalla concomitanza delle

elezioni politiche e di quella presidenziale, con il problema parzialmente risolto mediante la Legge costituzionale 1/1991 e si parlerà dei casi verificatisi nella storia repubblicana e della loro gestione.

Infine, si affronterà il tema delle motivazioni alla base dell'esplicita previsione in Costituzione del quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica e del voto segreto, utilizzando come termine di paragone le elezioni degli altri organi disciplinati dai regolamenti parlamentari.

In conclusione si discuterà di come i sistemi elettorali incidono sull'elezione presidenziale, con maggioranze parlamentari differenti a seconda che venga utilizzato un sistema elettorale proporzionale o maggioritario, con la necessità di adeguare il quorum prescritto dalla costituzione in caso di scelta maggioritaria, onde evitare che il premio di maggioranza consenta ad una coalizione con la maggioranza relativa di eleggere il Presidente della Repubblica.

Anche a questo scopo si studieranno anche le proposte di riforma della Costituzione respinte dai referendum costituzionali del 2006 e del 2016, con le modifiche del quorum previste e le differenti competenze che sarebbero state assegnate al Capo dello Stato in caso di consenso elettorale.

## CAPITOLO I

# LE DIFFERENTI MODALITÀ DI ELEZIONE DEL CAPO DELLO STATO

### 1.1 – *L'elezione diretta*

Tutte le forme di governo presidenziali sono contraddistinte dall'elezione diretta del Capo dello Stato, con il Presidente che, eletto direttamente dal popolo, è titolare di peculiari funzioni di indirizzo politico. L'esercizio di tali funzioni è, generalmente, fortemente legittimato dal fatto che l'elezione diretta implica uno stretto collegamento tra i candidati presidenti ed il corpo elettorale<sup>1</sup>. Gli elettori esprimono la loro preferenza, consapevoli dell'appartenenza partitica di ogni candidato, visto che la candidatura di ogni soggetto è esplicitamente avallata del proprio partito.

Nel caso delle forme di governo presidenziali il Presidente svolge contemporaneamente il ruolo di Capo dello Stato e Capo del Governo, mentre per quanto concerne le forme di governo semipresidenziali, il cui esempio più rilevante è quello francese, il Presidente è esclusivamente Capo dello Stato, mantenendo ciò nonostante forti poteri di indirizzo e di controllo nei confronti del Governo<sup>2</sup>.

Tuttavia non necessariamente l'elezione diretta è automaticamente connessa con la forma di Governo presidenziale, dal momento che non mancano esempi di Paesi con forme di Governo parlamentari in cui il Presidente gode di investitura popolare diretta.

Il modello dell'elezione diretta del Capo dello Stato è abbastanza diffuso sia in Europa che a livello internazionale, infatti, oltre alla già citata Francia, è in vigore in Paesi come Romania, Finlandia, Austria, Portogallo, Polonia e Islanda. A seconda della forma di governo di tali Stati, cambiano i poteri e le funzioni del Presidente, pur fondandosi sempre su un'elezione diretta da parte del popolo.

---

<sup>1</sup> CATELANI A., *Elezione diretta del Capo dello Stato e rispetto della sovranità popolare*, in Rivista AIC n°2/2013, p. 5.

<sup>2</sup> PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli editore, Torino, 2014, p. 362.

### *1.1.1 – Il sistema elettorale francese e l'unicità dei poteri presidenziali nella Costituzione della V Repubblica*

La Francia rappresenta un esempio molto interessante di un sistema in cui con la riforma costituzionale del 1958 promossa dal Generale De Gaulle si passò dalla Repubblica parlamentare della IV Repubblica a quella semipresidenziale della V Repubblica, successivamente modificata con lo scopo di rafforzare l'esecutivo con l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica nel 1962. L'effetto più evidente di questo passaggio è la maggiore stabilità scaturita, visto che nella Quarta Repubblica si susseguirono 20 governi in 12 anni, mentre negli ultimi 58 anni vi sono stati 7 Presidenti della Repubblica e 22 Capi del Governo, con l'attuale Bernard Cazeneuve nominato nel dicembre 2016 dal Presidente Hollande<sup>3</sup> per rimpiazzare Manuel Valls, dimessosi in seguito alla propria decisione di presentarsi alle primarie del Partito Socialista in vista delle elezioni presidenziali in programma ad aprile 2017.

Esaminando le Costituzioni adottate dai Paesi europei negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, risulta abbastanza evidente come tutte disciplinino in primis il Parlamento, come segno di volontà che lo Stato avesse prima di tutto un carattere di collegialità, condivisione e partecipazione, principi che negli anni delle guerre erano venuti meno a causa del marcato potere affidato all'Esecutivo. In questo contesto la V Repubblica francese è l'esempio opposto, con un rilievo maggiore dato proprio all'Esecutivo, poiché il Parlamento si era dimostrato incapace di svolgere il ruolo di organo guida del sistema politico.

La Costituzione del 1958, dunque, non prevedeva fin dall'origine l'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica, bensì ne prescriveva all'art. 6 una indiretta, con il Presidente eletto con un suffragio a due gradi da un corpo elettorale di circa 81.500 componenti, ossia senatori, deputati, consiglieri generali delle metropoli e, nei comuni superiori a 9.000 abitanti, consiglieri municipali, oltre ai membri delle assemblee e collettività d'Oltremare e ai membri elettivi, rappresentanti i Consigli municipali e le Assemblee d'Oltremare, richiamando

---

<sup>3</sup> Il Presidente Hollande è il primo della storia della V Repubblica francese ad avere rinunciato a candidarsi per il secondo mandato, ad eccezione di Mitterand per ragioni legate ad una grave malattia e Pompidou deceduto. Le ragioni apparenti di tale decisione hanno fondamento politico, tanto che Hollande, comunicando ai cittadini la propria decisione in diretta televisiva dall'Eliseo ha dichiarato di essere consapevole che una sua ricandidatura "non avrebbe radunato la sinistra". GINORI A., *Hollande a sorpresa: "Non mi ricandido a presidente per il bene della Francia"*, in *La Repubblica*, 01 dicembre 2016, [http://www.repubblica.it/esteri/2016/12/01/news/hollande\\_parla\\_dall\\_eliseo-153250049/](http://www.repubblica.it/esteri/2016/12/01/news/hollande_parla_dall_eliseo-153250049/)

un modello già utilizzato durante la Terza Repubblica per l'elezione del Senato.<sup>4</sup> L'art. 7 prevedeva una votazione a due turni, infatti al primo sarebbe risultato eletto il candidato che avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi e in assenza di tale risultato al secondo turno sarebbe stato eletto colui che avesse ricevuto il maggior numero di voti. Bisogna sottolineare che al secondo turno potevano partecipare esclusivamente soggetti già candidati al primo, ad eccezione di un soggetto che fosse espressione comune di due candidati ritirati in seguito al primo turno. Tale sistema di elezione fu utilizzato solo in un'occasione e sostituito dall'elezione diretta da parte del popolo nel 1962, sia perché il modello previsto dalla Costituzione del 1958 fu considerato scarsamente rappresentativo della volontà popolare, essendoci una sovrarappresentazione dei Comuni più piccoli, sia soprattutto perché ci si rese conto che il ruolo attivo affidato al Presidente della Repubblica nel testo costituzionale del 1958 faceva sì che esso passasse dall'essere un organo neutro ad essere un attore politico a tutti gli effetti, portatore di un proprio paleato indirizzo politico. Si ritenne, pertanto, che l'elezione a suffragio universale diretto rappresentasse l'opzione corretta per legittimare democraticamente la figura centrale dell'ordinamento nazionale.

La procedura utilizzata per la revisione costituzionale che portò all'elezione diretta del Presidente necessita di particolare attenzione, perché interessa direttamente i poteri presidenziali e generò il primo profondo dibattito in dottrina sulla Costituzione della V Repubblica. Essa prevede, all'art. 89, un procedimento aggravato per la sua modifica, con l'iniziativa legislativa costituzionale riconosciuta esclusivamente al Capo dello Stato e al Parlamento<sup>5</sup> e con la necessità che i due rami del Parlamento esprimano il proprio consenso sul medesimo testo. L'aggravamento della procedura consta nel fatto che la revisione è definitiva solo dopo che viene sottoposta a referendum e approvata dal popolo, a meno che il Presidente della Repubblica non decida di riunire il Parlamento in Congresso, che può approvare direttamente il progetto di revisione a maggioranza dei tre quinti dei voti validi. Ciò presuppone che per attuare una revisione costituzionale vi debba essere almeno una maggioranza parlamentare favorevole, ma nel 1962 lo scenario politico vedeva il Parlamento ostile a questa riforma, che fu possibile soltanto perché fu fatto ricorso all'art. 11 della Costituzione, il quale

---

<sup>4</sup> LUCIFREDI P.G., COSTANZO P., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Giuffrè editore, Milano, 2004, pp. 31-33.

<sup>5</sup> La Costituzione francese del 1958 distingue il potere d'iniziativa legislativa costituzionale da quello d'iniziativa legislativa ordinaria, stabilendo rispettivamente all'art. 5 che *"il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione"* e all'art. 39 che *"l'iniziativa delle leggi appartiene congiuntamente al Primo ministro e ai membri del Parlamento"*.

prevede la facoltà in capo al Presidente della Repubblica di sottoporre a referendum “*ogni disegno di legge concernente l’organizzazione dei pubblici poteri...*”. La maggior parte della dottrina ritiene che con la procedura adottata nel 1962 sia stata violata la Costituzione del 1958, ritenendola incostituzionale, poiché differente da quanto affermato dall’art. 89, mentre chiaramente i sostenitori dell’ortodossia del procedimento sono concordi nell’affermare che l’elezione del Presidente rientra nella sfera dell’organizzazione dei pubblici uffici citata dall’art. 11 e portano, inoltre, avanti la tesi secondo cui, così come l’art. 89 consente l’iniziativa di revisione costituzionale da parte del Parlamento, lo stesso art. 11 consente al Capo dello Stato di promuovere lo stesso tipo d’iniziativa, con la necessità di entrambe le procedure di essere di norma legittimate attraverso il referendum. Chiaramente l’unanimità degli studiosi è concorde nel sostenere che la successiva manifestazione di volontà popolare, con cui i cittadini hanno accolto la proposta promossa dall’allora Presidente De Gaulle, ha sanato la procedura effettuata, quand’anche essa fosse stata illegittima.

Dal 1962, quindi, il nuovo art. 7 prescrive che il Presidente della Repubblica venga eletto attraverso un sistema maggioritario a doppio turno. Il primo turno, aperto a tutti i soggetti che hanno presentato la propria candidatura, inserita nella lista ufficiale delle candidature, decreta il futuro Presidente esclusivamente nel caso in cui qualcuno ottenga la maggioranza assoluta dei suffragi espressi. Nel caso in cui nessuno dei partecipanti dovesse riportare la metà più uno dei voti validi, si procede al secondo turno, al quale hanno accesso solamente i due candidati che hanno avuto il maggior numero di consensi, con la possibilità di rinunciare in favore del candidato susseguente in graduatoria. Al termine dello scrutinio delle schede, convocato dal Governo, risulta eletto chi ha riportato la maggioranza assoluta dei voti validi, sempre che il Consiglio Costituzionale, incaricato di vigilare sulla regolarità dell’elezione e proclamare in via definitiva i risultati elettorali, non accerti alcuna violazione costituzionale. Il Consiglio Costituzionale, inoltre, esamina eventuali reclami e può prorogare, per non più di trentacinque giorni, i termini massimi previsti per l’elezione presidenziale, di norma fissati dal terzo comma dell’art. 7 in “*non meno di venti giorni e non più di trentacinque giorni prima della scadenza dei poteri del Presidente in carica*” oppure dalla vacanza o impedimento della Presidenza dichiarata definitiva dal Consiglio stesso (art. 7 comma 5). Esso infine rinvierebbe le elezioni anche nel caso in cui uno dei candidati dovesse decedere o avere un impedimento prima del primo turno. In caso di impedimento temporaneo o permanente, accertato dal Consiglio su richiesta del Governo, la supplenza verrebbe delegata rispettivamente al Primo Ministro o al Presidente del Senato.

Secondo l’idea, effettivamente concretizzatasi, dei costituenti del 1962, l’elettore al primo

turno si ritrova ad esprimere il proprio consenso verso il partito ideale ed all'eventuale, ma probabile secondo turno nei confronti del partito che è meno lontano dalle proprie idee, così come avviene in qualsiasi sistema bipartitico<sup>6</sup>.

Relativamente ai poteri del Presidente della Repubblica francese è doveroso sottolineare che esso, grazie al combinato di norme previste dalla Costituzione del 1958 e le seguenti riforme costituzionali, oltre a possedere funzioni in capo ad ogni Presidente della Repubblica, sia essa parlamentare che presidenziale, ne esercita altrettante che lo contraddistinguono rispetto agli altri Capi di Stato. Comunemente a tutti i Presidenti, esso è garante del rispetto della Costituzione, dell'indipendenza e dell'unità nazionale (art. 5 della Costituzione), titolare del potere di concedere la grazia a titolo individuale (art. 17 della Costituzione), di controfirma delle leggi che su disposizione costituzionale vengono da esso promulgate entro quindici giorni dalla trasmissione al Governo della legge definitivamente approvata, a meno che il Presidente chieda al Parlamento una nuova deliberazione obbligatoria sull'intera legge o su alcuni suoi articoli, della gestione delle forze armate, degli ambasciatori, dei consigli e dei comitati superiori della Difesa nazionale. Esso, però, secondo quanto previsto dall'art. 9 della Costituzione, è anche presidente del Consiglio dei ministri e, inoltre, mantiene un "dominio riservato"<sup>7</sup> relativamente alla politica estera e di difesa.

Il Presidente ha poteri più accentuati in merito all'indizione dei referendum e allo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale. Relativamente ai referendum il dibattito art. 11 della Costituzione prevede che il Presidente possa sottoporre alla volontà popolare ogni disegno di legge che riguardi, oltre alla suddetta organizzazione dei pubblici poteri, le riforme concernenti la politica economica, sociale e ambientale del Paese ed i connessi servizi pubblici e per la ratifica di un trattato che potrebbe incidere sul funzionamento delle istituzioni. Lo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale è disciplinato dall'art. 12, che affida tale potere in via esclusiva al Capo dello Stato, previo parere del Primo Ministro e dei Presidenti d'Assemblea, prescrivendo che le susseguenti elezioni si svolgono tra i venti ed i quaranta giorni successivi allo scioglimento. Il contropotere, limitato, previsto dalla Costituzione è sancito dall'ultimo comma dello stesso articolo, che vieta la possibilità di ricorrere ad un nuovo scioglimento anticipato nell'anno che segue le elezioni.

Oltre ai poteri ordinari, più o meno forti, il Presidente della Repubblica francese gode di particolari poteri, definiti eccezionali, previsti all'art. 16 della Costituzione, durante l'esercizio

---

<sup>6</sup> LUCIFREDI P.G., COSTANZO P., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, cit., p. 37.

<sup>7</sup> MEZZETTI L., *Diritto costituzionale. Manuale breve*, Giuffrè editore, Milano, 2013, p. 13.

dei quali l'Assemblea Nazionale non può prorogabilmente essere sciolta. Tale decisione deve essere legittimata dall'esistenza di gravi minacce per la sicurezza, l'integrità e la stabilità della Repubblica, preceduta dalla consultazione ufficiale del Primo Ministro, dei Presidenti d'Assemblea e del Presidente del Consiglio Costituzionale e da un messaggio pubblico alla Nazione. In realtà tale disposizione fu applicata una sola volta dal Generale De Gaulle, anche se per un periodo prolungato, compreso tra aprile e settembre del 1961 in seguito al tentato colpo di stato militare di Algeri, motivo per cui in seguito ad un lungo dibattito sulla possibilità di abrogare la disposizione, si è introdotta, con la revisione costituzionale del 2008 la possibilità che il Consiglio Costituzionale verifichi la legittimità della decisione presidenziale, incaricato dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, del Senato, da sessanta deputati o da altrettanti senatori.

Come già accennato, nel semi-presidenzialismo francese a differenza del presidenzialismo classico, la figura del Presidente della Repubblica non coincide con quella del Capo del Governo, al quale appartiene il potere d'indirizzo politico, che viene nominato dal Presidente senza fiducia preventiva da parte del Parlamento (*fiducia presuntiva*)<sup>8</sup>, che però può proporre la sfiducia. Si tratta dunque di una struttura "bicefala" dell'esecutivo, data la compresenza del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro, con gli organi di governo legati da un rapporto di fiducia sia con il Parlamento che con il Presidente della Repubblica, che può revocare il Capo del Governo in qualsiasi momento<sup>9</sup>, oltre a nominare e revocare su parere di quest'ultimo i Ministri (art. 8 della Costituzione). Parte della dottrina stenta a considerare il semi-presidenzialismo come una forma di governo tipica, definendola una variante di quella parlamentare a tendenza presidenziale<sup>10</sup>.

Nella storia della V Repubblica francese vi sono stati tre casi di *cohabitation*, verificatisi in occasione di disomogeneità politica tra Presidente e maggioranza parlamentare, dinamica irrealizzabile in un modello presidenziale puro. Tale fattispecie poté verificarsi in quanto la durata del mandato presidenziale e quella del mandato parlamentare erano rispettivamente di sette e cinque anni, pertanto le elezioni si svolgevano in anni e scenari politici differenti, ma essa è di difficile realizzazione anche in Francia a partire dalle elezioni del 2002, poiché allo

---

<sup>8</sup> MEZZETTI L., *Diritto costituzionale*, cit., p. 13.

<sup>9</sup> ROMBOLI R., a cura di, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo. Vol.1: Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici, i principi fondamentali e le istituzioni politiche*, Giappichelli editore, Torino, 2015, p. 68.

<sup>10</sup> BISCARETTI DI RUFFIA P., *La Costituzione italiana nell'ottica comparatistica*, in "Il politico", 01/1989, pp. 8 e ss.

scopo di evitare casi di coabitazione, con la legge costituzionale 964/2000 il mandato presidenziale è stato ridotto a cinque anni e con la legge organica 419/2001 è stato modificato il calendario elettorale prevedendo che le elezioni presidenziali si debbano effettuare poche settimane prima di quelle parlamentari, attraverso una proroga della durata dell'Assemblea Nazionale in carica<sup>11</sup>, così da escludere quasi certamente una maggioranza parlamentare di colore politico diverso da quello del neoeletto Presidente. In dottrina, soprattutto in quella francese, le esperienze di *cohabitation* non godono di una considerazione particolarmente positiva, essendo piuttosto ricondotte ad occasioni in cui si generò una totale confusione di responsabilità tra il gruppo di maggioranza e quello d'opposizione<sup>12</sup>. In tali occasioni, inoltre, i poteri e i margini d'azione del Capo dello Stato francese risultarono notevolmente ridotti, tanto da consentire di affermare che il suo ruolo, in questo contesto, appariva fortemente ridimensionato.

Successivamente, nel 2008, mediante la legge di revisione costituzionale 724/2008, si decise di intervenire con una serie di limiti su alcuni aspetti centrali riguardanti i poteri presidenziali, per bilanciare i quali si optò anche per un accrescimento dei poteri del Parlamento, degli istituti di garanzia e di partecipazione dei cittadini. Venne così previsto all'art. 6 che il Presidente non può svolgere più di due mandati consecutivi, introdotta all'art. 13 la disposizione secondo cui le cariche pubbliche, per le quali il Presidente esercita il potere di nomina previo parere pubblico della commissione permanente di ciascuna assemblea, vengono determinate da una legge organica e, come detto, all'art. 16 fu prescritto che, trascorsi trenta giorni dal ricorso del Presidente ai poteri straordinari, il Presidente dell'Assemblea nazionale, quello del Senato, sessanta deputati o sessanta senatori possono adire il Consiglio Costituzionale al fine di verificare che ne ricorrano i presupposti<sup>13</sup>. La tesi più rilevante in dottrina ritiene quest'ultima modifica insufficiente, sia perché era da tempo in discussione l'ipotesi di un'abrogazione della disposizione riguardante i poteri d'eccezione del Presidente, sia perché essa cozza con l'art. 36 che prevede esplicitamente lo stato d'assedio decretato dal

---

<sup>11</sup> CASELLA V.R., *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in Forum Quaderni Costituzionali, 2001, pp. 557 ss.

<sup>12</sup> VEDEL G., *Variations et cohabitations*, in Pouvoirs n°83 "Le Premier ministre", 1997, pp. 101 ss.

<sup>13</sup> VOLPI M., *La forma di Governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, luglio 2008, pp. 12-13,  
[http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/18/Diritto%20costituzionale%20italiano%20e%20comparato%20\(avanzato\)/Volpi-La%20forma%20di%20governo%20in%20Francia/Volpi\\_Forma-di-Governo-Francia---rif-costit-luglio2008--2-.pdf](http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/18/Diritto%20costituzionale%20italiano%20e%20comparato%20(avanzato)/Volpi-La%20forma%20di%20governo%20in%20Francia/Volpi_Forma-di-Governo-Francia---rif-costit-luglio2008--2-.pdf)

Consiglio dei Ministri. Con quest'ultima riforma si è, dunque, tentato di ridefinire i *checks and balances* della Costituzione della V Repubblica francese<sup>14</sup>, prendendo atto del fatto che il Presidente della Repubblica, a partire dal 1958, è stato il vero capo del Governo e come logica conseguenza della riduzione del mandato presidenziale a cinque anni<sup>15</sup>.

Il modello francese “a Presidenza forte” rappresenta un *unicum* in quanto, nonostante vi siano altri Paesi caratterizzati da una forma di governo semipresidenziale, come Austria, Irlanda, Islanda, in nessun altro sistema è presente un ruolo prevalente del Presidente simile a quello della V Repubblica francese<sup>16</sup>. Esso negli altri Stati appena citati, anche se eletto direttamente dal popolo, non svolge funzioni attive di indirizzo politico, limitandosi ad esercitare il ruolo di garante, con eccezionali poteri di intervento in casi di criticità relative al funzionamento del sistema.

### *1.1.2 – La Finlandia: l'investitura elettorale diretta e le sue ripercussioni*

Un'attenta analisi dei Paesi caratterizzati da un Presidente eletto direttamente dal popolo permette, quindi, di considerare il fatto che non necessariamente in presenza di previsioni legislative che prescrivono l'elezione diretta del Capo dello Stato ne consegue che esso svolga un ruolo attivo o di prim'ordine. Vi sono, invero, casi in cui la scelta compiuta dal costituente in direzione di una democrazia diretta, quantomeno in relazione alla Presidenza della Repubblica, trova giustificazione nella volontà di creare un modello politico in cui è il popolo sovrano a compiere una precisa scelta, esprimendo il proprio consenso per un determinato candidato, con la differenza che tale sovranità popolare viene riflessa nel mandato parlamentare. In questi casi il Parlamento assume un ruolo centrale all'interno del sistema e, di conseguenza, i poteri e le competenze del Presidente della Repubblica appaiono ridimensionati, specialmente se visti in paragone alle ampie prerogative presidenziali esaminate in Francia.

Un esempio in tal senso può essere per certi versi individuato nella Finlandia che, a partire

---

<sup>14</sup> FABBRINI F., *Francia: poteri e contropoteri nel nuovo assetto costituzionale della V Repubblica*, in Forum Costituzionale, settembre 2008, p. 1, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/telescopio/0008\\_fabbrini.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/telescopio/0008_fabbrini.pdf)

<sup>15</sup> CECCANTI S., *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in Forum Quaderni Costituzionali, 2008, p. 3.

<sup>16</sup> ROMBOLI R., a cura di, *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, cit., p. 69.

dall'entrata in vigore della *Suomen perustuslaki*<sup>17</sup> il primo marzo del 2000, ha invertito la propria pluridecennale tradizione costituzionale a tendenza presidenziale, con una maggiore centralità del Parlamento, espressamente prescritto dalla Costituzione quale rappresentante del popolo che mediante il suo funzionamento esercita la propria sovranità, pur mantenendo d'altro canto la diretta legittimazione popolare del Capo dello Stato, che rafforza la propria natura politica rispetto agli altri organi costituzionali<sup>18</sup>.

La Finlandia, quindi, oggi appare piuttosto un modello ibrido fondato sulla separazione dei poteri, caratterizzante il costituzionalismo liberale, con il Parlamento chiamato ad esercitare il potere legislativo, mentre l'esecutivo è condiviso dal Presidente della Repubblica e dal Governo ed il potere giudiziario attribuito ad organi indipendenti.

Una seconda analogia con l'esempio francese può, dunque, ritrovarsi nella natura bicefala dell'Esecutivo, con il Primo Ministro e, su sua proposta, i Ministri che da un punto di vista formale sono nominati dal Presidente, ma con la profonda divergenza che, di fatto, la Costituzione finlandese prevede all'art. 61 che il Primo Ministro venga eletto dal Parlamento, con il Presidente chiamato ad ufficializzare la nomina. Tra l'altro il Capo dello Stato finlandese non può revocare il Governo fin quando gode della fiducia in Parlamento, potendo, secondo quanto dettato dall'art. 64 della Costituzione semplicemente accogliere le dimissioni del Governo o, anche su proposta del Primo Ministro, di un singolo Ministro. Tutto ciò da un lato sembra scindere profondamente l'azione del Governo dal controllo presidenziale, con il primo non assoggettato formalmente, né politicamente al secondo, dall'altro affida ai partiti politici presenti in Parlamento il ruolo di protagonisti assoluti nella formazione e nella dissoluzione del Governo<sup>19</sup>.

La modalità di elezione del Presidente, sancita dalla Costituzione all'art. 54, prevede un sistema a doppio turno in cui il diritto di presentare un candidato appartiene a qualsiasi partito politico regolarmente registrato che alle ultime elezioni politiche abbia avuto almeno un proprio

---

<sup>17</sup> La denominazione dell'attuale Costituzione finlandese (*Costituzione della Finlandia*) è stata preferita alla tradizionale *Suomen hallitusmuoto* (letteralmente "Forma di Governo della Finlandia"), come manifestazione di assoluta novità della nuova Costituzione rispetto al passato.

<sup>18</sup> MEZZANOTTE P., *La Finlandia. Forma istituzionale, sistema elettorale e portata politica delle elezioni al Parlamento europeo*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2014, pp. 1 e ss, <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=25017&dpath=document&dfile=28052014163801.pdf&content=La+Finlandia.+Forma+istituzionale,+sistema+elettorale+e+portata+politica+delle+elezioni+al+Parlamento+europeo+-+unione+europea+-+dottrina+-+>

<sup>19</sup> LAINE J., *Parliamentarism in Finland*, in *Academy of Finland*, aprile 2015, <https://finland.fi/life-society/parliamentarism-in-finland/>

rappresentante eletto in Parlamento, oltre a soggetti la cui candidatura viene sottoscritta da almeno ventimila elettori. Lo stesso articolo appena citato prevede inoltre, al primo comma, che il Presidente debba essere “*cittadino o cittadina finlandese dalla nascita*”, che una volta eletto effettui un mandato di sei anni e che non possa svolgere più di due mandati consecutivamente.

Le caratteristiche enunciate in riferimento al sistema elettorale a doppio turno trovano ulteriori similitudini con quello francese in quanto viene prescritto che al primo turno risulterebbe eletto il candidato Presidente che dovesse riportare la maggioranza assoluta dei voti validi e, in assenza di tale risultato, partecipino al secondo turno esclusivamente i due candidati con la maggiore percentuale di consensi ottenuti al primo (art. 54 comma 2). Colui che tra essi riceverà il maggior numero di voti verrà eletto Presidente, entrando in carica il primo giorno del mese successivo, attraverso una dichiarazione solenne espressamente prevista dall’art. 56 della *Suomen perustuslaki*<sup>20</sup>.

Una totale peculiarità finlandese è, invece, quella secondo cui non venga effettuata alcuna votazione in presenza di un unico candidato, che risulterebbe eletto quand’anche dovesse riportare solo il proprio voto, in assenza di una soglia minima di partecipazione popolare prevista. In caso di morte del Presidente o se dovesse essere dichiarato dal Governo impedito permanentemente nell’esercizio delle sue funzioni, esso viene temporaneamente sostituito dal Primo Ministro o, in sua assenza, dal Ministro atto a svolgere le veci di Capo del Governo, in attesa di procedere nel più breve tempo possibile ad una nuova elezione presidenziale.

Per quel che concerne le funzioni del Capo dello Stato è opportuno notare come queste siano sostanzialmente attenuate rispetto alle prerogative presidenziali francesi. Detto del ruolo presidenziale nella nomina del Governo, la Costituzione vincola ad una preventiva dichiarazione del Presidente l’apertura della sessione parlamentare annuale e, all’art. 26, gli affida il compito di indire elezioni straordinarie, se richieste con proposta motivata dal Primo Ministro, dopo aver consultato i gruppi parlamentari. Esso, inoltre, in riferimento alla funzione legislativa ha il potere di promulgare le leggi e può rinviare al Parlamento una proposta di legge, con il limite che se essa dovesse essere riapprovata nel medesimo testo entrerebbe automaticamente in vigore, aldilà della promulgazione presidenziale (art. 77 della Costituzione).

---

<sup>20</sup> L’articolo in questione, infatti, recita testualmente le parole che il neoeletto Presidente deve pronunciare: “*I, ..., elected by the people of Finland as the President of the Republic, hereby affirm that in my presidential duties I shall sincerely and conscientiously observe the Constitution and the laws of the Republic, and to the best of my ability promote the wellbeing of the people of Finland.*”

Il Presidente della Repubblica finlandese, però, gode di spiccati poteri in materia di difesa e politica estera, con la facoltà di nominare i vertici dell'esercito e di influire nell'ordinamento militare e, secondo l'art. 93, di dirigere la politica estera nazionale.

Tuttavia la riforma costituzionale 1112/2011 ha ulteriormente circoscritto i poteri presidenziali incidendo anche sulle sue prerogative appena citate. Dal momento della sua attuazione il primo marzo 2012, infatti, il Presidente esercita le proprie funzioni relative alla difesa in collaborazione con il Ministro competente ed inoltre viene specificato che qualsiasi decisione relativa alla partecipazione o meno della Finlandia a missioni militari debba essere adottata in conformità ad una legge del Parlamento. Relativamente alla politica estera, in seguito alla citata riforma costituzionale, viene affidato al Primo Ministro anziché al Presidente il ruolo di rappresentante della Repubblica finlandese presso il Consiglio dell'Unione Europea e tutte le attività europee che richiedono la partecipazione degli Stati membri (art. 66 comma 2).

Obiettivo della riforma è stato, infine, quello di risolvere i conflitti tra Presidente della Repubblica e il Governo in merito all'adozione degli atti, dovuti al fatto che il Capo dello Stato legittimato dall'investitura elettorale diretta poteva rifiutarsi di firmare atti di indirizzo politico presentatigli dal Governo e aveva diritto di veto sui disegni di legge governativi, che poteva sospendere in via preventiva. In linea con l'intento di ridurre le prerogative presidenziali in favore di una maggiore centralità del Parlamento e del rafforzamento dei poteri governativi, si è optato per l'eliminazione della suddetta autorizzazione preventiva ed è stato espressamente previsto che su tutti gli altri atti il governo può decidere di portare la questione direttamente dinnanzi al Parlamento, che si esprime mediante un voto a maggioranza assoluta<sup>21</sup>.

Tutto ciò fa sì che si possa affermare che nel corso degli anni novanta la forma di governo dello Stato scandinavo abbia subito una metamorfosi passando da un semi-presidenzialismo storico ad essere una Repubblica parlamentare a tendenza presidenziale<sup>22</sup>, concretizzatasi a partire dalla Costituzione della Finlandia entrata in vigore nel 2000 e ancor di più con la successiva riforma costituzionale del 2011.

## 1.2 – L'elezione di secondo grado

---

<sup>21</sup> MEZZANOTTE P., *La Finlandia. Forma istituzionale, sistema elettorale e portata politica delle elezioni al Parlamento europeo*, cit., p. 2.

<sup>22</sup> MEZZETTI L., *La forma di governo finlandese tra semipresidenzialismo storico e parlamentarismo attuale*, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Maggioli Editore, Rimini, 1997.

Vi sono, poi, esempi di Paesi in cui l'elezione del Capo dello Stato avviene mediante un collegio appositamente eletto dai cittadini, in cui i membri hanno l'esclusivo compito di esprimere la propria preferenza per un candidato. I candidati alla carica presidenziale, rappresentanti di un partito politico, vengono spesso votati prettamente per la loro appartenenza partitica. Pertanto il popolo, chiamato a determinare i partecipanti al collegio elettorale, incide sostanzialmente sul risultato finale, tanto da potere individuare il nome del futuro Presidente già subito dopo che, in seguito all'elezione popolare dei membri, viene stabilita definitivamente la composizione del collegio in questione.

Per questi motivi l'elezione presidenziale, in questi contesti, viene percepita dai cittadini come un'elezione diretta, generando uno stretto legame tra il Capo dello Stato e gli elettori. Ciò nonostante, dal punto di vista giuridico-procedurale, in tali situazioni risulta più corretto parlare di elezione presidenziale di secondo grado. Il caso più emblematico di questa modalità d'elezione è rappresentato dagli Stati Uniti d'America, che per via della loro esperienza plurisecolare, nel corso degli anni, sono stati presi ad esempio da altri Paesi per periodi di tempo più o meno prolungati.

#### *1.2.1 – L'elezione semi-diretta degli Stati Uniti. Le caratteristiche del “potere condiviso”*

L'esperienza statunitense costituisce il paradigma sul quale si fonda la forma di Governo presidenziale, vista la storica tradizione dettata dalla Costituzione americana giunta alla soglia dei due secoli e mezzo di longevità. Nella variante statunitense è prevista, dunque, un'elezione di secondo grado del Presidente, con il corpo elettorale chiamato ad eleggere coloro che compongono il collegio dei “Grandi Elettori”, che in un secondo momento ha la funzione di nominare il Capo dello Stato, al quale viene attribuita la titolarità monocratica del potere esecutivo, mentre quello legislativo appartiene al Parlamento, composto da due Camere. Vi è, così, una rigida divisione dei poteri ed in assenza di un rapporto di fiducia tra Presidente e Congresso sembra non esserci alcuna forma di collegamento tra i due poteri. Al Parlamento, infatti, non spetta la facoltà di revocare il Presidente, eccezion fatta per la possibilità di deliberare la messa in stato d'accusa, che però non è propriamente attinente alla dimensione politica dei rapporti che interessano i due poteri e, sancita all'art.1 section 3 della Costituzione del 1787, consta nella possibilità per il Senato di giudicare tutti i casi di *impeachment*, per

tradimento<sup>23</sup>, corruzione o altri gravi reati, votando a maggioranza dei due terzi dei presenti. Generalmente il Senato è presieduto dal Vice Presidente degli Stati Uniti, ma nel caso di messa in stato d'accusa del Presidente viene presieduto dal Presidente della Corte Suprema<sup>24</sup>. L'eventualità di una condanna per *impeachment* provoca l'immediata rimozione dalla carica e l'interdizione da qualsiasi carica pubblica onorifica, fiduciaria o retribuita, oltre all'avvio di un processo penale.

Questo meccanismo trova la propria giustificazione nella salda posizione politica in cui opera il Capo dello Stato, forte dell'importante legittimazione popolare derivante dal mandato affidatogli direttamente dai cittadini che, nonostante tecnicamente non votino espressamente un candidato, esprimono la propria preferenza al termine di una lunga e laboriosa campagna elettorale incentrata esclusivamente in modo capillare sulle scelte e sulle azioni che il futuro Presidente eletto andrà a compiere.

Così come il Presidente, anche il Congresso gode della legittimazione dell'investitura diretta, pertanto entrambi svolgono un ruolo politico attivo e preminente nel sistema americano. Il principio del *dualismo paritario*, sul quale si basa la netta separazione tra i poteri attribuiti ai due organi, prevede che il Presidente da un lato, come detto, non possa essere sfiduciato dal Parlamento, ma d'altro canto non ha il potere di scioglierlo anticipatamente<sup>25</sup>. Ciò comporta che, nel caso in cui il colore partitico della maggioranza del Congresso risulti differente rispetto al partito rappresentato dal Presidente, si creino delle fratture tra esecutivo e legislativo, con conseguenti possibili paralisi decisionali anche di lunga durata. Lo scenario appena descritto, il cosiddetto "governo diviso", si è verificato frequentemente nella storia americana, ma la debolezza e l'indisciplina dei partiti, unita all'assenza di ideologie e al potere d'influenza delle lobbies, ha creato una situazione in cui tra maggioranza e opposizione non vi è una divisione rigida, bensì una maggiore disponibilità al dialogo e alla negoziazione politica, permettendo a questo sistema di funzionare per più di due secoli negli Stati Uniti d'America, al contrario di altri Paesi con un contesto politico diverso. Appare, infatti, chiaro che il Capo dello Stato americano sia facilitato nel trovare un consenso parlamentare nei confronti delle proprie iniziative, pur in presenza di una maggioranza di un altro partito rispetto al suo, attraverso

---

<sup>23</sup> La Costituzione, onde evitare abusi, circoscrive il richiamo al tradimento: "*consisterà solo nel suscitare una guerra contro gli Stati Uniti e nel riunirsi ai loro nemici, prestando loro aiuto e soccorso*". MARANINI G., a cura di Capozzi E., *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Rubbettino Editore, Catanzaro, 2003, p. 155.

<sup>24</sup> BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli editore, Torino, 2014, pp. 151 e ss.

<sup>25</sup> *Ibidem*

l'aggregazione di parlamentari di altri partiti.

La spiegazione della concreta possibilità che il partito di maggioranza al Congresso sia diverso da quello del Presidente si trova nella previsione costituzionale secondo cui il Presidente degli Stati Uniti viene eletto ogni quattro anni, i membri della Camera dei Rappresentanti ogni due anni ed i Senatori ogni sei anni, ma il Senato viene rinnovato per un terzo ogni due anni. Il Parlamento, dunque, è soggetto a frequenti cambi di maggioranza ed ogni Presidente può, durante il proprio mandato, doversi confrontare con maggioranze differenti, vista la non contemporaneità delle elezioni e soprattutto la non omogenea durata delle cariche.

Appurato che negli Stati Uniti il potere esecutivo, ossia il potere di amministrare la cosa pubblica nel raggio d'applicazione consentito dalla legge e con i mezzi finanziari forniti dal Congresso, che approva il bilancio annuale necessario affinché l'amministrazione sia autorizzata a spendere, appartiene al Presidente, politicamente responsabile alla scadenza del proprio mandato di fronte all'elettorato<sup>26</sup>, bisogna sottolineare che esso incarna sia la figura del Capo dello Stato, come rappresentante dell'unità dello Stato anche all'estero, sia il Governo. Le più profonde distinzioni con i casi fin qui analizzati, infatti, sono certamente l'assenza di un Capo del Governo distinto dal Capo dello Stato e, soprattutto, di un vero e proprio Governo, inteso come collegio di Ministri. Il Governo è costituito esclusivamente dal Presidente degli Stati Uniti, che nomina e revoca i Ministri, che non sono altro che alti funzionari dello Stato, posti a capo di singoli rami dell'amministrazione, assimilabili ai segretari di Stato del Presidente<sup>27</sup>.

Il sistema elettorale per la scelta del Presidente americano è dettato dalla stessa Costituzione, che all'art. 2 prevede un procedimento lungo e complesso e sancisce i requisiti essenziali per presentare la propria candidatura. Nel dettaglio viene specificato che per potere partecipare alla competizione elettorale è necessario essere cittadino statunitense per nascita, aver compiuto 35 anni ed essere residente negli Stati Uniti da almeno 14 anni, escludendo di fatto i naturalizzati americani e chi risiede in uno dei territori non incorporati degli Stati Uniti<sup>28</sup>. Relativamente alla scelta dei candidati il primo step è costituito dalle elezioni primarie che ciascun partito effettua nei vari Stati membri nel primo semestre dell'anno elettorale, con i vari

---

<sup>26</sup> LUCIFREDI P.G., COSTANZO P., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, cit., p. 48.

<sup>27</sup> MARANINI G., a cura di Capozzi E., *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 153.

<sup>28</sup> VILLARI S., *L'elezione del Presidente nel sistema costituzionale degli Stati Uniti*, Giuffrè editore, Milano, 1961, p. 352.

concorrenti alla carica di esponente ufficiale del proprio partito che annunciano la loro candidatura molto tempo prima che abbiano inizio le consultazioni, al fine di acquisire visibilità e consensi. Le primarie seguono due differenti modelli, che sono quello del “*Caucus*”, termine di origine indiana riferito alle riunioni dei capi tribù, utilizzato negli Stati più piccoli in cui è più semplice riunirsi in gruppi per discutere e votare<sup>29</sup> e quello della consultazione popolare classica, nella quale invece si vota per iscritto e con voto segreto in veri e propri seggi, che può essere “chiusa” nel caso in cui si possa votare solo per i candidati del partito al quale si è registrati o “aperta” nel caso in cui si possa scegliere tra tutti i candidati. I risultati delle primarie portano alla designazione dei delegati, che di Stato in Stato vengono assegnati in modo proporzionale ai voti ottenuti o maggioritario, con la conquista di tutti i delegati per il candidato che ottiene più voti. Alla resa dei conti ogni partito effettua la *convention*, in cui viene annunciata la candidatura ufficiale di colui che si aggiudica più delegati in seguito alle primarie<sup>30</sup>, al quale viene affiancato un Vice Presidente.

A questo punto i candidati designano coloro che dovrebbero far parte del collegio dei “Grandi Elettori”, che avrà il compito di eleggere il futuro Capo dello Stato e il suo vice, formato da 538 componenti, ossia dallo stesso numero di membri del Parlamento, infatti la Costituzione prevede che ciascuno Stato nomini, col sistema prescritto dal Legislativo locale, un numero di elettori pari alla somma dei Senatori e dei Rappresentanti che ha diritto di eleggere al Congresso<sup>31</sup>. La votazione per la scelta degli Elettori, effettuata improrogabilmente il martedì che segue il primo lunedì di novembre, prevede che al candidato che ottiene la maggioranza dei voti all’interno di uno Stato venga attribuito il totale dei Grandi Elettori di cui esso dispone. L’obiettivo di ogni concorrente alla Casa Bianca è quello di raggiungere quota 270 Elettori,

---

<sup>29</sup> Le riunioni dei “caucus” possono aver luogo in chiese, scuole o altri edifici pubblici e sono aperte a tutti i cittadini regolarmente registrati al partito. Esse si svolgono in modo apparentemente informale, ma seguendo regole ben precise, infatti un rappresentante per ogni candidato espone le tesi a supporto della sua scelta ponendosi in uno degli angoli della sala invitando i partecipanti ad unirsi al suo gruppetto ed al termine della riunione si vota per alzata di mano o per iscritto. Ai “caucus” più importanti partecipano talvolta anche i candidati. MENICHINI R., *Presidenziali USA, primarie e caucus: istruzioni per l’uso*, in *La Repubblica*, 02 febbraio 2012, [http://www.repubblica.it/esteri/elezioni-usa/2012/01/02/news/caucus\\_e\\_primarie\\_istruzioni\\_per\\_l\\_uso-27508605/](http://www.repubblica.it/esteri/elezioni-usa/2012/01/02/news/caucus_e_primarie_istruzioni_per_l_uso-27508605/)

<sup>30</sup> BASTIANELLI R., *Il Presidente degli Stati Uniti. Dalla dichiarazione di indipendenza ad oggi*, Eurilink, Roma, 2016, pp. 25 e ss.

<sup>31</sup> La Costituzione prescrive che ogni Stato potrà disporre di due Senatori, mentre il numero dei Rappresentanti varia in base al numero della popolazione residente basandosi sui risultati del censimento effettuato con cadenza decennale. BASTIANELLI R., *Il sistema di elezione del Presidente negli Stati Uniti d’America*, in *l’Occidentale*, 05 novembre 2012, <https://www.loccidentale.it/articoli/119345/il-sistema-di-elezione-del-presidente-negli-stati-uniti-damerica>

corrispondente alla maggioranza assoluta all'interno del collegio che si andrà a comporre, diventando già dalla notte dell'*election day* in via ufficiosa il nuovo Presidente degli Stati Uniti d'America, visto che tendenzialmente gli Elettori si limitano ad esprimere la propria preferenza per il candidato indicato dal proprio partito<sup>32</sup>, elemento che i cittadini hanno ben chiaro nel momento in cui scelgono per chi votare<sup>33</sup>, nonostante vada precisato che nessuna disposizione costituzionale prevede alcun vincolo di mandato in capo ai Grandi Elettori. La ripartizione dei posti all'interno del collegio elettorale effettuata su base territoriale, attraverso un diverso conteggio per ogni Stato membro, fa sì che non necessariamente la maggioranza dei consensi ottenuti da un candidato su base nazionale debbano corrispondere alla maggioranza di Elettori appartenenti al suo partito. In realtà, durante il XX secolo nessun Presidente è stato eletto senza riportare anche la maggioranza dei voti a livello nazionale, ma a partire dalle elezioni presidenziali del 2000 tale fattispecie si è verificata due volte a vantaggio di George W. Bush e nel 2016 di Donald Trump, rispettivamente contro Al Gore e Hillary Clinton. Infine, nel caso in cui nessuno dei candidati dovesse ottenere la maggioranza dei Grandi Elettori la Costituzione prescrive che il Presidente venga scelto tra essi a scrutinio segreto dalla Camera dei Rappresentanti, mentre il Senato eleggerà il Vice Presidente.

Una volta composto il collegio dei Grandi Elettori, la Costituzione americana prevede che i suoi membri si riuniscano nei rispettivi Stati il lunedì successivo al secondo mercoledì di dicembre per eleggere formalmente il Presidente ed il suo Vice, votando su due schede distinte e che il risultato venga trascritto su un certificato, che firmato e sigillato viene inviato al Presidente del Senato<sup>34</sup>. Quest'ultimo il 6 gennaio seguente, riunendo a Washington il Congresso in seduta comune, procede al conteggio dei voti ricevuti dai singoli Stati e proclama ufficialmente il nuovo Presidente degli Stati Uniti d'America, che il 20 gennaio entra in carica prestando giuramento davanti al *Chief Justice* della Corte Suprema<sup>35</sup>.

Una particolarità consiste nella possibilità che il Presidente deceda prima di essere ufficialmente eletto e, in tal caso, è previsto che se i Grandi Elettori non hanno ancora espresso

---

<sup>32</sup> BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., pp. 151 e ss.

<sup>33</sup> NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, Giappichelli editore, Torino, 2013, p. 171.

<sup>34</sup> BENNETT R.W., *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti? Il problema del collegio elettorale*, Giuffrè editore, Milano, 2009, pp. 11 e ss.

<sup>35</sup> L'art. 2 al termine della section 1 detta integralmente il giuramento che il nuovo Presidente deve enunciare: "*I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.*"

il proprio voto, il partito d'appartenenza designerà un candidato in sua vece, mentre se la morte avviene in un periodo di tempo che intercorre tra l'elezione dei Grandi Elettori e la riunione del Congresso del 6 gennaio il Presidente del Senato, dopo avere letto i risultati, proclamerà eletto il Vice Presidente che assumerà le funzioni presidenziali.

Come detto il mandato presidenziale ha una durata di quattro anni e, in seguito alla ratifica del XXII Emendamento nel 1951 introdotto dopo le quattro elezioni consecutive di F.D. Roosevelt, nessuno può svolgere più di due mandati presidenziali<sup>36</sup>. Lo stesso Emendamento determina nei confronti di chi abbia fatto le veci del Presidente per più di due anni il vincolo di poter essere eletto come Capo dello Stato per un solo mandato. Questa fattispecie può facilmente verificarsi, visto che è costituzionalmente previsto che in nessun caso possono essere indette elezioni presidenziali prima del termine di un mandato, ma in caso di rimozione, morte, dimissioni o incapacità del Presidente, la sua carica viene ricoperta dal Vice Presidente e che qualora anche quest'ultimo fosse impossibilitato l'incarico viene affidato in ordine allo *Speaker* della Camera dei Rappresentati, al Presidente *pro tempore* del Senato e poi ai membri del Gabinetto presidenziale dal Segretario di Stato fino ad arrivare per ultimo al Segretario per la Sicurezza Interna.

Quanto ai poteri presidenziali occorre precisare che, nonostante come già evidenziato Presidente e Congresso siano indipendenti fra loro, esistono dei meccanismi di controllo reciproco. Il Capo dello Stato, infatti, ha un potere di veto sospensivo relativamente alle leggi approvate dal Congresso, che può aggirare l'opposizione presidenziale solo attraverso una nuova approvazione dello stesso testo a maggioranza dei due terzi, ma nella storia statunitense solo il 10% circa dei veti presidenziali è stato superato, indice della sostanziale difficoltà parlamentare di raggiungere la suddetta soglia, motivo per cui spesso è sufficiente la sola minaccia di veto presidenziale per bloccare o influenzare un procedimento legislativo. Di contro, il Parlamento ha la facoltà di richiedere delle udienze conoscitive convocando i funzionari dell'amministrazione, con lo scopo di esercitare un controllo sulla politica presidenziale<sup>37</sup>.

La section 2 del secondo articolo della Costituzione disciplina che il Presidente sia Comandante dell'Esercito e della Marina degli Stati Uniti, oltre che della Milizia dei diversi

---

<sup>36</sup> NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, cit., p. 171.

<sup>37</sup> BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., p. 152.

Stati quando posta al servizio attivo degli Stati Uniti<sup>38</sup>. Egli ha anche il potere di concedere commutazioni di pene e la grazia per offese contro gli Stati Uniti, ad eccezione dei casi di *impeachment* ed è il massimo responsabile della politica estera, con il potere di firmare trattati internazionali che diventano validi solo dopo l'approvazione a maggioranza dei due terzi da parte del Senato.

Il Capo dello Stato nomina gli Ambasciatori, i Consoli e gli altri Rappresentati pubblici, come ad esempio i Segretari di Dipartimento, i Giudici della Corte Suprema e i Giudici delle Corti federali, che devono però essere approvate dal Senato. Quest'ultimo punto non è di poco valore, in quanto spesso il Senato ha bocciato le nomine presidenziali e, in generale, i soggetti nominati sono esaminati in modo approfondito durante le audizioni effettuate dalle commissioni preposte.

Il Presidente può, infine, in occasioni straordinarie, convocare entrambe le Camere o una di esse ed esercitare un potere di impulso legislativo raccomandando al Congresso, tramite un'Informativa sullo stato dell'Unione, le misure che ritiene necessarie e convenienti. Tutto ciò fa sì che si possa affermare che nel sistema americano caratterizzato da un dualismo paritario, mentre nel XIX secolo negli Stati Uniti vi era una prevalenza del Congresso, tanto da parlare di *Congressional Government*, a partire dal XX secolo vi è stato un progressivo rafforzamento del ruolo presidenziale, soprattutto grazie alla tendenza di personalizzazione della leadership<sup>39</sup>.

### 1.2.2 – Esempi storici di elezione presidenziale di secondo grado

In passato vi sono stati Paesi che, seguendo l'esempio positivo costituito dagli Stati Uniti d'America, hanno riproposto la modalità d'elezione di secondo grado utilizzata da tempo dagli statunitensi. Tra essi, gli esempi più rilevanti sono costituiti dalla Costituzione finlandese del 1919 e dalla seconda Repubblica spagnola del 1931, nei quali si tentò una razionalizzazione del sistema politico volta a disciplinare il rapporto tra gli organi statali<sup>40</sup>.

Tale razionalizzazione, iniziata con le Costituzioni del primo dopoguerra, tra cui oltre alle suddette anche la Costituzione di Weimar del 1919, la Costituzione austriaca del 1920 e la Carta

---

<sup>38</sup> MARANINI G., a cura di Capozzi E., *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 155.

<sup>39</sup> NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, cit., pp. 173 e ss.

<sup>40</sup> CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 25 e ss.

costituzionale cecoslovacca dello stesso anno, è stata ricercata anche successivamente al secondo dopoguerra, in particolar modo con la Costituzione della IV Repubblica francese e con quella italiana. Essa era volta a dare un contenuto ai rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo, con l'obiettivo di dare maggiore stabilità ai governi, con la differenza che in taluni casi queste forme di razionalizzazione rafforzarono la qualificazione parlamentare della forma di governo dello Stato, basta pensare al rapporto di fiducia con tutte le varianti dei casi di concessione della fiducia e della sua revoca, mentre in altre circostanze, come quelle derivanti dalla Costituzione di Weimar del 1919 e dalla riforma costituzionale austriaca del 1929, la razionalizzazione portò ingenti poteri decisionali nelle mani del Capo dello Stato, facendo pensare più ad una forma di Governo semipresidenziale, piuttosto che parlamentare, complice la scelta dell'elezione diretta del Presidente<sup>41</sup>.

Questo è anche il caso della Costituzione finlandese del 1919 e della seconda Repubblica istituita in Spagna nel 1931, in cui il tentativo di rafforzare l'esecutivo generò un ampliamento dei poteri del Presidente della Repubblica, con una conseguente preponderanza del ruolo presidenziale, che porta la dottrina ad accostare le due Repubbliche agli ordinamenti presidenziali<sup>42</sup> nonostante come detto, a differenza della Germania del 1919, in questo caso il Presidente non veniva eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini, ma mediante un'elezione di secondo grado.

La Costituzione della Finlandia del 1919, infatti, prevedeva che il Presidente della Repubblica fosse eletto da un'assemblea di "Grandi Elettori", che venivano direttamente eletti dal corpo elettorale mediante un sistema proporzionale, con il Capo dello Stato che era in possesso di poteri esecutivi di importante rilievo, avendo ricevuto gran parte delle prerogative e delle funzioni in precedenza esercitate dallo Zar<sup>43</sup>.

Relativamente alla Spagna, invece, la Costituzione del 1931 prevedeva, all'art. 68, che l'elezione del Capo dello Stato, da effettuarsi trenta giorni prima della scadenza del mandato presidenziale precedente, sarebbe spettata ad un'assemblea composta dai deputati delle *Cortes* e da un egual numero di membri eletti a suffragio universale, diretto e segreto dai cittadini, secondo le regole dettate dalla legge. Lo stesso articolo prescriveva che l'esame e

---

<sup>41</sup> BISCARETTI DI RUFFIA P., *La Costituzione italiana nell'ottica comparatistica*, cit., p. 10.

<sup>42</sup> GIOVANNELLI A., *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Giappichelli Editore, Torino, 1998, p. 150.

<sup>43</sup> LONGO ADORNO M., *Storia della Finlandia contemporanea. Il percorso della modernità e l'integrazione nel contesto europeo*, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 29 e ss.

l'approvazione dei poteri elettivi in capo ai rappresentanti appositamente eletti sarebbe stato effettuato dal Tribunale di Garanzia costituzionale.

Il modello d'elezione presidenziale rappresentato perdurò dal 1919 al 1988 in Finlandia, sostituito dall'elezione diretta del Capo dello Stato, mentre in Spagna ebbe una durata notevolmente minore a causa della guerra civile del luglio del 1936, con cui si instaurò il regime del generale Francisco Franco.

### 1.3 – L'elezione indiretta, da parte del Parlamento

La figura del Capo dello Stato è sempre stata posta alla base di ogni organizzazione statale, che assume i propri connotati in relazione all'ampiezza delle prerogative presidenziali e alla distribuzione dei poteri tra gli altri organi costituzionali.

La diminuzione dei poteri del Presidente in taluni casi segna il passaggio dalla forma di Governo presidenziale o semipresidenziale a quella parlamentare caratterizzata da elezione presidenziale indiretta, ma in realtà non esiste alcun parallelismo morfologico tra forma di Governo e modalità d'elezione. Come già affermato in precedenza, infatti, il binomio tra forma di governo parlamentare ed elezione indiretta del Presidente non è un assoluto, in quanto vi sono casi di forme di governo parlamentari in cui il Capo dello Stato viene eletto direttamente dal popolo, basta pensare ai casi di Austria, Portogallo e Irlanda<sup>44</sup>. In questi Paesi citati, tra l'altro, il ruolo presidenziale non risulta particolarmente rafforzato dalla sua investitura diretta, facendo cadere anche il collegamento fisiologico tra elezione diretta e maggiori prerogative in capo al Presidente.

Detto ciò, vi sono invece ordinamenti in cui è stato scelto di eleggere il Capo dello Stato secondo la modalità definita indiretta, in cui esso non viene eletto direttamente dai cittadini, ma da un collegio di matrice parlamentare composto dai loro rappresentanti che generalmente è il Parlamento integrato da soggetti che rappresentano le autonomie locali. Il Presidente diventa così un organo *super partes*, con compiti di rappresentanza nazionale, di garanzia costituzionale e di mediatore del rapporto tra legislativo ed esecutivo e viene spogliato della funzione di indirizzo politico, che spetta proprio al Governo e al Parlamento<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> IARICCI G.P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 250.

<sup>45</sup> PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, cit., pp. 347 e ss.

### 1.3.1 – Il “*Bunderspräsident*” tedesco. Modalità di elezione e poteri

L'esempio che gran parte della dottrina ritiene essere il più significativo relativamente alle forme di Governo parlamentari è quello della Repubblica federale della Germania. La Costituzione tedesca del 1949 prevede l'elezione indiretta del Presidente federale, da parte di un'apposita assemblea, affidandogli un ruolo rappresentativo concettualmente molto distante dalla figura politicamente attiva osservata nei sistemi presidenziali precedentemente analizzati. Essa, invece, attribuisce particolare rilievo al Cancelliere federale, posto a capo del Governo ed eletto, su proposta del Presidente federale, dal Bundestag, che è la Camera con funzioni politiche a carattere nazionale denominata in Costituzione anche Dieta federale, tanto che spesso il termine “cancellierato” viene utilizzato per identificare il sistema politico tedesco<sup>46</sup>.

L'assemblea preposta all'elezione del Presidente federale, in lingua madre chiamato *Bunderspräsident*, è l'Assemblea federale, organo composto dai membri del Bundestag e da un numero uguale di membri eletti con criterio proporzionale dalle assemblee elettive dei Länder. Tale assemblea ha il compito esclusivo di eleggere il Capo dello Stato e siccome il numero dei componenti del Bundestag varia di alcune unità tra un'elezione e l'altra, oscillando intorno ai seicento membri, il numero è soggetto ad essere variabile tra le differenti legislature.

La Costituzione all'art. 54 prescrive i requisiti che bisogna possedere per poter essere eletti come Presidente federale e definisce i tempi e le modalità della procedura elettiva da rispettare. Innanzitutto può essere eletto dall'Assemblea federale qualsiasi cittadino tedesco che abbia compiuto i quarant'anni e che abbia, senza impedimenti, diritto di voto per l'elezione del Bundestag. La Legge fondamentale chiaramente non prevede alcun dibattito in Assemblea prima di effettuare il voto anche perché non ci sono candidature ufficiali e non sancisce ulteriori vincoli, ad eccezione dei limiti imposti al Presidente federale che non può essere membro del Governo, né di una delle assemblee legislative, sia a livello federale che in uno dei Länder. Il *Bunderspräsident*, inoltre, non può esercitare nessun'altra professione, mestiere o incarico pubblico remunerato e non può dirigere o far parte del Consiglio d'amministrazione di imprese private aventi scopo di lucro<sup>47</sup>. L'Assemblea federale viene convocata dal Presidente della Dieta federale entro trenta giorni dal termine del mandato del Presidente federale in carica o, in caso di scadenza anticipata, entro trenta giorni da quando è iniziata la vacanza della presidenza.

---

<sup>46</sup> BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., pp. 146 e ss.

<sup>47</sup> LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco*, Giuffrè editore, Milano, 2001, p. 171.

La Costituzione disciplina l'elezione presidenziale, stabilendo che nelle prime due votazioni per essere eletti è necessario che si raggiunga la maggioranza assoluta dei voti dei componenti dell'Assemblea e che, nel caso in cui nessun soggetto dovesse ottenerla, si procede ad una successiva votazione in cui viene eletto colui che, tra tutti i candidati precedentemente votati, riceve la maggior percentuale delle preferenze manifestate da parte dei membri dell'Assemblea federale.

Il nuovo Capo dello Stato assume ufficialmente le proprie prerogative dopo aver pronunciato, dinnanzi al Parlamento riunito in seduta comune<sup>48</sup>, un giuramento espressamente enunciato dal primo comma dell'art. 56 della Costituzione<sup>49</sup>, in cui giura solennemente che si offre al servizio del popolo tedesco, promettendo di accrescere il suo benessere, di tutelarlo con giustizia e di adempiere ai propri doveri in modo coscienzioso, oltre a preservare e difendere la Costituzione.

La Legge fondamentale prevede, inoltre, che la durata del mandato presidenziale sia di cinque anni e che non sia possibile svolgere le funzioni di Presidente federale per più di due mandati consecutivi, onde evitare la possibilità di cristallizzazioni pluridecennali delle alte cariche statali. Nel caso in cui il Presidente federale sia impedito nell'esercizio delle proprie funzioni o in caso di vacanza anticipata della carica, le sue prerogative vengono esercitate temporaneamente dal Presidente del Consiglio federale, secondo quanto sancito dall'art. 57 della Costituzione.

Il Bunderspräsident, quindi, non gode della stessa legittimazione popolare che appartiene ai Presidenti direttamente eletti dal popolo, nonostante la dottrina sia unanimemente concorde nel sostenere che anche i rappresentanti eletti con modalità indirette sono comunque legittimati dai cittadini, che hanno in un primo momento eletto i loro rappresentanti, incaricati di partecipare al procedimento elettivo. Ma l'assenza di un'investitura diretta chiaramente limita le funzioni e l'attività del Capo dello Stato, che in questo contesto politico esce dal fulcro del sistema, compiendo una metamorfosi che lo vede passare da partecipante attivo a Presidente saggio che ha compiti di tutela e salvaguardia del sistema.

---

<sup>48</sup> Il Parlamento, quando si riunisce in seduta comune, prevede la partecipazione dei membri del Bundestag, Camera politica, insieme ai componenti del Bundestrat, ossia il Consiglio federale, composto dai membri dei governi dei Länder, che è la Camera dei rappresentanti delle autonomie territoriali.

<sup>49</sup> *“Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe”*. Il giuramento termina con la frase *“che Dio mi aiuti”*, ma la stessa Costituzione, al comma successivo, prevede che l'affermazione religiosa in questione possa anche essere omessa.

Esso rappresenta la Federazione tedesca nei rapporti con gli altri Stati e ha il potere di stipulare trattati internazionali, in una logica di integrazione costituzionale, però relativamente ai trattati che riguardano i rapporti politici della Germania o che incidono sulla legislazione interna è necessaria la partecipazione o il consenso preventivo del Parlamento o del Governo, organi competenti in materia legislativa<sup>50</sup>. Egli promulga le leggi, ma tutte le ordinanze e i provvedimenti presidenziali non possono entrare in vigore senza la controfirma del Cancelliere federale o del Ministro competente in relazione alla materia. L'art. 60 affida al Presidente il compito di procedere alla nomina e alla revoca dei giudici federali, nei casi in cui la legge non prescrive in modo differente, oltre ad avere il potere di concedere la grazia individuale e al quarto comma concede al Presidente federale, così come previsto all'art. 46 per i membri del Bundestag, l'immunità e l'insindacabilità. Pertanto il Bunderspräsident non potrà essere perseguito in via giudiziale o disciplinare per le opinioni date ed i voti espressi nell'esercizio delle proprie funzioni, a meno che non sia dichiarato responsabile dal Bundestag o per i casi di diffamazione. Esso, inoltre, non può essere arrestato per un reato compiuto, se non vi è l'autorizzazione da parte della Camera politica, tranne che venga arrestato in flagranza di reato o entro le 24 ore successive e, nel caso in cui vi sia espressa richiesta da parte della Dieta federale, deve essere sospeso qualsiasi procedimento penale a suo carico.

L'art. 61 della Costituzione prevede la possibilità che il Bundestag o il Bundestrat, in caso di deliberata violazione da parte del Presidente federale della Costituzione o di un'altra legge statale, accusino il Capo dello Stato dinnanzi alla Corte costituzionale. Dapprima, però, bisogna presentare nella Camera di riferimento una mozione di messa in stato d'accusa sottoscritta da almeno un quarto dei componenti, per quanto concerne il Bundestag, oppure che ottiene un quarto dei voti del Bundestrat. Per potere procedere accusando il Presidente davanti alla Corte costituzionale la mozione deve essere approvata da due terzi dei membri, nel caso della Camera politica, o raggiungere i due terzi dei voti se è stata presentata al Consiglio federale<sup>51</sup>. La Corte costituzionale provvederà, così, ad accertare la violazione costituzionale o di altre leggi federali da parte del Presidente e nel caso in cui dovesse constatare la colpevolezza può dichiararlo temporaneamente interdetto dalle sue funzioni o addirittura decaduto dalla carica.

Il Bunderspräsident ha anche il compito, in sede di formazione del Governo, di proporre

---

<sup>50</sup> DELLEDONNE G., *Funzioni di capo dello Stato e integrazione costituzionale: il ruolo del Presidente federale tedesco, secondo la scienza giuridica e la giurisprudenza della Corte di Karlsruhe*, in Rivista "Diritto pubblico" n°1/2016, pp. 37-67.

<sup>51</sup> MARTINES T., *Opere. Fonti del diritto di giustizia costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 2000, pp. 676 e ss.

alla Dieta federale il nominativo del Cancelliere federale, che viene da questa eletto senza effettuare alcun dibattito in assemblea. Si potrebbe pensare che, quindi, il Presidente federale possa esercitare pressioni sul potere esecutivo per via del potere di nomina in suo possesso, ma in realtà non è così, in quanto nel caso in cui il Cancelliere indicato dal Capo dello Stato non dovesse ottenere la maggioranza dei voti dei membri del Bundestag, la Dieta federale ha quindici giorni di tempo eleggere con la stessa maggioranza un Cancelliere diverso da quello proposto dal Presidente federale, che quest'ultimo è tenuto a nominare ufficialmente entro sette giorni dall'elezione<sup>52</sup>. Questo permette di intuire abbastanza agevolmente che il Bundestag non elegge il Cancelliere imposto dal Presidente, ma il candidato che ritiene più idoneo aldilà della proposta presidenziale. Bisogna però aggiungere che nel caso in cui, decorso il termine, la Camera politica non riesca ad eleggere alcun candidato a maggioranza assoluta, il Capo dello Stato può decidere se nominare il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti in assemblea o sciogliere la Dieta federale<sup>53</sup>.

Il Presidente nomina e revoca ufficialmente anche i Ministri, ma in verità la sua funzione di limita ad annunciare le nomine o i congedi in seguito alla richiesta del Cancelliere federale<sup>54</sup>.

Se si dovesse, poi, verificare la circostanza per cui la Dieta federale voti una mozione di sfiducia nei confronti del Cancelliere federale ed elegga un suo successore a maggioranza assoluta dei propri membri, il Bunderspräsident riceverà dal Bundestag una richiesta ufficiale di congedo del Cancelliere e sarà tenuto ad accettare la richiesta, nominando il nuovo Cancelliere eletto dalla Camera politica<sup>55</sup> (art. 67 della Costituzione). La Legge fondamentale, al successivo articolo, prescrive anche che se il Cancelliere federale dovesse richiedere la fiducia al Bundestag e non ottenerla, può proporre al Presidente federale di sciogliere anticipatamente la Dieta federale entro venti giorni, a meno che il Bundestag non abbia già eletto un nuovo Cancelliere.

Secondo l'art. 81 della Costituzione, il Capo dello Stato può dichiarare l'emergenza legislativa relativamente a un progetto di legge, con l'assenso del Bundestrat, nel caso in cui il Bundestag lo abbia respinto nonostante il Governo ne avesse già manifestato l'urgenza legislativa.

---

<sup>52</sup> LUCIANI M., VOLPI M., *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 587 e ss.

<sup>53</sup> BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., p. 147.

<sup>54</sup> LUCIFREDI P.G., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco*, cit., p. 173.

<sup>55</sup> LAURICELLA G., *La struttura parlamentare dalla caduta del Muro all'Unione Europea*, Giuffrè editore, Milano, 2007, pp. 73 e ss.

Il Presidente, infine, può richiedere al Cancelliere federale di continuare a svolgere le proprie funzioni fino alla nomina del suo successore e, in tal caso, il Capo del Governo è obbligato a rispettare la richiesta presidenziale.

Nel sistema politico descritto, quindi, emerge che il Capo dello Stato tedesco è una figura politica che gode di indubbia considerazione, in quanto assolutamente apolitico, neutrale e *super partes*, ma non gode di prerogative spiccate che lo rendano particolarmente influente nello scenario politico del Paese, limitandosi a svolgere un ruolo prettamente cerimoniale<sup>56</sup>.

### 1.3.2 – La Grecia: quando l’elezione presidenziale incide sulla stabilità del Governo

Continuando una disamina dei Paesi contraddistinti da un meccanismo di elezione indiretta del Presidente, appare molto utile esaminare il caso greco in cui il destino del Governo è indissolubilmente connesso alla riuscita dell’elezione del Presidente della Repubblica. Nel 2005 tale fattispecie è salita alla ribalta delle cronache per via delle elezioni anticipate, dovute alla caduta del Governo in seguito alla mancata elezione del Capo dello Stato, che hanno portato all’Esecutivo Alexis Tsipras, leader del partito euroscettico di destra Anel.

Si tratta di un esempio unico nel suo genere, visto che è assolutamente inconsueta in altri Stati una procedura che legghi la vita del Governo alla capacità di riuscire ad accordare le forze parlamentari sul nome di un nuovo Presidente, in quanto teoricamente l’elezione presidenziale è caratterizzata da un procedimento a sé stante che dovrebbe essere totalmente estraneo alle vicissitudini relative al rapporto di fiducia che intercorre tra il Governo e il Parlamento<sup>57</sup>.

La Costituzione greca adottata nel 1975 definisce il Presidente della Repubblica “*arbitro delle istituzioni della Repubblica*” e prevede che possa essere eletto per tale ruolo qualunque cittadino greco, anche non nativo dato che basta essere figlio di padre greco e possedere la cittadinanza greca da almeno cinque anni, che abbia compiuto quarant’anni d’età e sia in possesso del diritto di voto. Il regolamento del Parlamento ellenico, all’art. 140, prescrive che l’elezione debba essere preceduta da una formale presentazione delle candidature da parte dei gruppi parlamentari, pur non essendoci alcuna limitazione costituzionale alla presentazione di

---

<sup>56</sup> DELLEDONNE G., *Funzioni di capo dello Stato e integrazione costituzionale: il ruolo del Presidente federale tedesco, secondo la scienza giuridica e la giurisprudenza della Corte di Karlsruhe*, cit., pp. 37-67.

<sup>57</sup> GRATTERI A., *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, in Forum di Quaderni costituzionali, Rassegna n°1/2015, pp. 1 e ss.

candidature singole da parte dei deputati<sup>58</sup>. All'art. 32 della Costituzione è disciplinata la modalità con cui si procede all'elezione del Presidente, ossia attraverso un sistema a doppio turno. In primis, infatti, si tiene una votazione in cui per eleggere il nuovo Capo dello Stato è necessario che un candidato raggiunga la maggioranza dei due terzi dei voti dei membri della Camera dei deputati, che per l'occasione viene riunita in una seduta speciale, convocata dal Presidente d'Assemblea un mese prima che termini il mandato del Presidente della Repubblica in carica. Nel caso in cui, in seguito alla prima votazione, nessuno ottiene la maggioranza prevista, si procede ad una nuova votazione, in cui viene richiesta la stessa maggioranza della precedente, che si tiene a distanza di cinque giorni dalla prima e, se la maggioranza prevista non viene nuovamente raggiunta da alcun candidato, viene effettuata una terza votazione, che ha luogo dopo ulteriori cinque giorni, in cui è richiesta una maggioranza dei tre quinti dei membri dell'assemblea. Se anche in seguito alla terza votazione nessun candidato viene eletto, la Costituzione prevede che la Camera dei deputati venga sciolta, attraverso un decreto firmato dal Presidente della Repubblica in carica, entro dieci giorni e che vengano indette nuove elezioni. Una volta effettuate le elezioni e costituita la nuova Camera si riprende il procedimento di elezione presidenziale interrotto a causa dello scioglimento del Parlamento, con una votazione in cui è richiesta una maggioranza dei tre quinti dei membri, identica a quella richiesta nella terza votazione precedentemente effettuata. Qualora ulteriormente nessuno dovesse ottenere la maggioranza prevista, entro cinque giorni viene svolta una nuova elezione con l'abbassamento del quorum per eleggere il nuovo Capo dello Stato dai tre quinti alla maggioranza assoluta dei membri della Camera. La maggioranza parlamentare dovrebbe da sola riuscire ad essere concorde su un unico candidato, tuttavia, la Costituzione prescrive che nel caso in cui neanche la maggioranza assoluta venga raggiunta da alcun candidato, si procede ad un ultimo scrutinio, dopo altri cinque giorni, caratterizzato da un ballottaggio tra i due candidati che nell'ultima votazione avevano ricevuto il maggior numero dei suffragi espressi e chi tra essi ottiene più voti viene finalmente eletto come nuovo Presidente della Repubblica.

La Costituzione greca, dunque, concede ad una minoranza parlamentare composta dai due quinti dei membri della Camera di generare una crisi di Governo, causando lo scioglimento anticipato del Parlamento, con l'intento di strumentalizzare l'elezione presidenziale per rovesciare la maggioranza di Governo, trasformando il procedimento elettivo presidenziale in

---

<sup>58</sup> SPYROPOULOS P.C., FORTSAKIS T.P., *Constitutional Law in Greece*, Kluwer Law International, New York, 2009, pp. 74 e ss.

un'occasione di scontro tra le forze politiche di maggioranza e quelle d'opposizione<sup>59</sup>.

Bisogna, inoltre, aggiungere che inizialmente la Costituzione greca prevedeva che la votazione per eleggere il Presidente della Repubblica venisse effettuata a scrutinio segreto, ma con la riforma costituzionale del 1986 la votazione a scrutinio segreto è stata sostituita da un'elezione a scrutinio palese, svolta per appello nominale, decisamente anomala nel panorama costituzionale comparato. La spiegazione di questa scelta si ritrova nell'elezione presidenziale del 1985, in cui il Presidente Sartzetakis fu eletto con la maggioranza esatta dei tre quinti in occasione della terza votazione, prendendo 180 voti su 300 e la possibilità che anche un solo voto espresso in controtendenza potesse causare lo scioglimento anticipato del Parlamento portò alla decisione di effettuare la votazione con schede elettorali di diversi colori, evitando il pericolo di "franchi tiratori", ma di fatto aggirando il principio costituzionale che prevedeva l'elezione presidenziale a scrutinio segreto. L'anno successivo, così, fu costituzionalizzata la procedura di votazione ad appello nominale, con l'intento di ridurre al minimo i dissensi e le accuse reciproche di tradimenti che si verificavano tra i gruppi parlamentari durante l'elezione presidenziale ed è indicativo notare che adesso nell'art. 73 comma 2 del regolamento della Camera dei deputati è stato specificato che, in occasione di votazioni a scrutinio segreto, le schede elettorali dovranno essere "*prive di segni di riconoscimento e di simboli*" e le eventuali buste di voto "*di identica forma, colore e completamente non trasparenti*"<sup>60</sup>.

Prima del 2015 il ricorso allo scioglimento anticipato del Parlamento a causa della mancata elezione del Presidente della Repubblica dopo tre scrutini si era verificato solo in un caso, nel 1990, ma in uno scenario politico del tutto differente in cui tutti i partiti maggiori desideravano ricorrere ad elezioni anticipate. In quella circostanza, dunque, l'elezione presidenziale fu strumentalizzata, in quanto l'oggetto del contendere tra i gruppi parlamentari non fu il nome del nuovo Capo dello Stato, ma più precisamente il desiderio di una nuova maggioranza parlamentare associata ad un nuovo Governo. A tal proposito, in dottrina, assume rilievo la tesi secondo la quale con la decisione maturata nel 1990 di non raggiungere il quorum previsto dalla Costituzione per eleggere il nuovo Presidente principalmente per indire elezioni anticipate si stravolse lo spirito della disposizione costituzionale, che ha come unico obiettivo quello di procedere nel minor tempo possibile all'elezione del Presidente e non di affidare alle forze parlamentari che compongono la Camera dei deputati il potere di obbligare, in seguito

---

<sup>59</sup> GRATTERI A., *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, cit., pp. 3 e ss.

<sup>60</sup> GRATTERI A., *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, cit., p. 3.

alla mancata elezione presidenziale, il Presidente della Repubblica in carica ad indire nuove elezioni<sup>61</sup>.

La procedura elettiva dettata dall'art. 32 della Costituzione, infatti, dovrebbe avere un effetto "minaccioso" nei confronti dei deputati, prevedendo la fine della legislatura se non si riesce trovare un compromesso tra i gruppi parlamentari che consenta di raggiungere il quorum per eleggere un nuovo Presidente, ma l'altra faccia della medaglia è caratterizzata dalla possibilità che ciò si trasformi in una ghiotta occasione per le forze d'opposizione, che potrebbero in un colpo solo sovvertire la maggioranza parlamentare, andare al Governo e successivamente scegliere il futuro Capo dello Stato. Quest'ultima potenziale facoltà sarebbe facilitata dal fatto che la Costituzione prescrive che, in seguito alla costituzione del nuovo Parlamento, il quorum per l'elezione presidenziale si abbassi votazione dopo votazione, fino al ballottaggio del sesto scrutinio che in ultima istanza determinerà il nuovo Presidente della Repubblica. Motivo per cui mentre lo scioglimento della Camera dei deputati e l'effettuazione di nuove elezioni sembrano essere disposizioni che tutelano la figura presidenziale, facendo sì che sia legittimata da un ampio consenso parlamentare, l'abbassamento a dismisura del quorum sembra andare in controtendenza, determinando l'elezione del Presidente in considerazione della certezza dei tempi, piuttosto che di un'ampia volontà tra i gruppi parlamentari<sup>62</sup>.

L'art. 30 della Costituzione determina la durata del mandato presidenziale fissandolo in cinque anni, definendolo incompatibile con qualsiasi altra funzione o carica e prevedendo la possibilità che il Capo dello Stato possa essere rieletto solo una volta. Esso sancisce anche che il mandato del Presidente della Repubblica inizia, il giorno successivo a quello della scadenza della carica del Presidente della Repubblica uscente, in seguito ad un giuramento fatto dinnanzi alla Camera dei deputati esplicitamente enunciato dall'art. 33 della stessa Carta costituzionale<sup>63</sup>.

Continuando l'analisi dell'art. 32 della Costituzione ulteriori elementi dissonanti possono riscontrarsi in riferimento ai molti poteri presidenziali, che nel testo originale del 1975 erano decisamente incisivi. Vi era, anche, la previsione secondo la quale gli atti del Presidente della Repubblica, in larga misura, non richiedevano la controfirma ministeriale e alcuni di essi erano particolarmente influenti sul sistema politico, come ad esempio la nomina del Capo del

---

<sup>61</sup> BARBAROUSSIS N., *La fonction régulatrice du Président de la troisième République hellénique*, L.G.D.J., 2000, pp. 191 e ss.

<sup>62</sup> GRATTERI A., *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, cit., p. 3 e ss.

<sup>63</sup> "Io giuro in nome della Santa, consustanziale ed Indivisibile Trinità di osservare la Costituzione e le leggi, di vegliare sulla loro fedele osservanza, di difendere l'indipendenza nazionale e l'integrità del Paese, di proteggere i diritti e le libertà dei greci e di servire l'interesse generale ed il progresso del popolo greco".

Governo e lo scioglimento della Camera dei deputati, modificato per togliere discrezionalità all'azione presidenziale<sup>64</sup>. In realtà, le prerogative presidenziali previste dalle disposizioni costituzionali, sono state notevolmente attenuate sempre attraverso la riforma costituzionale del 1986<sup>65</sup>, con cui il ruolo del Capo dello Stato ellenico è stato ridimensionato, dando alla figura presidenziale un profilo maggiormente simile rispetto ad una visione comparata delle varie forme di governo parlamentari classiche. L'elezione indiretta, effettuata da parte del Parlamento, insieme ad alcune norme costituzionali che affidavano al Presidente il ruolo di organo *super partes* tra le istituzioni, stonavano con l'attribuzione ad esso di ampi poteri di natura politica, discostando il sistema greco dagli schemi propri degli altri Paesi con forme di governo parlamentari, con maggiori similitudini con la Costituzione della V Repubblica francese del 1958, simbolo della forma di governo semipresidenziale.

Tra le norme modificate con la suddetta riforma costituzionale occorre citare il vecchio comma 2 dell'art. 38 della Costituzione, che prevedeva la possibilità in capo al Presidente della Repubblica di revocare il Governo, in seguito al parere del Consiglio della Repubblica, sostituita dal potere di nominare un nuovo primo ministro, indicato dal partito politico d'appartenenza del Capo del Governo uscente, nel caso in cui quest'ultimo dovesse dimettersi, in caso di morte o di impossibilità nell'esercizio delle sue funzioni a causa di problemi di salute, entro tre giorni dalla vacanza della carica. Al Capo dello Stato era inoltre corrisposto il potere di indire i referendum su questioni nazionali di particolare rilievo e criticità, facoltà che l'art. 42 del riformato testo costituzionale gli concede tutt'oggi, ma con la differenza che adesso per indire qualunque referendum è necessaria una iniziale proposta da parte del Governo sottoposta all'approvazione del Parlamento. Il Presidente, inoltre era in possesso di poteri eccezionali, in ambito costituzionale, legislativo e amministrativo attivabili in situazioni acclamate di crisi, seguendo ancora una volta l'esempio francese, prerogative che oggi non gli appartengono più ma vengono affidate dal nuovo art. 48 della Costituzione alla Camera dei deputati<sup>66</sup>.

Secondo l'art. 36 della Carta costituzionale il Presidente rappresenta lo Stato ellenico a livello internazionale, ha il compito di dichiarare lo stato di guerra e firmare trattati di pace,

---

<sup>64</sup> BERNARDINI D'ARNESANO B., *La Costituzione della Repubblica greca*, in Studi Urbinati Serie A, vol. 55 n°3/2004, pp. 327 - 349. <http://ojs.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/331/323>

<sup>65</sup> USA INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS (CORPORATE AUTHOR), *Greece Electoral, Political Parties Laws and Regulations Handbook: Strategic Information, Regulations, Procedures*, giugno 2015, p. 68.

<sup>66</sup> PERIFANAKI ROTOLO V., *L'evoluzione della forma di governo in Grecia (1975-1986)*, Cedam, Padova, 1989, pp. 51 e ss.

d'alleanza, di collaborazione economica e di partecipazione della Repubblica greca ad organizzazioni internazionali, informando costantemente il Parlamento degli atti compiuti sul piano estero. Esso, inoltre, nomina il Primo Ministro, nella persona del capo del partito di maggioranza in Parlamento o comunque di un soggetto proposto dal gruppo di maggioranza. Su proposta del Capo del Governo, il Presidente della Repubblica nomina anche i Ministri e i Segretari di Stato.

L'art. 42 assegna al Capo dello Stato anche il potere di promulgare le leggi e il potere di veto sulle leggi che vengono proposte alla sua promulgazione da parte del Parlamento, con il limite che quest'ultimo può obbligare il Presidente a promulgare e pubblicare il testo legislativo nel caso in cui riesca ad approvare il medesimo a maggioranza assoluta dei propri membri<sup>67</sup>. Il Presidente può, inoltre, convocare la Camera dei deputati in sessione straordinaria, qualora ne ravvisi i presupposti, mentre è tenuto a convocarla una volta l'anno in sessione ordinaria e nei casi da esso ritenuti opportuni può rivolgere dei messaggi alla Nazione, che vengono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Esso è anche il Capo Supremo delle forze armate dello Stato greco, e conferisce i gradi ai soggetti in servizio particolarmente meritevoli, ma il comando effettivo delle forze militari spetta comunque all'Esecutivo, che ne dispone nei limiti previsti dalla legge. Il Capo dello Stato, infine, nomina e revoca i funzionari pubblici, secondo le disposizioni previste dalla legge ed ha il potere di concedere la grazia, di ridurre le pene e di eliminare le conseguenze legali relative ad una pena già scontata, su proposta del Ministro della Giustizia, in seguito al parere di un Consiglio composto da una maggioranza di magistrati.

Il Presidente della Repubblica ellenica non è direttamente responsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni, ad eccezione dei casi di alto tradimento o deliberata violazione della Costituzione ed in queste occasioni esso può essere messo sotto accusa con una proposta firmata da almeno un terzo dei componenti del Parlamento, che se approvata dalla stessa Camera dei deputati, a maggioranza dei due terzi dei propri membri, lo porta davanti agli organi costituzionali<sup>68</sup>. Dal momento in cui il Presidente viene tradotto in giudizio presso una Corte speciale presieduta dal Presidente della Corte di Cassazione, il Capo dello Stato deve astenersi dall'esercizio delle sue funzioni, riprendendole esclusivamente nel caso in cui sia assolto.

Durante questa fase di impedimento del Presidente nello svolgimento delle proprie

---

<sup>67</sup> BERNARDINI D'ARNESANO B., *La Costituzione della Repubblica greca*, cit., pp. 327 - 349.

<sup>68</sup> LORUSSO S., *Le nuove norme sulla sicurezza pubblica*, Cedam, Padova, 2008, pp. 472 e ss.

prerogative, così come nel caso di decesso, dimissioni, assenza causata da un soggiorno all'estero superiore ai dieci giorni o qualsiasi altro impedimento le sue veci sono temporaneamente prese dal Presidente del Parlamento o in sua assenza dal Presidente della Camera dei deputati precedente. La Costituzione prevede la fattispecie secondo cui il vecchio Presidente del Parlamento rifiuti l'incarico temporaneo o sia impossibilitato e sancisce che in tal caso le funzioni presidenziali sono provvisoriamente garantite dal governo. Il comma 2 dell'art. 34 della Costituzione del 1975 prescrive, inoltre, che se l'assenza o impedimento del Capo dello Stato dovesse prolungarsi per più di trenta giorni, la Camera dei deputati viene obbligatoriamente convocata per decidere a maggioranza dei tre quinti dei propri componenti di indire una nuova elezione presidenziale. In ogni caso si procederà all'elezione parlamentare se l'impedimento dovesse superare i sei mesi consecutivi.

Può, dunque, concludersi che il Presidente della Repubblica greco, se paragonato agli altri modelli parlamentari vigenti, in particolar modo all'esempio tedesco precedentemente trattato, è certamente dotato di maggiori prerogative e di un ruolo più attivo all'interno del sistema politico. Considerando, però, che le sue funzioni erano particolarmente spiccate nel testo originale della Costituzione greca del 1975 che aveva introdotto una forma di Governo più simile a quella semipresidenziale, piuttosto che a quella parlamentare ed esse sono state sostanzialmente attenuate con la successiva riforma costituzionale può "essere giustificato" il mantenimento di una portata di poteri leggermente più ampia di quanto generalmente previsto negli altri Stati caratterizzati da una maggiore centralità del Parlamento.

### *1.3.3 – Altri esempi europei ed extra-europei: Estonia, Ungheria e Israele*

Nonostante non vi sia alcuna consequenzialità tra modalità d'elezione e funzioni del Presidente, dall'analisi fin qui effettuata, relativamente all'elezione presidenziale indiretta, è emerso in maniera abbastanza ricorrente che essa solitamente incide anche sui poteri del Capo dello Stato. Spesso, infatti, genera dei limiti maggiori nei confronti della quantità e dell'importanza delle prerogative attribuite sia a livello giuridico che funzionale al Presidente, che quindi assume un ruolo meno centrale nel sistema politico del Paese, prettamente cerimoniale.

In tal senso, procedendo attraverso una visione comparata dei sistemi che prevedono l'elezione presidenziale indiretta, si continuano ad osservare varie analogie relative alla funzione presidenziale.

In Estonia ad esempio la Costituzione sancisce che il potere supremo è affidato al popolo

e non si tratta di una semplice affermazione retorica, in quanto i cittadini indirizzano sia il Parlamento che l'azione di governo attraverso i referendum e le iniziative popolari. Il Presidente della Repubblica è indicato come rappresentante dello Stato estone nei rapporti internazionali e ha tra le proprie funzioni quella di indire ufficialmente le elezioni politiche e eventuali elezioni anticipate del Parlamento. Egli, in seguito alle elezioni politiche, convoca il nuovo Parlamento aprendo la sua prima sessione e designa il candidato a Primo Ministro, che deve ricevere la maggioranza dei consensi in Parlamento. Se non dovesse ottenere i consensi richiesti, il Presidente della Repubblica ha il diritto di presentare un altro candidato per lo stesso ruolo entro sette giorni. Il Capo dello Stato però può astenersi dal designare un nuovo candidato ed in tal caso il diritto di indicare un nome come Capo del Governo viene trasferito al Parlamento.

Il Presidente inoltre promulga le leggi, emana i decreti previa controfirma governativa e firma i Trattati internazionali, oltre a detenere il potere di grazia per ridurre o annullare condanne e nominare, su proposta della Corte Suprema, i giudici. Esso può anche invitare il Presidente del Parlamento di convocare una sessione straordinaria dell'Assemblea, può proporre al Parlamento le nomine alle cariche di Presidente della Corte Suprema, Cancelliere di giustizia e Comandante delle Forze Armate ed è indicato dalla Costituzione quale Comandante Supremo della difesa nazionale con compiti di annunciare lo stato di guerra in caso di aggressione subita dall'Estonia. Tali poteri sono elencati nell'art. 78 della Costituzione estone del 1992 e rispecchiano le prerogative comunemente affidate ai Capi di Stato non legittimati da una diretta investitura elettorale<sup>69</sup>. Anche il Presidente della Repubblica estone, per l'appunto, viene eletto dal Parlamento e, in seguito alla conclusione del proprio mandato quinquennale può essere rieletto solo una volta per il quinquennio presidenziale successivo. La modalità di elezione prevista è quella di un sistema a doppio turno con votazione a scrutinio segreto, descritta dall'art. 79 della Costituzione il quale prescrive che durante le prime tre votazioni risulterebbe eletto il candidato che dovesse ottenere la maggioranza dei voti da parte dei due terzi dei membri del Parlamento. Qualora il candidato non riuscisse a raggiungere il quorum entro la terza votazione, il Presidente del Parlamento, ha il potere di convocare, entro il termine di un mese, un Corpo elettorale apposito, composto da tutti i deputati e da una rappresentanza dei consigli delle amministrazioni locali, considerando che ogni consiglio locale ha la facoltà di eleggere almeno un proprio rappresentante, che sia cittadino estone, al Corpo

---

<sup>69</sup> La Costituzione estone del 1992, in [federalismi.it](http://federalismi.it), [http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=4486&dpath=document&dfile=16052006034434.pdf&content=Cost.+La+Costituzione+estone+del+1992+\(EN\)+-+stati+europei+-+documentazione+-+](http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=4486&dpath=document&dfile=16052006034434.pdf&content=Cost.+La+Costituzione+estone+del+1992+(EN)+-+stati+europei+-+documentazione+-+)

elettorale. Una volta convocato il Corpo elettorale, il Parlamento presenta ufficialmente i due candidati che si sfideranno al ballottaggio, determinandoli in base ai voti ricevuti nelle precedenti votazioni per l'elezione alla carica di Presidente della Repubblica. Un candidato può essere nominato anche da almeno 21 componenti del Corpo elettorale, e, se durante la votazione nessuno dei candidati raggiunge la maggioranza dei voti dei membri del Corpo elettorale, nello stesso giorno si svolge un secondo turno tra i due candidati che al primo hanno ottenuto il maggior numero di voti.

La carica di Presidente infine è, secondo previsione costituzionale, incompatibile con ogni altra carica pubblica e deve essere in possesso di requisiti minimi quali la cittadinanza estone e l'aver compiuto i quarant'anni d'età. È previsto che la carica di Presidente della Repubblica possa terminare anticipatamente in caso di dimissioni, morte e violazione delle norme costituzionali, con il Parlamento incaricato di eleggere un nuovo Capo dello Stato entro quattordici giorni dalla vacanza della carica. Se l'impedimento, invece, è temporaneo il Presidente della Repubblica viene sostituito nell'esercizio delle proprie funzioni dal Presidente del Parlamento.

Un altro esempio in ambito europeo è quello dell'Ungheria, Repubblica parlamentare classica in cui la Costituzione stabilisce, all'art. 10, che qualsiasi cittadino ungherese, con almeno trentacinque anni compiuti può essere eletto dall'Assemblea Nazionale Presidente della Repubblica, per cinque anni, con mandato rinnovabile un'unica volta. La Costituzione individua anche la modalità elettiva del Presidente, preceduta dalla nomina sottoscritta da almeno un quinto dei deputati dell'Assemblea Nazionale e presentata al Presidente d'Assemblea prima che inizi l'elezione. Essa deve svolgersi, con votazione a scrutinio segreto, prima che si concluda il mandato presidenziale precedente, cosicché il nuovo Capo dello Stato venga eletto tra trenta e sessanta giorni prima del suo insediamento. Per risultare eletto un candidato deve raggiungere il quorum dei due terzi dei voti dei componenti dell'Assemblea Nazionale, altrimenti si procede ad una seconda votazione alla quale hanno accesso i due candidati che nel corso della prima hanno ottenuto il maggior numero di voti. Al secondo turno non è previsto un quorum difficilmente raggiungibile, in quanto la Costituzione prevede che si giunga all'elezione per il candidato più votato, a prescindere dal numero dei votanti<sup>70</sup>.

L'incarico del Presidente della Repubblica cessa anticipatamente in caso di morte, incompatibilità, dimissioni o se impossibilitato ad adempiere alle proprie funzioni per un periodo di tempo superiore a novanta giorni e l'accertamento dell'incompatibilità deve essere

---

<sup>70</sup> GRATTERI A., *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, cit., p. 2.

dichiarato e promosso dalla maggioranza dei due terzi dei deputati presenti in Assemblea. Nel caso in cui il mandato presidenziale si conclude anticipatamente, l'elezione viene svolta entro i trenta giorni successivi alla vacanza della Presidenza. Se, invece, il Capo dello Stato fosse impedito solo temporaneamente, le sue funzioni vengono demandate al Presidente dell'Assemblea Nazionale, fino alla cessazione dell'ostacolo, con il Vicepresidente nominato dall'Assemblea Nazionale che a sua volta sostituisce il Presidente del Parlamento.

Il Presidente può, inoltre, essere privato del proprio incarico nel caso in cui dovesse violare la Legge Fondamentale o altra legge dello Stato oppure commettere volontariamente un reato, su iniziativa di un quinto dei membri dell'Assemblea Nazionale e sempre che la Corte Costituzionale ungherese accerti la violazione imputata, dopo che il Capo dello Stato viene sottoposto al suo giudizio dalla maggioranza dei due terzi dei deputati dell'Assemblea Nazionale, che si esprimono a scrutinio segreto.

Anche il Presidente della Repubblica ungherese è titolare di una serie di poteri di rappresentanza e salvaguardia elencati dalla Costituzione, a tutela dell'unità nazionale e del funzionamento dell'impianto democratico dello Stato. L'art. 9 della Costituzione, oltre ai consueti poteri di nomina concessi ai Capi di Stato, affida al Presidente anche la facoltà di presentare proposte di legge e proporre referendum, di sciogliere l'Assemblea Nazionale e concedere la grazia individuale, ma per tutte le pratiche indicate necessita della controfirma ministeriale effettuata da un membro del Governo, a meno che la legge non stabilisca diversamente. Il Presidente della Repubblica ungherese, infine, secondo l'art. 6 promulga le leggi entro cinque giorni dal ricevimento, ma se dovesse ritenere che una legge sia viziata di incostituzionalità può inviarla all'esame della Corte Costituzionale o, nel caso in cui dovesse essere in disaccordo con la legge a lui proposta dal Parlamento può rinviarla all'Assemblea Nazionale per un nuovo esame, con la possibilità che quest'ultima possa riapprovare il medesimo testo.

L'ultimo caso comparato analizzato, in relazione a una procedura d'elezione indiretta del Presidente è uno Stato extra-europeo in cui il Capo dello Stato svolge una funzione puramente rappresentativa, con il potere esecutivo delegato interamente al Primo Ministro. La Legge fondamentale dello Stato di Israele prevede all'art. 8 che il Presidente della Repubblica venga eletto dalla *Knesset*, ossia il Parlamento monocamerale israeliano, a maggioranza dei voti dei membri dell'Assemblea. Nella circostanza in cui, dopo due votazioni, nessun candidato raggiunge il quorum richiesto è prescritto che a ogni scrutinio venga eliminato il candidato che ha ricevuto meno voti al precedente e per risultare eletti bisogna ricevere semplicemente la maggioranza dei voti validi. Ciò lascia facilmente intendere che, mal che vada il nuovo

Presidente della Repubblica viene eletto in un turno di ballottaggio conclusivo ottenendo la maggioranza relativa dei voti<sup>71</sup>. In realtà secondo consuetudine il Presidente della Repubblica viene eletto già dal primo scrutinio e questo dimostra chiaramente la volontà delle forze politiche di eleggere un Capo dello Stato legittimato da un ampio consenso in Parlamento. Il Presidente, una volta eletto, svolge un mandato di sette anni e tra i suoi compiti ha quello di svolgere le funzioni cerimoniali in rappresentanza dello Stato, di firmare le leggi approvate dal Parlamento pur non avendo alcun controllo su di esse, di approvare la nomina dei giudici e di concedere l'amnistia<sup>72</sup>.

Anche Israele, quindi, prevede una figura presidenziale che non abbia un ruolo politico attivo, che sia posta a garanzia dell'unità dello Stato e che funga da regolatore dei rapporti tra il Governo e la *Knesset*.

---

<sup>71</sup> GRATTERI A., *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, cit., p. 2.

<sup>72</sup> DI PAOLO S., *Ebraismo e democrazia nello Stato d'Israele*, Pegaso - University Library, Firenze, 2009, pp. 60 e ss.

## CAPITOLO II

### LA FIGURA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

#### *2.1 – Il Presidente della Repubblica nella scelta costituente*

Analizzati i più significativi modelli europei e internazionali, prestando particolare attenzione alle modalità elettive del Capo dello Stato ed i poteri che ne scaturiscono, anche attraverso uno studio dell'eventuale diversa legittimazione di cui gode il Presidente della Nazione a seconda che egli venga eletto direttamente dai cittadini o in via indiretta, per mezzo del Parlamento o di un'apposita Assemblea, si hanno i giusti termini di paragone per potere osservare nel suo complesso la figura del Presidente della Repubblica italiano ed il posto che viene da esso occupato all'interno del nostro ordinamento.

Per far ciò appare doveroso muovere alcune prime considerazioni circa la visione originaria di tale organo maturata in sede di Assemblea costituente quando, all'indomani della seconda Guerra mondiale e, soprattutto, del ventennio fascista vissuto dal Paese, si dovettero necessariamente operare delle scelte relative alla forma di Governo e di conseguenza alla posizione istituzionale che il Capo dello Stato, così come il Governo ed il Parlamento avrebbero avuto nel nuovo sistema della Repubblica parlamentare voluta dal popolo con il referendum del 2 giugno 1946.

#### *2.1.1 – La volontà dell'Assemblea costituente in merito al ruolo e alle funzioni del Presidente della Repubblica*

Il dibattito effettuato in sede costituente permise di tradurre in termini costituzionali i principi propri dei governi liberali, di cui si fecero promotrici tutte le forze politiche uscite vittoriose dalla guerra di liberazione, determinando tra le altre disposizioni costituzionali anche quelle relative alla figura del Presidente della Repubblica ed ai suoi compiti, attraverso l'elaborazione di regole costituzionali che furono frutto di compromessi tra le diverse ideologie.

L'esigenza primaria propria di ognuno dei padri costituenti era quella di non lasciare nessuno spiraglio alla possibilità che il Paese potesse incappare nuovamente in regimi autoritari ed antidemocratici. L'onorevole Meuccio Ruini, a tal proposito, il 6 febbraio 1947 nel presentare la relazione della Commissione per la Costituzione in Assemblea costituente, precisò

che proprio per evitare che si potesse di nuovo avere una svolta dittatoriale non era stata costituzionalizzata la forma di Governo presidenziale, che nonostante fosse da tempo utilizzata con successo negli Stati Uniti d'America non appariva, a suo giudizio, trasferibile all'Italia a causa della forma di Stato non federale e del differente sistema dei partiti, non bipolare come quello statunitense e, inoltre, non fu preso in considerazione il “*governo d'assemblea*”, in cui la sovranità popolare si riflette esclusivamente nel Parlamento, sul quale si concentrano tutti i poteri, negando la divisione dei poteri di Montesquieu e la possibilità che vi siano diverse forme di espressione della sovranità popolare<sup>73</sup>. Si accolse pertanto l'idea di una forma di Governo a forte centralità parlamentare, con il potere esecutivo affidato al Governo e la conseguente previsione del rapporto di fiducia tra i due suddetti organi, disciplinato dall'art. 94 della Costituzione.

In questo contesto fu istituzionalizzata la figura del Presidente della Repubblica, in parte creata in continuità con il Capo dello Stato vigente nella precedente forma di Stato della Monarchia costituzionale, ma con alcuni caratteri propri necessari in ottica del nuovo assetto costituzionale.

La stessa relazione enunciata dal Presidente della *Commissione dei 75* Ruini conteneva anche delle precise indicazioni sulle caratteristiche che il Capo dello Stato della Repubblica italiana avrebbe dovuto avere secondo quanto emerso dai lavori svolti dai padri costituenti in Commissione. L'onorevole Ruini, infatti, sottolineò che secondo il progetto costituente il futuro Presidente della Repubblica non sarebbe stato un personaggio evanescente, decorativo, “*il maestro di cerimonie*” generato da Costituzioni di altri Paesi, ma avrebbe rappresentato ed impersonato l'unità e la continuità nazionale. Era esplicita la volontà che il Presidente non avrebbe governato, con il potere esecutivo affidato al Governo, non sarebbe più stato il capo del potere legislativo, non facendo parte del Parlamento e non avendo il potere di sanzionare le leggi, né sarebbe stato responsabile dei suoi atti, per i quali fu prevista la controfirma ministeriale, attraverso la quale la responsabilità viene assunta dal Primo Ministro e dai Ministri, ma il ruolo ritagliato per esso fu quello del “*grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il capo spirituale*”, colui che avrebbe coordinato i rapporti tra gli organi titolari dei tre poteri. Meuccio Ruini concluse la propria descrizione della figura presidenziale specificando che il progetto di Costituzione della Commissione da lui presieduta

---

<sup>73</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, 6 febbraio 1947.  
[legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/dcl/00Anc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/dcl/00Anc.pdf)

prevedeva varie attribuzioni sia nell'ordinamento interno che in quello esterno per consentirgli di adempiere alle proprie funzioni<sup>74</sup>.

Il confronto più serrato relativamente alle prerogative presidenziali, in sede costituente, fu quello che vide opporsi i sostenitori di un Presidente forte a chi privilegiava un Presidente debole, con vari interventi susseguitisi in Assemblea costituente da parte dei promotori delle tesi antitetiche.

Durante la discussione generale in Assemblea l'onorevole Ambrosini manifestò l'esigenza di creare un potere esecutivo forte, premettendo che per far ciò bisognava avere un Presidente della Repubblica che non fosse una figura esclusivamente simbolica ed evitare di generare un Capo dello Stato instabile, soltanto per la paura di affidargli poteri che potessero essere sfruttati per eventuali derive autoritarie, in quanto specificò che nella futura forma di Governo parlamentare il Presidente non avrebbe potuto esercitare autonomamente i propri poteri, ma sarebbe stato necessario che ciò avvenisse in armonia con il Governo<sup>75</sup>. Ancora più propenso ad affidare ampi e forti poteri al Presidente della Repubblica sembrò l'onorevole Benvenuti quando, durante la discussione in Assemblea concernente le funzioni e le prerogative presidenziali, presentò un emendamento, ritirato ancor prima che fosse posto in votazione, col quale propose di inserire al primo comma dell'art. 87 costituzionale<sup>76</sup> la frase “è il *supremo custode della Costituzione*”, aggiungendo che a suo dire sarebbe stato opportuno riconoscere al Capo dello Stato italiano il diritto di proporre azioni di incostituzionalità verso qualsiasi legge, decreto o regolamento a lui sottoposto da parte del Governo in carica e il potere di indire nuove elezioni in caso di evidenti dissensi tra il popolo e le Camere, attraverso un'autonoma decisione a prescindere dal parere governativo, così da adempiere al proprio ruolo di garante del rispetto della volontà popolare. Egli precisò, inoltre, che per consentirgli di svolgere efficacemente i due compiti suddetti sarebbe stato necessario non prevedere per essi la controfirma ministeriale che avrebbe potuto costituire, in particolari condizioni, un serio intralcio all'interesse generale dei cittadini<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, 6 febbraio 1947.

[legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf)

<sup>75</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di martedì 16 settembre 1947*, Gaspare Ambrosini, p. 221.

[legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed220/sed220nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed220/sed220nc.pdf)

<sup>76</sup> Letteralmente: “*Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale*”.

<sup>77</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Lodovico Sforza Benvenuti, pp. 1441-1443. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

Portatori di idee differenti da quelle summenzionate furono gli onorevoli Tosato e Rossi, entrambi relatori del progetto della Commissione per la Costituzione, in due momenti diversi. L'onorevole Egidio Tosato, dichiarò che il Presidente della Repubblica avrebbe avuto poteri consoni allo Stato rappresentato, derivanti dalle norme costituzionali e dai suoi rapporti con gli altri organi, rigettando l'indicazione dell'onorevole Benvenuti di affidare al Presidente maggiori funzioni tra cui quella di essere custode della Costituzione<sup>78</sup>. Sulla stessa lunghezza d'onda dimostrò di essere il relatore Rossi quando riferì in Assemblea che la Commissione non accettava la tesi di concedere al Capo dello Stato la possibilità di rifiutare di promulgare le leggi da esso ritenute incostituzionali. Il filone di pensiero sul quale si fondava questa volontà era quello che vedeva il Presidente della Repubblica come un organo posto nella posizione di vertice dell'organigramma statale, al quale non venisse attribuita la titolarità di alcun potere specifico, ma ritenuto la saggia guida degli altri organi nazionali, avente il ruolo di coordinatore dei rapporti tra esecutivo e legislativo, dei quali avrebbe dovuto mantenere il giusto equilibrio. L'onorevole Rossi evidenziò come il potere di denunciare l'incostituzionalità delle leggi prima che si esprimesse in merito la Corte Costituzionale, sarebbe potuto essere un boomerang per il Presidente, in quanto egli sarebbe potuto essere sconfessato in un secondo momento dalla Corte. Si riteneva preferibile la formula delle rimostranze del Capo dello Stato nei confronti del Governo ed *in extrema ratio* delle dimissioni presidenziali insieme ad una denuncia di incostituzionalità di una legge, piuttosto che un Presidente costretto a dimettersi dopo aver visto respinto il proprio ricorso dalla Corte Costituzionale derivante da una preventiva denuncia di incostituzionalità di una legge ad esso sottoposta<sup>79</sup>.

In realtà, però, lo scambio di vedute più intenso in merito alla figura e al ruolo del Presidente della Repubblica fu quello che intercorse tra l'onorevole Vittorio Emanuele Orlando ed il Presidente della *Commissione dei 75* Meuccio Ruini.

Il primo non esitò a manifestare la propria opinione sul Capo dello Stato che la Costituente stava andando a delineare, dichiarando fin dal marzo del 1947 che appariva avere “*la figura di un fainéant, di un fannullone*”<sup>80</sup>, definendola una “*figura pallida e senza*

---

<sup>78</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Egidio Tosato, pp. 1447 e ss. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

<sup>79</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di mercoledì 3 dicembre 1947*, Paolo Rossi, p. 2751. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed316/sed316nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed316/sed316nc.pdf)

<sup>80</sup> GERVASONI M., *Le armate del presidente: La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio Editori, Venezia, 2015, pp. 15 e ss.

*spessore*”<sup>81</sup>. Egli riprese a manifestare la propria tesi durante la discussione in Assemblea relativa alle funzioni e prerogative del Presidente della Repubblica facendo notare ai presenti in aula che non erano stati prescritti quali rapporti sarebbero intercorsi tra il futuro Presidente e il Governo e, soprattutto, evidenziando il proprio dissenso in merito alle funzioni che il Capo dello Stato avrebbe avuto, chiedendo ai costituenti se “*a causa di questa scarsità di poteri, era stato attribuito ai Re costituzionali l’appellativo di «Re travicello»... quali epiteti saranno riservati a questo futuro Presidente di Repubblica al quale si trasferiscono i poteri che prima erano pertinenti al Capo dello Stato monarchico e per cui quegli era ritenuto un «travicello», ma si trasmettono in misura ancora più ridotta! Si può dire che non rappresenti più nulla!*” ed ancora “*gli si è levata l’iniziativa... gli avete pure tolto la sanzione. Lo avete escluso dal potere legislativo. Non gli appartiene il potere giudiziario e questo è naturale. Io non so più se gli spetta il potere esecutivo... Ed allora è naturale la domanda: cosa ci sta a fare?*”<sup>82</sup>.

L’onorevole Ruini rispose ad Orlando dicendo che la Commissione, a suo giudizio, aveva affidato ampie prerogative al Presidente della Repubblica, tanto da creare una figura forte e spiccata e battendo punto su punto sulle affermazioni del collega disse che il futuro Capo dello Stato avrebbe autorizzato con un proprio decreto la presentazione in Parlamento dei disegni di legge governativi, che era stato accantonato il potere di sanzione delle leggi da parte del Presidente in quanto inutilizzato già nel precedente periodo monarchico e ritenuto desueto e che in assoluto nella forma repubblicana parlamentare mai il Capo dello Stato sarebbe stato anche Capo del Governo, né detentore del potere esecutivo, così come il potere giudiziario potesse essere esercitato esclusivamente da magistrati indipendenti, in nome del popolo<sup>83</sup>.

Vittorio Emanuele Orlando sostenne ancora che non fosse indicato dalla Costituzione il collegamento tra il Presidente della Repubblica ed il Governo, con l’alternativa che quest’ultimo potesse essere autonomo o dipendente dal primo, non ritenendo sufficiente l’obbligo di decreto presidenziale per approvare l’iniziativa legislativa da parte del Governo e dichiarò che, a suo parere, si trattava di una lacuna costituzionale, in particolare in riferimento al rapporto giuridico che avrebbe legato i Ministri, il Presidente del Consiglio e il Capo dello

---

<sup>81</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta di lunedì 10 marzo 1947*, Vittorio Emanuele Orlando, pp. 1934 - 1939. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed056/sed056nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed056/sed056nc.pdf)

<sup>82</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Vittorio Emanuele Orlando, pp. 1457 - 1460. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

<sup>83</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, Meuccio Ruini, pp. 1465 - 1468. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed269/sed269nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed269/sed269nc.pdf)

Stato<sup>84</sup>.

La sensazione che si ha attraverso uno studio dei verbali delle sedute in Assemblea è che la maggioranza dei membri dell'Assemblea Costituente, condizionati dal vivo ricordo del ventennio di dittatura fascista appena superato e intimoriti che in seguito la minaccia di un simile pericolo potesse tornare, si preoccuparono più di limitare le prerogative presidenziali, piuttosto che di qualificarle<sup>85</sup>, come se il primo obiettivo della nuova istituzione democratica fosse quello di cesura netta con il Capo dello Stato dello Statuto Albertino e soprattutto perché in dottrina non vi erano termini di paragone dovuti ad un'esperienza diretta consistente<sup>86</sup>.

Ciò nonostante parte della dottrina è concorde nell'affermare che attenzionando la prassi creatasi nelle varie presidenze, nel corso degli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione italiana, il Presidente della Repubblica abbia avuto un ruolo attivo nel contesto politico nazionale, probabilmente superiore alle stesse aspettative dei padri costituenti, pur essendo la sua partecipazione soggetta ad oscillazioni relative al cambiamento del sistema politico, della fase storica vissuta e della personalità più o meno spiccata del Presidente in carica<sup>87</sup>.

#### 2.1.2 – *Le differenti competenze rispetto al Capo dello Stato dello Statuto Albertino*

L'istituzione presidenziale elaborata dall'Assemblea costituente, fu dunque da un lato elaborata in continuità con il precedente istituto monarchico, ma dall'altro la sua creazione fu una novità assoluta nella storia del nostro Paese, caratteristica dei Governi democratici che allontanava lo spettro della Monarchia, considerata colpevole di aver sopraffatto la volontà parlamentare imponendo alla Nazione, dal 1922 fino al termine del secondo conflitto mondiale, il regime fascista. Bisogna, così, sottolineare che tanti sono i punti di contatto tra la figura del Presidente della Repubblica rappresentata dalla Costituzione italiana del 1948 e quella del Capo dello Stato monarchico sancita dallo Statuto Albertino, in vigore nel secolo immediatamente

---

<sup>84</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, Vittorio Emanuele Orlando, pp. 1468 - 1470. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed269/sed269nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed269/sed269nc.pdf)

<sup>85</sup> MASTROPAOLO A., *Dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC* n°4/2013, pp. 10 e ss.

<sup>86</sup> GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Giuffrè editore, Milano, 1992, pp. 241 e ss.

<sup>87</sup> FURLAN F., *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Giuffrè editore, Milano, 2013, pp. 74 e ss.

precedente, ma altrettante sono le competenze differenti tra le due istituzioni poste al vertice dei rispettivi ordinamenti statali.

La prima palese distinzione tra le due figure è data dal passaggio dalla legittimazione dinastica ad una figura elettiva, sulla base del modello della Costituzione francese del 1875, con il quale il monarca ereditario era stato sostituito da un Re eletto per un delimitato periodo di tempo. Il nuovo Presidente della Repubblica, inoltre, apparve fin da subito parzialmente svuotato dei poteri regi, in modo maggiormente marcato rispetto a quanto già avvenuto precedentemente con il passaggio alla monarchia costituzionale, tanto che illustri costituzionalisti, già in sede costituente non mancarono di disapprovare il ruolo ritagliato per il nuovo Presidente, su tutti il già citato onorevole Orlando. Lo Statuto Albertino, ad esempio, consentiva al Re di ampliare i propri poteri oltre i limiti da esso fissati in situazioni eccezionali e tali circostanze si verificarono in più di un'occasione, basti pensare alla nomina di Benito Mussolini nel 1922, susseguente alla marcia su Roma o al potere di revoca del Governo posseduto dal Monarca e soppresso dalla nuova Costituzione<sup>88</sup>. In realtà, però, un grande elemento di continuità istituzionale tra le due cariche è dato dal primo comma dell'art. 87 della Costituzione, il quale attribuisce al Presidente della Repubblica le funzioni di Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale. Di per sé un Presidente che svolge il ruolo di Capo dello Stato richiama immediatamente ad una caratteristica espressamente monarchica, infatti vi è finanche chi in dottrina ritiene che non possa esserci spazio per un simile organo in un sistema democratico, in quanto il presupposto di un singolo uomo posto al vertice dell'ordinamento statale è in contraddizione con l'idea di sovranità nazionale affidata al popolo e che solo l'abitudine alla forma di Stato monarchica fece sì che fosse considerata necessaria la figura del Capo dello Stato, ritenendo possibile lo svolgimento delle sue funzioni da parte degli altri organi statali<sup>89</sup>.

Tale tesi fu esplicitata anche dall'onorevole Clerici in un ampio intervento condotto l'11 settembre 1947 durante la discussione generale in Assemblea costituente su Parlamento, Capo dello Stato e Governo, con il quale fece notare l'inevitabile collegamento e continuità tra il Re e il Presidente della Repubblica. Egli arrivò a sostenere il superamento dell'istituzione presidenziale, sulla base dell'esempio del Governo direttoriale svizzero in cui la figura del Capo dello Stato viene di fatto annullata, identificandosi con il Primo Ministro. Dichiarò inoltre che

---

<sup>88</sup> GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, cit., pp. 14 - 20.

<sup>89</sup> KELSEN H., *Dottrina generale dello Stato*, Giuffrè editore, Milano, 2013, pp. 803 e ss.

un'autorità individuale posta al vertice dello Stato, distinta dal Capo del Governo, non avrebbe consentito il completo superamento del retaggio monarchico insito in ognuno di loro, richiamando in modo esplicito alla figura del Re e terminò il proprio discorso augurandosi, in ultima istanza, che al futuro Presidente non sarebbe stato dato eccessivo rilievo, evitando così in seguito qualsiasi possibile velleità o tentativo di dare vita a Governi personali<sup>90</sup>.

Il timore era quello che, affidando ad un singolo il ruolo di Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, venisse automaticamente riconosciuta ad un organo monocratico la prerogativa regia di esprimere la volontà unitaria dello Stato sia verso i cittadini che a livello internazionale<sup>91</sup>. A tal proposito vi fu anche chi, come l'onorevole Preti, presentò un emendamento, ritirato prima che fosse posto in votazione, in Assemblea costituente, con il quale chiese di eliminare la dicitura "Capo dello Stato" dal testo costituzionale, ereditata dal regime monarchico, poiché non consona ai valori democratici di una Repubblica in cui l'organo predominante sarebbe stato il Parlamento, citando a sostegno della propria tesi la Costituzione vigente in Francia, nella quale si parlava esclusivamente di "*Président de la République*", che non veniva mai chiamato "*Chef de l'Etat*"<sup>92</sup>. In questa occasione il relatore Tosato, per conto della Commissione, fece notare all'onorevole Preti che in qualsiasi Stato vi era la necessità di disporre di un Capo dello stesso, in qualità di organo monocratico o collegiale e che ciò non era mai stato messo in discussione in altri ordinamenti, mentre si potevano avere delle legittime riserve sui poteri che rientrano nell'ambito di competenza presidenziale<sup>93</sup>.

Altro elemento assolutamente innovativo, rispetto alle disposizioni dello Statuto Albertino relative alle prerogative del monarca, fu quello di caratterizzare il Presidente della Repubblica definendolo il "garante della Costituzione" e affidandogli il compito di mediatore dei rapporti che sarebbero intercorsi tra Governo e Parlamento, riconoscendogli il fine di razionalizzatore del sistema politico, consentendo alle maggioranze di Governo di perseguire gli obiettivi del proprio programma senza interferire direttamente<sup>94</sup>, ma cercando di favorire la

---

<sup>90</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di giovedì 11 settembre 1947*, Edoardo Clerici, pp. 108 e ss. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed215/sed215nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed215/sed215nc.pdf)

<sup>91</sup> MASTROPAOLO A., *Dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, cit., pp. 7 - 8.

<sup>92</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Luigi Preti, p. 1445. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

<sup>93</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Egidio Tosato, pp. 1448. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

<sup>94</sup> MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico. Nona edizione*, Cedam, Padova, 1975, pp. 556 e ss.

stabilità.

Così come il Monarca non ebbe mai il potere di inviare messaggi al Parlamento, sancito dal secondo comma dell'art. 87 della Costituzione, mentre le norme statutarie davano al Re la possibilità di pronunciare dinnanzi all'Assemblea il *discorso della Corona* con il quale si procedeva all'apertura delle legislature, in seguito alle elezioni infatti la prima seduta si svolgeva con le due Camere riunite nella cosiddetta *seduta reale*<sup>95</sup>. Il Re inoltre effettuava tale *discorso* anche all'inizio delle singole sessioni, nell'ambito dei propri rapporti con il Parlamento e con l'obiettivo di mantenere l'unità d'indirizzo politico<sup>96</sup>. Il secondo comma dell'art. 87 della Costituzione, invece, muove su altre considerazioni, ossia di dare al Presidente della Repubblica la possibilità di dare suggerimenti alle Camere, di lanciare moniti pacificatori in determinati momenti della vita politica. Esso fu proposto direttamente in Assemblea dall'onorevole Persico e approvato con il consenso della Commissione, con l'intento di consentire al Presidente di richiamare l'attenzione del Parlamento su determinate questioni meritevoli, pur non affidandogli alcun ruolo nel procedimento di formazione delle leggi.

Ulteriori funzioni prescritte in capo al Presidente della Repubblica e già disposte in epoca statutaria come prerogative regie furono il diritto di autorizzazione preventiva per la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa, il potere di concedere la grazia e di commutare le pene, rispettivamente già contenute agli artt. 10 e 8 dello Statuto Albertino. Nel primo caso si tratta di un'attribuzione formale, in quanto tendenzialmente il Capo dello Stato repubblicano non può negare l'autorizzazione oppure anche se dovesse rifiutarsi di darla il Governo, disponendo della maggioranza parlamentare, potrebbe presentare il medesimo progetto di legge sotto forma di iniziativa parlamentare, aggirando l'ostacolo del Presidente, al quale rimarrebbero solo le dimissioni come ulteriore segno di dissenso verso l'azione governativa. Per quanto concerne gli altri due poteri, bisogna sottolineare che l'art. 8 statutario è stato fedelmente riprodotto in Costituzione ed approvato senza discussione alcuna sia in sottocommissione che in Assemblea costituente. Ad avvalorare la tesi dell'identica natura ed interpretazione delle due norme può essere indicato l'intervento del 22 ottobre 1947 da parte dell'onorevole Orlando in Assemblea costituente, con cui il giurista fece notare che sia nel caso del Monarca, sia nel caso del Presidente della Repubblica non si trattava di un potere personale,

---

<sup>95</sup> LUCIFREDI R., *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Società editrice libraria, Milano, 1952, p. 74.

<sup>96</sup> LUCIFREDI R., *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, cit., pp. 311 e ss.

poiché a suo dire nessuno dei due Capi di Stato possedevano alcun potere personale. Relativamente al Re tutte le sue funzioni, secondo un'interpretazione dottrinale della fine dell'ottocento, erano svolte in qualità di rappresentante dello Stato e sottoposte al principio della responsabilità ministeriale e nella fattispecie della grazia, essa necessitava della controfirma del Ministro guardasigilli<sup>97</sup>, così come il Presidente della Repubblica non può concedere la grazia o commutare pene senza la controfirma del Ministro della Giustizia ed in generale ogni suo atto necessita della controfirma del Ministro proponente, che secondo l'art. 89 della Costituzione se ne assume in via esclusiva la responsabilità.

L'art. 89 rappresenta, dunque, un'estensione del principio di responsabilità dei Ministri, previsto dall'art. 67 dello Statuto Albertino, il quale prescriveva anche che le leggi e gli atti del Governo non avrebbero avuto vigore se sprovvisti della firma di un Ministro, secondo la logica che quegli atti dal Governo proposti al Re manifestavano l'attuazione dell'indirizzo politico governativo<sup>98</sup>. Si può, anzi, affermare che la Costituzione vada addirittura oltre sancendo che tutti gli atti aventi valore legislativo devono essere controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri, disposizione con la quale la suddetta estensione della responsabilità ministeriale risulta ancora più evidente. Tutto ciò a vantaggio della tesi espressa anche dal relatore Tosato, che in risposta ad un emendamento presentato dall'onorevole Benvenuti con il quale, per consentire al Capo dello Stato di promuovere azione di incostituzionalità preventiva su leggi, decreti e regolamenti, si tendeva ad escludere dalla controfirma ministeriale gli atti presidenziali in via prerogativa<sup>99</sup>, disse esplicitamente in Assemblea costituente che l'irresponsabilità del Presidente per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni non avrebbe mai potuto subire eccezioni, escludendo i casi di alto tradimento e di violazione delle norme costituzionali<sup>100</sup>.

Quanto, infine, alla sanzione delle leggi precedentemente spettante al Re e non affidata al Presidente della Repubblica, la maggior parte della dottrina ritiene che tale decisione fu dettata dalla volontà di escludere del tutto il Presidente dalla partecipazione attiva al potere

---

<sup>97</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Vittorio Emanuele Orlando, pp. 1458 e ss. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

<sup>98</sup> LUCIFREDI R., *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, cit., p. 88.

<sup>99</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, Ludovico Sforza Benvenuti, pp. 1488 - 1489. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed270/sed270nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed270/sed270nc.pdf)

<sup>100</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, Egidio Tosato, pp. 1491 e ss. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed270/sed270nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed270/sed270nc.pdf)

legislativo, non per sminuirne la posizione, ma per collocarlo inequivocabilmente al di sopra dei singoli poteri, non coinvolgendolo nelle decisioni politiche, così da consentirgli di svolgere adeguatamente il proprio ruolo di supervisore del sistema e di mantenerne l'equilibrio<sup>101</sup>.

## 2.2 – *La disciplina costituzionale sul Presidente della Repubblica*

Risulta abbastanza chiaro che per effettuare uno studio approfondito della figura e delle prerogative del Capo dello Stato di qualsivoglia ordinamento, ancor più per trarre delle considerazioni nel merito, non ci si può esimere da un'attenta riflessione sulle norme costituzionali attraverso cui l'istituzione in questione viene disciplinata, in quanto simbolo della volontà primordiale del costituente.

Per questa ragione, come già fatto in precedenza per gli esempi europei ed extra-europei, verranno evidenziate le disposizioni della Costituzione italiana del 1948 relative ai requisiti di cui il Presidente della Repubblica deve essere in possesso e alla modalità di votazione prescelta per la sua elezione.

L'analisi delle normative arriverà al suo epilogo con una strutturazione delle funzioni presidenziali dettate dalla Costituzione, che gli affida il ruolo di moderatore dei conflitti tra gli organi dello Stato e compiti di prevenzione e intermediazione da svolgere quotidianamente e non solo in situazioni a carattere eccezionale, per garantire che il sistema sia ben funzionante ed evitare che eventuali situazioni di crisi politica possano addirittura degenerare in crisi costituzionali<sup>102</sup>.

### 2.2.1 – *Modalità di elezione del Presidente della Repubblica*

La discussione relativa alla modalità d'elezione del Capo dello Stato repubblicano fu lunga e condizionata anche dalla forma di Governo scelta in Assemblea costituente, frutto della considerazione, emersa con l'approvazione il 5 settembre del 1946 all'interno della seconda Sottocommissione dell'ordine del giorno Perassi, che il sistema presidenziale e quello direttoriale non sarebbero stati idonei alle esigenze della società italiana e che, dunque, la

---

<sup>101</sup> MORTATI C., *Ispirazione democratica della Costituzione*, in AA.VV., *Il secondo risorgimento. Nel decennale della resistenza e del ritorno alla democrazia (1945-1955)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1955, pp. 434 e ss.

<sup>102</sup> BALDASSARRE C., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo*, in *Rivista AIC* n°1/2011, 2010, pag. 6 e ss.

soluzione più idonea sarebbe stata quella di optare per una Repubblica di tipo parlamentare, con alcune correzioni volte a rendere maggiormente stabile l'azione del Governo<sup>103</sup>.

Muovendosi, così, entro i confini tracciati dalla forma di governo parlamentare si operò una scelta tra tre alternative, rappresentate dall'elezione diretta del Presidente della Repubblica da parte del popolo, contrapposta all'elezione indiretta effettuata dall'Assemblea Nazionale, mentre la terza opzione constava in un'elezione, pur sempre indiretta, nella quale il Parlamento, riunito per l'occasione in seduta comune, sarebbe stato implementato da rappresentanti delle Regioni. La prima scelta sarebbe dovuta essere operata nella seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, ma in quella sede non si riuscì a raggiungere alcun compromesso tra le differenti tesi. Vi fu chi, come gli onorevoli La Rocca e Terracini, riteneva inutile la partecipazione durante l'elezione presidenziale dei delegati regionali, in quanto le Regioni sarebbero già state rappresentate dal Senato, altri come il relatore Tosato che sostenevano la diversità tra la figura dei senatori, rappresentanti dell'intera Nazione e il ruolo dei delegati che avrebbero integrato l'Assemblea come portavoce delle Regioni, credendo che così sarebbe stato evitato sia lo strapotere presidenziale dettato da un'eventuale elezione diretta, sia la dipendenza del Capo dello Stato dalla volontà delle Camere, consequenziale nel caso di votazione spettante ai parlamentari in via esclusiva. Altri ancora spinsero per far sì che fosse prevista l'elezione diretta del Presidente da parte del popolo, con l'onorevole Nobile che propose l'istituzione di un Consiglio supremo della Repubblica al fine di limitare l'eventuale strapotere dovuto all'investitura diretta ed infine vi fu anche una variante promossa dall'onorevole Mortati che prevedeva un sistema di tipo misto di secondo grado, con la partecipazione di tutti i parlamentari e di alcuni rappresentanti delle differenti forze sociali. Come detto tutte le proposte furono respinte e la decisione fu rinviata alla *Commissione dei 75*, dove si optò per l'elezione indiretta, con voto spettante alle Camere riunite in seduta comune, integrate da delegati regionali. In Assemblea, infine, in seguito ad una proposta ad opera dell'onorevole Fuschini si decise che i rappresentanti delle regioni sarebbero stati tre, ad eccezione della Valle d'Aosta che ne elegge solo uno, eletti dal Consiglio regionale in modo da assicurare che le minoranze presenti all'interno dello stesso fossero adeguatamente rappresentate. Fu così che prese forma l'art. 83 della Costituzione, il quale inoltre al terzo comma disciplina che il Presidente della Repubblica sia eletto mediante scrutinio segreto con una maggioranza dei due terzi dei membri che compongono l'assemblea nelle prime tre sedute e, nel caso in cui nessuno ottiene il numero dei voti indicato, a partire dal quarto scrutinio diventa sufficiente il raggiungimento della

---

<sup>103</sup> ARMAROLI P., *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Cedam, Padova, 1977, pp. 110 e ss.

maggioranza assoluta. La decisione di prevedere una maggioranza dei due terzi fu simbolo di volontà che il Capo dello Stato non venisse scelto da una base esigua, ritenendo tale la maggioranza assoluta poiché rappresentante la maggioranza del Governo in seno alle Camere. Parecchie furono le critiche mosse in Assemblea costituente circa il fatto di dover effettuare tre scrutini prima che il suddetto quorum venisse ridotto, motivate da una eventuale diminuzione del prestigio presidenziale, ma la Commissione fece valere la propria tesi sostenendo che la scelta di questo quorum veniva dettata proprio dalla necessità di salvaguardare il prestigio dell'organo posto al vertice dello Stato, che sarebbe dovuto essere eletto da un ampio numero di consensi<sup>104</sup>.

Al primo comma dell'art. 84 viene prescritto che ogni cittadino italiano, in possesso dei diritti civili e politici, che abbia già compiuto i cinquant'anni d'età possa essere eletto Presidente della Repubblica. Si ritiene che il termine "ogni" si riferisca al fatto che sia i cittadini di sesso maschile che coloro appartenenti al gentil sesso possano ambire alla carica e a tal proposito intervenne in sede di sottocommissione l'onorevole Fuschini, che a precisa domanda in merito ottenne risposta affermativa dalla Commissione, pertanto nonostante non sia finora accaduto il Capo dello Stato potrebbe senza ombra di dubbio essere una donna. Per quanto riguarda, poi, il limite d'età dettato dalla Costituzione, ampio fu il dibattito costituzionale, poiché la Commissione tendeva a fissarlo a quarantacinque anni, ritenendo tale limite sufficiente a garantire una piena maturità per ricoprire il ruolo, facendo riferimento al fatto che si sarebbe trattato di un soggetto che sarebbe potuto essere deputato già da vent'anni<sup>105</sup>. Ma lo stesso onorevole Fuschini fece notare che tra i quarantacinque anni del futuro Presidente ed i quaranta necessari per essere eletto in Senato il margine sarebbe stato troppo esiguo, propendendo per i cinquant'anni e riuscendo ad ottenere la maggioranza dei consensi in Assemblea, nonostante la Commissione avesse espresso parere negativo per mezzo del proprio relatore<sup>106</sup>. Bisogna, inoltre, sottolineare che i requisiti del possesso della cittadinanza e dei diritti civili e politici devono essere propri del Presidente della Repubblica per tutta la durata

---

<sup>104</sup> CIAURRO L., DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè editore, Milano, 2013, p. 857.

<sup>105</sup> COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)*, Giuffrè editore, Milano, 1958, pp. 234 e ss.

<sup>106</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Giuseppe Fuschini, p. 1431. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

del suo mandato, pena l'immediata decadenza dalla carica<sup>107</sup>. Il medesimo art. 84, al secondo comma, determina che l'ufficio presidenziale non è compatibile con alcuna altra carica, intendendo escluse anche le cariche private, secondo quanto emerso in sede costituente e quanto sostenuto dalla totalità della dottrina. Prassi vuole che il Presidente, al momento della propria elezione, si dimetta anche da eventuali incarichi di cui è titolare all'interno del suo partito, così da consolidare la propria posizione d'indipendenza rispetto a tutti i partiti politici e svolgere in modo inequivocabile il ruolo di organo garantista e *super partes* attribuitogli dalla Costituzione<sup>108</sup>.

L'art. 85 della Costituzione italiana disciplina la durata della carica presidenziale, fissandola in sette anni e non prevedendo, né negando la fattispecie di un secondo mandato, sia esso immediatamente successivo o meno<sup>109</sup>. In sede costituente la scelta del numero di anni di permanenza del Capo dello Stato vide idee sostanzialmente divergenti tra chi, come gli onorevoli Lussu e Bordon, volevano un mandato di cinque anni<sup>110</sup>, altri, tra cui Aldisio e Caronia, propose un mandato di sei anni e chi, l'onorevole Nitti su tutti, si spese per una durata di quattro anni, seguendo l'esempio statunitense, con l'obiettivo di trasmettere la sensazione di una carica non duratura, da sfruttare operando al meglio<sup>111</sup>. La Commissione optò per un mandato settennale, adducendo la spiegazione che differenziando la durata della carica presidenziale da quella della legislatura si sarebbe ottenuto un rafforzamento dell'indipendenza del Presidente rispetto al Parlamento che lo elegge, rinvigorendo la sua figura e sarebbe stata garantita la continuità dell'esercizio delle funzioni pubbliche. Il mandato presidenziale, che non inizia il giorno in cui il Presidente della Repubblica viene eletto, ma dal momento del suo giuramento di fedeltà alla Repubblica effettuato dinnanzi al Parlamento che sancisce il suo insediamento<sup>112</sup>, diventa così il più duraturo tra quelli elettivi prescritti dalla Costituzione, secondo solo alla durata della carica dei giudici della Corte Costituzionale, prevista per un

---

<sup>107</sup> ARMAROLI P., *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, cit., p. 271.

<sup>108</sup> CONSALES B., *Compendio di diritto costituzionale e amministrativo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2010, p. 213.

<sup>109</sup> ARMAROLI P., *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, cit., p. 142.

<sup>110</sup> FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Casa Editrice Carlo Colombo, Roma, 1954, pp. 206 e ss.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> IARICCI G.P., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 251.

periodo di tempo di nove anni<sup>113</sup>.

Lo stesso art. 85 della Costituzione, al secondo comma prevede che il Presidente della Camera dei Deputati abbia il compito di convocare il Parlamento in seduta comune e i delegati regionali per l'elezione del Capo dello Stato trenta giorni prima che si concluda il mandato presidenziale in corso. Tale previsione fu inserita in Costituzione su proposta dell'onorevole Corbino che propose di designare il Presidente della Camera come Presidente d'Assemblea, in occasione dell'elezione presidenziale, per ragioni di praticità visto che essa si tiene all'interno dell'aula di Montecitorio, così come lo stesso costituente indicò il Presidente del Senato per sostituire il Presidente della Repubblica in caso di impedimento temporaneo, realizzando un perfetto equilibrio tra le cariche<sup>114</sup>. Quanto al termine di trenta giorni, va specificato che esso non si riferisce al giorno in cui si tengono le votazioni per l'elezione presidenziale, ma semplicemente al momento in cui viene effettuata la convocazione degli aventi diritto al voto da parte del Presidente della Camera dei deputati, al fine di consentire alle Regioni, qualora non l'avessero ancora fatto, di eleggere i propri rappresentanti che parteciperanno al procedimento elettorale del Capo dello Stato, che si svolgerà il giorno in cui termina il mandato del Presidente della Repubblica uscente.

Il terzo comma, infine, funge da integrazione al comma precedente appena esaminato, disponendo che l'elezione del nuovo Presidente non può avere luogo nel caso in cui le Camere sono sciolte o se mancano meno di tre mesi al termine della legislatura ed in tale evenienza si attenderà la costituzione delle nuove Camere e l'elezione si terrà entro quindici giorni. La possibilità che la scadenza del settennato coincida con gli ultimi tre mesi della legislatura o con lo scioglimento del Parlamento è assolutamente minima, ma la disposizione risulta comunque necessaria al fine di garantire che in simili circostanze il Presidente della Repubblica sia scelto dai membri che verranno eletti e non da quelli che stanno terminando il proprio mandato o l'hanno già concluso. Ciò garantisce da un lato che il futuro Capo dello Stato sia espressione della volontà di rappresentanti del popolo eletti in un periodo non troppo distante e d'altro canto evita che esso si possa ritrovare, sin dall'inizio della propria carica, ad essere il "mentore" di una classe politica, appena eletta, che non lo ha scelto. "*Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica*" conclude testualmente l'art. 85, avvalorando la consapevolezza che il costituente abbia inteso evitare qualsivoglia possibilità di vacanza della carica presidenziale,

---

<sup>113</sup> CONSALES B., *Compendio di diritto costituzionale e amministrativo*, cit., pp. 213 - 214.

<sup>114</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Epicarmo Corbino, pp. 1434 - 1436. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

che non deve conoscere pause o intervalli, assicurando l'indispensabile continuità dell'esercizio della funzione. In merito all'istituto della *prorogatio*, introdotto dalla Commissione, spese le proprie parole il relatore Tosato in sede costituente, spiegando che si tratta della possibilità in possesso di un organo, che ha esaurito il proprio mandato, di continuare ad esercitare, pur limitatamente, i propri poteri, non in virtù di un atto speciale che lo autorizza, ma di diritto in quanto previsto dalla Carta costituzionale. La Costituzione non accenna all'ipotesi in cui le votazioni presidenziali si dovessero protrarre oltre i trenta giorni e sul tema si dividono le tesi della dottrina, tra chi sostiene che anche in questo caso debba applicarsi l'istituto della *prorogatio*<sup>115</sup> e chi invece prevede che si verificherebbe la supplenza da parte del Presidente del Senato<sup>116</sup>.

Proprio l'art. 86, infatti prevede che in caso di impossibilità da parte del Presidente della Repubblica di adempiere alle proprie funzioni, esso debba essere sostituito dal Presidente del Senato. Se tale impedimento è a carattere temporaneo, come nel caso di viaggi volontari privati o ufficiali oppure in caso di malattia, il Capo dello Stato rientrerà in possesso dei propri poteri e compiti al termine dell'impedimento. Se l'impedimento è permanente, in caso di decesso, dimissioni, decadenza dovuta alla perdita dei requisiti di eleggibilità o destituzione, causata da alto tradimento o attentato alla Costituzione, del Presidente della Repubblica invece sarà compito del Presidente della Camera dei deputati indire l'elezione del nuovo vertice dello Stato entro quindici giorni o, comunque, entro quindici giorni dalla prima riunione delle nuove Camere, nell'eventualità in cui esse siano sciolte o manchino meno di tre mesi alla cessazione della loro carica. All'interno dell'Assemblea costituente l'onorevole Mortati propose invano di fissare un termine massimo alla durata dell'impedimento temporaneo, decorso il quale si sarebbe dovuto procedere a nuove elezioni, così come non fu costituzionalizzata la richiesta dell'onorevole Crispo di incaricare un organo di valutare se l'impedimento presidenziale abbia carattere temporaneo o permanente, lasciando il giudizio insindacabile, in situazioni non lapalissiane, allo stesso Presidente della Repubblica in carica. Esso, comunque, cessato il proprio mandato presidenziale diventa in automatico senatore a vita, a meno che la carica non sia terminata in seguito a decadenza o destituzione<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> IARICCI G.P., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 250.

<sup>116</sup> ARMAROLI P., *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, cit., pp. 393 e ss.

<sup>117</sup> CATERINO A.T., *Compendio di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Primiceri Editore, Padova, 2016, pp. 123 e ss.

### 2.2.2 – I poteri presidenziali

Ampio spazio in sede costituente fu concesso alle discussioni relative alle prerogative presidenziali, che per un verso non sarebbero dovute essere troppo accentuate, per evitare possibili derive autoritarie, ma dall'altro verso non avrebbero dovuto neanche relegare il Capo dello Stato a svolgere una funzione puramente formale e caratterizzata da una sostanziale indeterminatezza.

Così ad esso sono state attribuite funzioni in merito all'indirizzo politico, istituzionale e al procedimento legislativo, amministrativo e giurisdizionale<sup>118</sup>, pur senza concedergli alcuno dei tre poteri dello Stato. Tra i poteri che l'art. 87 gli affida vi è il tradizionale compito di rappresentare l'unità nazionale e, nell'ambito dell'indirizzo politico e istituzionale, quello di vigilare sul sistema politico affinché i rapporti e lo svolgimento delle funzioni si svolgano nel rispetto della Costituzione, potendo in caso contrario intervenire nel merito in qualità di garante della Costituzione<sup>119</sup>. Altra prerogativa del Presidente è quella di inviare dei messaggi alle Camere, con i quali esso esercita un potere di influenza nei confronti del potere legislativo, manifestando il proprio pensiero su determinate tematiche di rilievo e attualità, richiamandone l'attenzione. Questi messaggi possono avere carattere formale, se redatti in forma scritta e inviati alle Camere in seguito alla controfirma del Presidente del Consiglio o di un Ministro, oppure carattere informale, se rivolti a destinatari diversi dal Parlamento, ossia per far attenzione all'opinione pubblica una fattispecie di particolare interesse, come il messaggio del Capo dello Stato di fine anno, che non necessitano di alcuna controfirma. Delle dichiarazioni informali, la maggioranza della dottrina ritiene che facciano parte anche le "esternazioni", attraverso le quali il Presidente della Repubblica manifesta la propria opinione, in forma non scritta nell'esercizio delle proprie funzioni, che possono avere o meno un significato politico<sup>120</sup>, così come l'istituto dell'Alto Patronato, con cui il Presidente presta il proprio consenso a obiettivi di iniziative ritenute particolarmente meritevoli, siano esse nazionali o manifestazioni internazionali che istituzioni estere effettuano in Italia oppure svolte all'estero su iniziativa italiana.

Il compito di indire le elezioni del Parlamento e fissare la prima riunione delle nuove

---

<sup>118</sup> IARICCI G.P., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 254.

<sup>119</sup> ROLLA G., *Il sistema costituzionale italiano. Vol. 1: L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Giuffrè editore, Milano, 2014, pp. 329 e ss.

<sup>120</sup> LUCIANI M., VOLPI M., *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 221 e ss.

Camere che saranno elette viene attribuito al Presidente della Repubblica dal terzo comma dell'art. 87 attraverso un suo decreto. Si tratta di un potere meramente formale, visto che la stessa Costituzione prevede all'art. 61 che le Camere, in seguito alle elezioni si debbano riunire entro venti giorni e poiché spetta al Consiglio dei Ministri convocare i comizi elettorali e deliberare la data della prima riunione del nuovo Parlamento<sup>121</sup>, così come gli atti formalmente presidenziali sono anche l'indizione del referendum popolare, mera applicazione della volontà popolare e le nomine dei funzionari dello Stato deliberate dal Governo e adottate, su proposta di quest'ultimo, con decreto presidenziale.

Il Presidente, inoltre, autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa potendo rinviare al Governo l'atto per una riesamina in caso di dubbi relativi alla legittimità costituzionale o per vizi di merito, ma tale autorizzazione non può essere rifiutata così come nel caso della promulgazione delle leggi. Quest'ultima prerogativa è stata frutto di un'ampia discussione in sede costituente, infatti l'art. 87 al comma 5 prevede che spetti al Capo dello Stato promulgare le leggi ed emanare i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. Particolarmente rilevante appare l'approvazione del costituzionalista Orlando della parola "emanazione" accostata a decreti e regolamenti, in parte contestata in Assemblea costituente, visto che fino all'entrata in vigore della Costituzione nella *Gazzetta Ufficiale* veniva utilizzata la formula "promulga" per i decreti legislativi. A tal proposito il Presidente Ruini indicò che si trattava della dicitura corretta richiamando per l'appunto interpretazione del suddetto onorevole Orlando<sup>122</sup>. Altre obiezioni furono poste in riferimento all'abolizione del potere di sanzione, precedentemente spettante al Capo dello Stato, sostenendo che l'eliminazione di questa prerogativa avrebbe reso il potere presidenziale di promulgazione meramente formale. Alcuni proposero addirittura che senza la sanzione sarebbe stato meglio escludere totalmente il Presidente della Repubblica dalla funzione legislativa, ma la Commissione spinse per il mantenimento dell'attuale comma, motivandolo sia con il sostanziale inutilizzo della sanzione in epoca monarchica, che con il fatto che il potere di rinvio avrebbe comunque generato un effetto di veto sospensivo dell'efficacia dell'atto, senza però includere una diretta ed effettiva partecipazione presidenziale al procedimento di formazione della volontà legislativa. Pertanto il Presidente della Repubblica può rinviare alle Camere leggi sottoposte alla sua promulgazione o decreti e regolamenti per i quali viene richiesta la sua

---

<sup>121</sup> IARICCI G.P., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 255.

<sup>122</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, Meuccio Ruini, pp. 1466 - 1467. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed269/sed269nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed269/sed269nc.pdf)

emanazione, chiedendo al Parlamento di effettuare una nuova disamina attraverso un messaggio motivato<sup>123</sup>, ma se l'organo titolare della funzione legislativa dovesse riapprovare il medesimo testo il Capo dello Stato è tenuto a promulgarlo.

L'ottavo comma del medesimo articolo della Costituzione prescrive che spetti al Presidente accreditare e ricevere i rappresentanti diplomatici ed anche ratificare i trattati internazionali, per i quali in taluni casi necessita una preventiva autorizzazione del Parlamento. Tali compiti rientrano nelle succitate funzioni di rappresentanza, in questo caso in ambito internazionale, del Capo dello Stato.

Allo stesso modo risultano funzioni prettamente simboliche quelle relative al comando delle Forze armate e alla presidenza del Consiglio superiore della magistratura. Si tratta di cariche onorifiche in capo al Presidente della Repubblica, visto che non viene affidato ad esso il comando tecnico delle Forze armate, spettante al Capo di Stato maggiore generale dell'Esercito, così come il Consiglio superiore della magistratura viene nella pratica esercitata dal vicepresidente dello stesso Consiglio e il Capo dello Stato non è responsabile per qualsivoglia provvedimento emanato in qualità di presidente di tale Consiglio. Il Presidente della Repubblica presiede inoltre il Consiglio supremo di difesa, che si riunisce almeno due volte l'anno, con la possibilità di licenziare atti che non necessitano di controfirma ministeriale, in quanto tale Consiglio è composto anche da tutti i Ministri interessati e dal Presidente del Consiglio dei Ministri, oltre che dal Capo di Stato maggiore della difesa<sup>124</sup> e dichiara l'eventuale stato di guerra, mediante decreto presidenziale, solo in seguito ad un'apposita autorizzazione del Parlamento.

Un ragionamento a parte va, invece, fatto sul potere presidenziale di concedere la grazia e commutare le pene, che potrebbe apparire come una diretta partecipazione del Presidente della Repubblica all'amministrazione della giustizia, mentre in realtà tale potere necessita della controfirma ministeriale. Si tratta di uno dei vecchi poteri regi mantenuto all'interno dell'attuale ordinamento e prevede che tali proposte vengano presentate al Capo dello Stato dal Ministro della Giustizia, solo in seguito a parere positivo espresso dagli uffici competenti. Nel merito della questione è intervenuta anche la Corte Costituzionale che con la sentenza 200/2006 ha specificato come il riconoscimento al Presidente del potere di grazia faccia parte delle funzioni

---

<sup>123</sup> GIUFFRÈ F., *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in GIUFFRÈ F., NICOTRA I. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, Giappichelli editore, Torino, 2012, pp. 2 e ss.

<sup>124</sup> IARICCI G.P., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 257.

umanitarie ed equitative, in capo ad esso perché portatore dell'interesse generale proprio della comunità nazionale, senza alcuna influenza scaturente da istanze di fazione o pregiudizi ideologici<sup>125</sup>.

Secondo l'art. 88 della Costituzione il Presidente può, sentito il parere obbligatorio ma non vincolante dei loro Presidenti, sciogliere le Camere, purché non sia negli ultimi sei mesi del proprio mandato, indicando nuove elezioni. Ciò può avvenire in caso di grave conflitto tra i due rami del Parlamento, in caso di maggioranze opposte tra le due Camere che potrebbero causare una paralisi istituzionale o quando il Governo non abbia più la fiducia del Parlamento<sup>126</sup>. In quest'ultima circostanza il Capo dello Stato può, in alternativa, incaricare un nuovo soggetto di formare un Governo in grado di continuare la legislatura o rinnovare il mandato al Governo uscente, purché le Camere votino la fiducia. Particolari risultano i casi del 1994 e del 2011 in cui, rispettivamente il Presidente Oscar Luigi Scalfaro e il Presidente Giorgio Napolitano, optarono per un Governo tecnico, relegando il Governo uscente al ruolo d'opposizione. Nel secondo caso addirittura il Presidente della Repubblica, in seguito a pressioni internazionali, decise di affidare il compito di formare un nuovo Governo ad un soggetto esterno al Parlamento e totalmente estraneo alla vita politica, ossia Mario Monti, con l'obiettivo di far fronte ad una crisi economica globale.

Tale potere di scioglimento è valido anche nei confronti dei Consigli comunali che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, secondo il comma 1 dell'art. 126. Lo scioglimento viene adottato mediante decreto presidenziale motivato, successivo a parere di una Commissione di deputati e senatori costituita per le questioni regionali. La stessa disposizione si applica anche al caso di rimozione del Presidente della Giunta.

L'art. 89 della Costituzione disciplina che gli atti presidenziali siano validi solo se controfirmati dai ministri che li propongono e che ne assumono la responsabilità giuridica e politica, mentre tutti gli atti che hanno valore legislativo e gli altri atti eventualmente indicati dalla legge necessitano anche della controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri. Vengono esclusi dal regime della controfirma ministeriale gli atti cosiddetti "personalissimi" del Capo dello Stato, come le proprie dimissioni, i messaggi informali, e gli atti compiuti in qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio superiore di

---

<sup>125</sup> GIUFFRÈ F., *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in GIUFFRÈ F., NICOTRA I. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, cit., p. 4.

<sup>126</sup> CONSALES B., *Compendio di diritto costituzionale e amministrativo*, cit., pp. 220 e ss.

difesa.

Proprio per questo il successivo articolo della Costituzione solleva politicamente, civilmente e penalmente il Presidente della Repubblica dagli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, ad eccezione per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione per i quali è prevista la sua messa in stato d'accusa da parte del Parlamento in seduta comune, che deve votarla a maggioranza assoluta dei suoi componenti e il successivo giudizio da parte della Corte Costituzionale<sup>127</sup>. La terminologia "alto tradimento" indica un comportamento doloso, che leda la personalità nazionale ed internazionale dello Stato, sinonimo di violazione da parte del Presidente della Repubblica del dovere di fedeltà espresso durante il giuramento che dà vita al proprio mandato, mentre per "attentato alla Costituzione" si intende un comportamento intenzionale, volto a sovvertire le istituzioni costituzionali o, in generale, violare la Costituzione, come l'ipotesi di tentativo di colpo di Stato o accordarsi con uno Stato estero per sovvertire la forma costituzionale nazionale<sup>128</sup>. Vengono così escluse tutte le violazioni involontarie compiute dal Presidente della Repubblica e la sua firma di qualsivoglia atto legislativo che dovesse successivamente essere dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale.

Si può comunque ritenere che nel caso in cui il Capo dello Stato commettesse una grave violazione costituzionale, colposamente o meno, egli dovrebbe farsi temporaneamente sostituire dal Presidente del Senato o, in casi estremi, rassegnare le proprie dimissioni. A maggior ragione le dimissioni dovrebbero essere rassegnate nei casi di accusa di alto tradimento o attentato alla Costituzione, in quanto il solo sospetto lederebbe in modo incontrovertibile il Presidente, a meno che esso non possa senza problemi dimostrare in maniera inconfutabile l'infondatezza dell'accusa. In questo caso potrebbe essere temporaneamente sostituito dal Presidente del Senato, a causa del forzato impedimento.

Nella storia repubblicana, comunque, nessun Presidente è mai stato messo formalmente in stato d'accusa o destituito, anche se in talune occasioni l'ipotesi è stata vicina a concretizzarsi. In particolare nel 1978 quando il Presidente Leone si dimise dopo essere stato coinvolto nello scandalo Lockheed e l'annuncio del partito comunista di voler avviare la procedura per la messa in stato d'accusa e nel 1992 quando il Presidente Cossiga rassegnò le proprie dimissioni a poche settimane dalla scadenza della carica, in seguito alla dichiarazione

---

<sup>127</sup> GALEOTTI S., PEZZINI B., *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, UTET Università, Torino, pp. 417 e ss.

<sup>128</sup> IARICCI G.P., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 264 – 265.

del Pds di porlo in stato d'accusa. Più recentemente, nel 2014, il Movimento 5 Stelle ha presentato istanza d'accusa nei confronti del Presidente Napolitano, archiviata dal Comitato parlamentare per la messa in stato d'accusa ancor prima di essere sottoposta la voto del Parlamento in seduta comune perché ritenuta "manifestamente infondata".

### 2.2.3 – I vincoli imposti dalle disposizioni transitorie e finali della Costituzione

Nel momento in cui l'Assemblea costituente terminò di esaminare e votare tutti gli articoli ed il testo costituzionale era pronto per la sua approvazione definitiva, si avvertì la necessità di predisporre una serie di disposizioni transitorie e finali, con lo scopo di "traghetare" l'Italia dal vecchio assetto al nuovo sistema costituzionale. Le prime due di tali disposizioni si applicano al Presidente della Repubblica, per determinare il passaggio dal Capo provvisorio dello Stato, ruolo che era stato svolto da Enrico De Nicola dal giugno del 1946 all'entrata in vigore della Costituzione il primo gennaio 1948, alla nuova figura presidenziale disciplinata dalla Carta costituzionale.

Esaminando nel dettaglio la prima disposizione transitoria e finale elaborata dall'Assemblea costituente, che recita "*Con l'entrata in vigore della Costituzione il Capo provvisorio dello Stato esercita le attribuzioni di Presidente della Repubblica e ne assume il titolo*", appare evidente come l'intento del costituente sia stato quello di colmare la lacuna che si sarebbe creata nell'ordinamento giuridico. Infatti, senza tale disposizione, nel periodo che sarebbe intercorso tra l'entrata in vigore della Costituzione e la prima elezione presidenziale, effettuata nel maggio del 1948, il Capo provvisorio dello Stato non avrebbe goduto dei poteri presidenziali dettati dalla costituzione e, allo stesso tempo, non sarebbe più stato in possesso delle prerogative previste dall'art. 5 del decreto legge del 16 maggio 1946 con cui tale figura era stata istituita. Con questa previsione costituzionale, proposta dall'onorevole Ivanoe Bonomi fu, dunque, stabilito che per il periodo di vacanza presidenziale precedente alla prima elezione il Capo provvisorio dello Stato, nella persona di Enrico De Nicola, avrebbe esercitato i poteri del Presidente della Repubblica, assumendo il suo ruolo. In sede costituente, il Presidente della Commissione Meuccio Ruini spiegò le ragioni della succitata disposizione transitoria e chiese all'Assemblea di votarla senza discussione per far sì che essa avesse carattere di acclamazione nei confronti di colui che sarebbe rimasto nella storia come il primo Presidente della Repubblica italiana, ossia Enrico De Nicola, riscuotendo unanimi consensi e vedendo l'approvazione della

disposizione all'unanimità<sup>129</sup>.

La seconda disposizione transitoria prescrisse che se al momento della prima elezione presidenziale non fossero stati costituiti tutti i Consigli regionali, avrebbero partecipato all'elezione del Presidente della Repubblica soltanto i membri delle due Camere, senza la presenza dei delegati regionali.

Fu specificato fin dal principio che non avrebbero potuto partecipare alla prima elezione del Capo dello Stato nemmeno i rappresentanti delle quattro regioni a statuto speciale già in vigore dal 1948, ossia Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, in quanto la norma transitoria prevedeva che per consentire la partecipazione dei delegati, alla data dell'elezione presidenziale, sarebbero dovuti essere improrogabilmente costituiti tutti i Consigli regionali.

Per assistere alla prima elezione del Presidente della Repubblica in cui tra i votanti vi furono tutti i 58 delegati regionali, si dovette attendere l'elezione del 1971 nella quale fu eletto Giovanni Leone, visto che le regioni a statuto ordinario furono istituite soltanto nel corso dell'anno precedente.

---

<sup>129</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di venerdì 5 dicembre 1947*, Meuccio Ruini, p. 2865.  
[legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed321/sed321nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed321/sed321nc.pdf)

## **I PROBLEMI PROCEDURALI E LE PRASSI PARLAMENTARI PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

### *3.1 – L'eventualità della rielezione del Presidente della Repubblica*

Come visto in precedenza vi sono Paesi in cui viene direttamente disciplinata in Costituzione la possibilità della rielezione del Capo dello Stato, con l'obiettivo di evitare un congelamento delle posizioni di vertice.

Un chiaro esempio è stato riscontrato in Germania, in cui l'art. 54 al secondo comma prevede che il mandato del Presidente federale non può essere effettuato per più di due volte consecutive, esattamente come dettato anche dalla Costituzione finlandese del 2000. È opportuno ricordare che in Stati come la Grecia e l'Ungheria è previsto che un soggetto non possa svolgere più di due mandati, al di là del fatto che essi siano consecutivi o meno, ponendo un vincolo ancora maggiore rispetto al caso tedesco e a quello finlandese. Non si dimentichi che la stessa previsione è stata aggiunta anche nella Costituzione degli Stati Uniti d'America, mediante il XXII Emendamento del 1951, per porre un argine alla facoltà di ricandidarsi, in seguito ai quattro mandati consecutivi del Presidente Roosevelt.

Indipendentemente, quindi, dal fatto che il Capo dello Stato venga eletto direttamente dal popolo, da un'assemblea appositamente eletta o in via indiretta da un collegio di matrice parlamentare, negli esempi succitati vengono prescritti dei limiti già in Costituzione alla possibilità che esso possa ricandidarsi oltre i due mandati, ma ciò non toglie che tale previsione possa anche non essere indicata espressamente nella Carta costituzionale. Vi sono, infatti, anche casi, quello italiano su tutti, in cui il costituente non ha ritenuto di disciplinare la rielezione presidenziale.

#### *3.1.1 – La “finestra schiusa” lasciata dalla Costituzione*

La Costituzione italiana, dunque, non disciplina la fattispecie della riconferma del Presidente della Repubblica, lasciando spazio a differenti interpretazioni dottrinali espresse nel merito della questione.

Accennando nuovamente alla visione comparatistica svolta in precedenza, l'attenzione viene richiamata dal fatto che anche la Costituzione francese del 1958 non prevede esplicitamente la possibilità che il Capo dello Stato svolga più di un mandato, ma di fatto ciò si è frequentemente verificato nella storia repubblicana d'Oltralpe, ragion per cui in dottrina è appurata la legittimità di tale opzione e ci si spinge ancora oltre se si osserva che la mancata previsione costituzionale, in Francia, porta a considerare naturale che il Presidente possa ricandidarsi anche per più di due mandati, senza che ci sia alcun limite costituzionalmente imposto.

Tuttavia il paragone tra il caso francese e quello italiano, in tal senso, risulta un po' azzardato visto che il ruolo del Presidente della Repubblica francese, organo con poteri di indirizzo politico direttamente eletto dai cittadini, è senz'altro differente rispetto a quello dettato dalla Costituzione italiana.

In dottrina, nel corso degli anni, si è ampiamente discusso della conformità a Costituzione di un'eventuale rielezione presidenziale, con tesi che, come si vedrà, sono fortemente divergenti tra loro. La prassi decennale dell'unico mandato del Presidente della Repubblica è stata, però, interrotta dalla riconferma nel 2013 del Presidente Giorgio Napolitano, seguita alla difficoltà del sistema politico susseguente alle elezioni del 2013, che avevano creato uno scenario in cui non si riusciva neanche a costituire una maggioranza in grado di eleggere il Presidente della Repubblica<sup>130</sup>. In verità, anche in precedenza, non vi erano particolari dubbi circa la compatibilità con la Costituzione di un rinnovo della carica presidenziale, ammessa la prevalente tesi dottrinale che rifiutava l'esistenza di un vero e proprio vincolo desumibile da una norma della Costituzione che potesse determinare l'inibizione della rielezione, mentre il dibattito era perlopiù incentrato sulla sua opportunità sul piano meramente politico.

Lo stesso Presidente Napolitano, durante il proprio messaggio di insediamento con il quale iniziò ufficialmente il secondo mandato, dichiarò di avere accettato di svolgere un secondo mandato, *“mosso da un senso antico e radicato di identificazione con le sorti del Paese”*, in virtù del rischio, espresso dalle forze parlamentari, di una situazione stagnante che potesse generare nell'inconcludenza, con il Parlamento in seduta comune che non avrebbe potuto adempiere alla propria funzione suprema di elezione del Presidente della Repubblica, affidatogli dalla Costituzione, consapevole che *“la rielezione, per un secondo mandato, del Presidente uscente, non si era mai verificata nella storia della Repubblica, pur non essendo esclusa dal dettato costituzionale, che in questo senso aveva lasciato - come si è*

---

<sup>130</sup> BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., p. 275.

*significativamente notato - «schiusa una finestra per tempi eccezionali»*”, certo che si trattasse di una scelta tanto legittima quanto eccezionale, così come eccezionale era il contesto politico del Paese, unito all’emergenza che la crisi economica aveva causato a livello globale<sup>131</sup>.

Lo stesso Presidente Napolitano, quindi, fece notare la lacuna costituzionale in tema di rielezione, anche se in realtà in sede costituente il dibattito in merito fu nutrito di proposte volte a disciplinare la rielezione. Tra esse si ricorda la proposta di dichiararlo non rieleggibile da parte dell’on. Lami Starnuti o quella meno rigorosa avanzata dagli on. Fuschini e Rossi che prevedeva la non immediata rielezione, sostenuta anche dall’on. Togliatti, salvo poi la decisione della *Commissione dei 75* di optare per non inserire nel testo costituzionale alcuna prescrizione in tal senso. Il confronto effettuato in Assemblea costituente testimonia quanto sia stato difficoltoso trovare un compromesso politico sul tema.

Nel corso degli anni seguenti, precedentemente al secondo mandato presidenziale di Napolitano, si discusse variamente in dottrina sull’adeguatezza della volontà costituente, tra chi era favorevole all’introduzione, tramite riforma costituzionale, del divieto esplicito di un rinnovo del mandato e chi invece era assolutamente contrario.

Tra le ragioni espresse dai sostenitori dell’inserimento della previsione in Costituzione, vi erano quelle di evitare che l’eventuale lungo periodo di carica potesse dar luogo a manifestazioni di personalizzazione del potere e di garantire l’indipendenza dell’istituzione presidenziale<sup>132</sup>, che per “guadagnarsi” la rielezione, nell’ultima fase del proprio mandato potrebbe venir meno alla propria funzione garantista e *super partes*, mentre il dettato costituzionale è chiaramente volto a scongiurare l’instaurazione di un rapporto politico tra il Presidente della Repubblica e la maggioranza parlamentare, per far sì che il Capo dello Stato possa essere percepito come un’istituzione imparziale e non come “*l’uomo di una sola parte*”<sup>133</sup>.

In tal senso si esprime anche Carlo Azeglio Ciampi quando, nel 2006, si ipotizzò un suo secondo mandato. I membri del suo staff raccontarono che il compianto Presidente della Repubblica portò per vari mesi con sé il fogliettino con su scritte le ragioni del suo rifiuto ad

---

<sup>131</sup> AULA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Messaggio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Parlamento nel giorno del giuramento*, 22 aprile 2013, <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>

<sup>132</sup> MEZZETTI L., *Diritto costituzionale*, cit., p. 275.

<sup>133</sup> SCACCIA G., *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di Governo*, in *Rivista AIC* n°2/2013, pp. 3 - 4.

un rinnovo della carica presidenziale e che, come da lui stesso specificato nel comunicato ufficiale del 3 maggio 2006, la non disponibilità alla rielezione era stata espressa chiaramente nel messaggio di fine anno effettuato da Ciampi nel dicembre 2005<sup>134</sup>. Nonostante ciò, come detto, il Presidente Ciampi dovette specificare la propria indisponibilità ad un secondo mandato con il comunicato del 3 maggio ed in quest'occasione egli espresse la convinzione che, aldilà della propria età avanzata, non era il caso di accettare una rielezione sostenendo: *“nessuno dei precedenti nove Presidenti della Repubblica è stato rieletto. Ritengo che questa sia divenuta una consuetudine significativa. È bene non infrangerla. A mio avviso, il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato”* definendolo esclusivamente un proprio pensiero di carattere oggettivo<sup>135</sup>.

Tra l'altro, fin dal 1963, il Presidente della Repubblica Segni auspicò di riformare la Costituzione inserendo l'esplicito divieto di potere affidare un secondo mandato a chi avesse già svolto il ruolo di Capo dello Stato ed anche in quella circostanza, nonostante fu presentato un disegno di legge costituzionale in tal senso, il Parlamento manifestò le difficoltà già emerse in sede costituente di giungere ad un compromesso relativamente al ruolo e ai compiti del Presidente della Repubblica<sup>136</sup>.

Anche il Presidente Napolitano, prima di accettare le richieste insistenti delle forze parlamentari, aveva in più occasioni ribadito che il mandato presidenziale era già notevolmente duraturo per poter anche solo ipotizzare un rinnovo della carica<sup>137</sup>. In occasione del discorso pronunciato il 17 dicembre 2012 dinnanzi alle Alte cariche dello Stato, lo stesso Napolitano, aveva inoltre ribadito la propria indisponibilità ad una rielezione, citando la frase di Livio Paladin secondo cui la non rielezione avrebbe costituito *“l'alternativa che meglio si conforma al modello costituzionale di Presidente della Repubblica”*<sup>138</sup>.

---

<sup>134</sup> PELUFFO P., *Carlo Azeglio Ciampi: l'uomo e il presidente*, Bur Univ. Rizzoli, Milano, 2009, pp. 15 e ss.

<sup>135</sup> COMUNICATO DEL PRESIDENTE CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Dichiarazione del Presidente Ciampi in merito ad un rinnovo del mandato*, 03 maggio 2006, <http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=comunicato&key=29126>

<sup>136</sup> AZZARITI G., *Parlamento Presidente della Repubblica Corte Costituzionale. Appunti per le lezioni*, Giappichelli editore, Torino, 2010, pp. 96 e ss.

<sup>137</sup> MACCABIANI N., *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica*, in Rivista AIC “OSSERVATORIO”, luglio 2013, p. 17.

<sup>138</sup> LIPPOLIS V., SALERNO G.M., *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 80 e ss.

La tesi contraria ad una riforma costituzionale volta a promuovere l'inserimento della previsione della rielezione presidenziale, invece, si basava sul presupposto che la determinazione dell'impossibilità di un secondo mandato del Capo dello Stato disciplinata giuridicamente, avrebbe eccessivamente deresponsabilizzato il Presidente della Repubblica, generando l'atrofizzazione delle sue prerogative, con la conseguente compromissione dell'equilibrio dell'intero assetto istituzionale<sup>139</sup>.

La stessa conclusione, ad onor di cronaca, era già stata esplicitata in sede costituente da relatore Tosato che aveva promosso la possibilità di una rielezione del Presidente, o quantomeno che non venisse posto un divieto all'interno della Costituzione, sostenendo che mai il Capo dello Stato sarebbe potuto essere dipendente alle Camere che lo eleggono, pur essendoci la possibilità di una sua rielezione, per il semplice fatto che la durata della legislatura sarebbe stata inferiore rispetto al mandato presidenziale, cosicché il Presidente sarebbe stato svincolato dal Parlamento da cui sarebbe derivato e la sua figura ne sarebbe risultata rinvigorita<sup>140</sup>.

In seguito alla rielezione del Presidente Napolitano non mancarono critiche relative alla negoziazione politica che intercorse tra il Presidente della Repubblica e gli esponenti dei partiti<sup>141</sup>, con il primo che legò la propria permanenza alla formazione di un Governo di larghe intese, che desse stabilità al Paese e alla manifestazione di volontà delle forze politiche di avviare una stagione di riforme costituzionali che avrebbero dovuto rinnovare le istituzioni statali ed equipararle a quelle dei maggiori Stati europei e internazionali, oltre alla definizione di una nuova legge elettorale, visto che quella al tempo vigente era stata dichiarata non conforme alla Costituzione con sentenza 1/2014 della Corte Costituzionale, chiamata ad esprimere giudizio di legittimità costituzionale in merito.

In particolare vi fu chi sostenne, appunto, che la rielezione faceva sì che il mandato del Presidente della Repubblica, di durata quasi pari a tre legislature avrebbe attenuato la sua capacità di essere garante costituzionale e supervisore dei rapporti tra i poteri dello Stato, oltre al fatto che l'irresponsabilità politica del Presidente era avvalorata proprio dall'impraticabilità della sua rielezione e che con il precedente del secondo mandato di Napolitano, ciò era venuto

---

<sup>139</sup> MEZZETTI L., *Diritto costituzionale*, cit., p. 275.

<sup>140</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Egidio Tosato, p. 1435.  
[legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

<sup>141</sup> LIPPOLIS V., SALERNO G.M., *La presidenza più lunga*, cit., p. 84.

meno<sup>142</sup>.

Altri sostennero che era giunto il momento di effettuare delle correzioni in Costituzione sulla disciplina del Capo dello Stato, valutando la possibilità di ridimensionare la durata della carica presidenziale e porre alcuni limiti in vista dell'appurata eventualità di una sua rielezione<sup>143</sup>.

Si può, dunque, asserire che la rielezione del Presidente della Repubblica è certamente costituzionalmente legittima, constatazione già tendenzialmente condivisa in dottrina ancor prima della rielezione del Presidente Napolitano del 2013 e, in seguito ad essa, ulteriormente consolidata, in virtù della considerazione che quando i padri costituenti propesero per tacere sulla possibilità o meno che un soggetto che avesse precedentemente effettuato un mandato in qualità di Capo dello Stato potesse di nuovo svolgere tale ruolo, implicitamente intesero ammetterla.

### *3.1.2 – L'opportunità istituzionale di un secondo mandato presidenziale*

Detto della legittimità costituzionale di una rielezione del Presidente della Repubblica, qualche dubbio in dottrina sorge, invece, in relazione all'opportunità istituzionale di un secondo mandato presidenziale.

Il precedente della rielezione del Presidente Napolitano potrebbe apparentemente aver fugato ogni dubbio in merito, ma in realtà essa non ha posto alcun freno nei confronti di chi, in dottrina, sponsorizza la tesi dell'inopportunità di una reinvestitura sul piano meramente politico. Rilevante, infatti, è l'idea tra i costituzionalisti che il solo fatto che mai, dall'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, si era deciso di optare per la rieleggibilità del Capo dello Stato aveva generato una prassi costituzionale che non sarebbe dovuta essere interrotta<sup>144</sup>, anche sulla scorta delle già citate parole espresse dall'ex Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, nonostante vi è anche chi sostiene il fatto che, pur in presenza di una tradizione pluridecennale non si è mai instaurata una vera e propria prassi in relazione al mandato unico

---

<sup>142</sup> SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Mucchi, Modena, 2015, pp. 52 e ss.

<sup>143</sup> STRADELLA E., *L'elezione del Presidente della Repubblica: spunti dall'Europa, prospettive per l'Italia*, Pisa U.P., 2013, p. 200.

<sup>144</sup> SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., p. 52.

del Presidente<sup>145</sup>.

Tale filone di pensiero, verosimilmente, deriva dalla teoria promossa dai costituzionalisti Baldassarre e Mezzanotte fin dagli anni ottanta volta a superare le varie concezioni relative alla figura del Presidente, derivanti da una lettura delle norme costituzionali, vista come un'istituzione di garanzia posta in una posizione d'indipendenza rispetto alle forze politiche e tutore della Costituzione, con il compito di intervenire per risolvere, in casi di emergenza, i conflitti derivanti da una sua errata applicazione, sostenendo che esse non hanno sostanzialmente trovato conferma nella prassi che ha contraddistinto l'esercizio delle prerogative presidenziali nella storia repubblicana<sup>146</sup>. Essi, inoltre, sostennero che il tanto ricercato "potere neutro", per richiamare un'espressione del pensatore politico Constant, in capo al Presidente della Repubblica necessita che esso sia totalmente indipendente dagli organi titolari dei tre poteri e che debba essere assolutamente irresponsabile<sup>147</sup> dal punto di vista politico.

Proprio su quest'ultimo punto si fonda l'idea di parte della dottrina, che riteneva la non rieleggibilità presidenziale il fondamento principale su cui si basava il concetto di un Presidente non responsabile, degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, nei confronti del sistema politico e indipendente da esso, ma già oltremodo responsabile sia dinnanzi all'opinione pubblica, comune in ogni Paese democratico, che dal punto di vista istituzionale per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione. Il fulcro della tesi da essi sostenuta è dato dal fatto che la rielezione presidenziale lega il Capo dello Stato alle forze politiche di maggioranza, generando molte più difficoltà in previsione del mantenimento dell'equilibrio nei rapporti tra i poteri.

Si è, pertanto, diffuso in dottrina il convincimento che, nonostante la Costituzione della Repubblica italiana non preveda alcun divieto per la rielezione del Presidente della Repubblica, l'ampia durata del mandato presidenziale e la necessità di collegare la sua figura ad un ruolo d'indipendenza rendono inopportuna e improbabile l'ipotesi che esso possa effettuare più di un

---

<sup>145</sup> OLIVETTI M., *Il tormentato avvio della XVII legislature: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè editore, Milano, 2015, p. 2294 e ss.

<sup>146</sup> BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari, 1985, pp. 292 e ss.

<sup>147</sup> BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 294 e ss.

mandato<sup>148</sup>.

D'altro canto, ciò che è certo è che al momento della rielezione di Giorgio Napolitano i partiti erano incappati in una profonda crisi istituzionale per cui l'unico percorso che sembrava possibile era appunto quello di rieleggere il Presidente Napolitano per il secondo mandato, assegnandogli il ruolo di guida politica, così da potere preservare la continuità dell'assetto istituzionale<sup>149</sup>. L'eccezionalità della situazione fu ben rappresentata nello stesso discorso d'insediamento con il quale il Presidente Napolitano diede ufficialmente avvio al suo secondo mandato, caratterizzato da una serie di motivazioni alla base dell'epocale scelta operata di comune accordo con le forze politiche.

Bisogna, inoltre, sottolineare che con certezza a Napolitano non venne richiesto lo sforzo di svolgere un ulteriore settennato, né egli diede alcuna garanzia in tal senso, dati gli oggettivi limiti derivanti dalla veneranda età dello stesso, bensì il Capo dello Stato e le forze politiche parlamentari concordarono una Presidenza "a tempo", con il duplice obiettivo di risolvere la crisi istituzionale consentendo la formazione di un Governo stabile e di eseguire una serie di riforme in materia costituzionale ed elettorale ritenute necessarie.

I fatti e le circostanze suddette spingerebbero ad approvare la rielezione effettuata nel 2013 per le ragioni di unicità ed eccezionalità della situazione politica ed economica del momento, ma in realtà con il passare degli anni le spiegazioni contingenti che hanno fatto optare per derogare la prassi costituzionale della non rieleggibilità del Capo dello Stato si annebbieranno e invece resterà nella storia l'evento che ha sminuito il rapporto di equilibrio diacronico tra il Presidente ed il Governo, ponendoli quasi in rapporto di reciproca condizionalità e ha ancora una volta manifestato l'esigenza di conferire al Presidente della Repubblica un ruolo centrale nella direzione politica dello Stato<sup>150</sup>. A maggior ragione se si pensa che proprio tra la fine del primo mandato presidenziale di Giorgio Napolitano e l'inizio del secondo si è assistito alla circostanza di Governi che, oltre ad instaurare il fisiologico rapporto di fiducia con il Parlamento, hanno goduto del deciso sostegno del Presidente della Repubblica che li aveva nominati. Questo è il caso dei Presidenti del Consiglio dei Ministri Monti, Letta e Renzi succedutisi nel corso degli ultimi anni, che sembravano costituire dei

---

<sup>148</sup> GALEOTTI S., PEZZINI B., *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., pp. 432 e ss.

<sup>149</sup> GIUFFRÈ F., NICOTRA I., *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli editore, Torino, 2015, pp. 51 e ss.

<sup>150</sup> SCACCIA G., *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di Governo*, in *Rivista AIC* n°2/2013, pp. 3 - 4.

Governi che si fondavano sulla doppia fiducia del Parlamento da un lato e del Capo dello Stato dall'altro<sup>151</sup>, sintomo di una centralità della funzione presidenziale percepita come un dato non episodico, ma piuttosto strutturale, per quanto nell'occasione dovuta all'esito delle elezioni politiche del 2013, che avevano sancito il passaggio dal sistema bipolare ad uno caratterizzato da "un sistema quadripolare"<sup>152</sup>.

Il Presidente Napolitano sembrò, quindi, essere stato il vero artefice dell'accordo di Governo e avere indirizzato lo stesso e l'Assemblea legislativa verso i temi di riforma costituzionale ed elettorale, avendo anche predisposto una Commissione di esperti dedita a tale scopo. Ciò viene avvalorato dalle dimissioni del Presidente della Repubblica una volta considerato avviato il processo riformatore e ritenuta superata o quantomeno arginata la crisi istituzionale delle forze politiche parlamentari.

Queste motivazioni portano alla conclusione che con tutta probabilità la rielezione del Capo dello Stato in Italia resterà un'eventualità alla quale poter ricorrere in casi eccezionali, consentita dal silenzio della Costituzione, ma poco opportuna in relazione al ruolo e ai compiti di garanzia, equilibrio e rappresentanza che la stessa Costituzione affida all'organo monocratico posto al vertice dello Stato.

### 3.2 – *Il Parlamento in seduta comune in occasione dell'elezione presidenziale*

Come già precisato in precedenza, durante l'esplicazione delle norme costituzionali relative alla modalità d'elezione del Presidente della Repubblica, la Costituzione all'art. 83 prescrive che spetti al Parlamento, riunito in seduta comune dei componenti della Camera dei deputati e del Senato ed integrato da rappresentanti delle regioni, eleggere il Capo dello Stato al termine del mandato settennale del suo predecessore.

L'istituto del Parlamento in seduta comune è una delle novità introdotte, in sede costituente, con l'avvento della Repubblica, considerando che nel precedente ordinamento monarchico veniva utilizzato esclusivamente per le sedute che prevedevano il giuramento del Re e il discorso della Corona.

I membri del Parlamento non si riuniscono in seduta comune esclusivamente per

---

<sup>151</sup> SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., pp. 53 e ss.

<sup>152</sup> CHIARAMONTE A., EMANUELE V., *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in CHIARAMONTE A., DE SIO L. (a cura di), *Terremoto elettorale: Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 240 e ss.

l'elezione del Capo dello Stato, però solamente in questa circostanza ad essi si aggiungono i delegati delle varie regioni, la cui partecipazione è stata lungamente discussa e valutata in Assemblea costituente ed è ancora oggi oggetto di visioni differenti in dottrina, soprattutto a causa delle varie prassi consolidatesi nel corso degli anni, con particolare riferimento alla modalità e ai criteri con cui essi vengono eletti all'interno dei singoli Consigli regionali e all'influenza dei partiti nazionali sulle stesse scelte operate dai rappresentanti di partito a livello locale.

*3.2.1 – L'integrazione con i delegati regionali nelle rispettive Regioni. La questione sulla legittimità di eleggere come delegato regionale un membro esterno al Consiglio regionale*

Secondo il comma 2 dell'art. 83 della Costituzione, dunque, hanno diritto a prendere parte all'elezione del Presidente della Repubblica anche dei delegati delle Regioni, in modo da rappresentare gli enti territoriali, per loro natura più vicini ai cittadini, in uno dei momenti politici più significativi del nostro ordinamento.

Nel dettaglio i costituenti decisero di fissare un numero uguale di rappresentanti per tutte le Regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta che delega un solo soggetto, anziché optare per un numero proporzionale in relazione alla capienza demografica dei singoli territori. Pertanto, ogni Regione invia tre delegati per svolgere tale compito e la loro elezione, non disciplinata direttamente all'interno del testo costituzionale, che si limita a indicare la normativa generale, viene prevista dai singoli statuti o in alcune occasioni dal regolamento interno del Consiglio regionale.

Ciò concederebbe alle Regioni autonomia decisionale in merito a come eleggere i propri rappresentanti, ma analizzando l'intero contesto si nota come, in realtà, tutte si sono sostanzialmente uniformate prevedendo di affidare ai consiglieri regionali la funzione di esprimere non più di due nominativi. Non si può, inoltre, affermare che sia la maggioranza in carica all'interno dell'Assemblea regionale a decidere i nomi dei tre delegati che si intende proporre, in quanto la Costituzione limita ulteriormente la scelta regionale prevedendo, adeguatamente, che si tenga conto delle forze politiche di minoranza nel Consiglio di riferimento, assicurandone la rappresentanza.

In ottemperanza a ciò, vari statuti, come quello calabrese all'art. 16 comma 2 lettera "q", quello campano all'art. 26 comma 4 lettera "l" e quello piemontese all'art. 28 comma 2, ribadiscono il principio secondo il quale l'elezione dei delegati debba essere eseguita in modo

da assicurare la rappresentanza della minoranza all'interno del Consiglio<sup>153</sup>.

Tale previsione si è concretizzata nella concessione, generalmente al più numeroso gruppo d'opposizione, dell'elezione di un suo delegato in rappresentanza di tutte le forze politiche di minoranza presenti nel Consiglio. Questa, d'altronde, sembra anche l'idea primordiale del costituente, dato che in una prima fase la norma in questione prevedeva la dicitura al singolare "*rappresentanza della minoranza*" ed in seguito essa mutò al plurale, quasi a voler esplicitamente suggerire la proporzione costante di due delegati della maggioranza e uno invece che fosse frutto di un compromesso tra le forze d'opposizione<sup>154</sup>. Se si osservano, infatti, le risultanze delle varie elezioni dei delegati regionali in previsione dell'elezione presidenziale del 2015, si nota come tutti i Consigli regionali hanno unanimemente delegato due membri rappresentanti il partito o comunque la coalizione di maggioranza ed uno per le minoranze.

Secondo una consolidata prassi, inoltre, generalmente i consiglieri regionali esprimono il Presidente della Giunta regionale e il Presidente del Consiglio regionale come delegati per la maggioranza, mentre in rappresentanza delle minoranze talvolta viene delegato il capogruppo del partito d'opposizione più rappresentativo, altre volte il Vice Presidente del Consiglio regionale, appartenente alla minoranza, altre ancora semplicemente un consigliere regionale scelto dalle forze politiche minoritarie. L'unica Regione ad aver derogato alla suddetta prassi, nel 2015, è stata il Molise, che anziché delegare i due Presidenti, della Giunta e del Consiglio, ha proposto due consiglieri, pur sempre appartenenti al gruppo assembleare di maggioranza. La Valle d'Aosta, che esprime un solo delegato, generalmente elegge il Presidente della Giunta regionale.

La funzione di garantire il rispetto delle minoranze non è ufficialmente affidata ad alcun soggetto preposto, ma viene svolta dal Presidente del Consiglio regionale in modo informale. In passato ci sono stati casi in cui esso è dovuto intervenire a tutela delle forze d'opposizione, uno su tutti quello verificatosi nel 2006 nella Regione Campania quando, alla vigilia delle elezioni che avrebbero avviato il primo settennato di Giorgio Napolitano, il Presidente dell'Assemblea regionale campana dovette regolare l'elezione dei delegati, visto che i tre candidati che avevano ricevuto più preferenze, e anche il primo degli esclusi, appartenevano al gruppo consiliare di maggioranza, proclamando eletto il quinto consigliere in ordine di voti

---

<sup>153</sup> MACCABIANI N., *Codeterminare senza controllare: la via future delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè editore, Milano, 2010, pp. 201 e ss.

<sup>154</sup> CIAURRO L., DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 857.

ricevuti, essendo in realtà il più votato tra i membri appartenenti alle forze consiliari di minoranza.

La stessa previsione di integrare il Parlamento riunito in seduta comune con dei rappresentanti delle Regioni fu più di una volta obiettata fin dai tempi dell'Assemblea costituente. In quella sede, infatti, l'onorevole Mortati sostenne che i delegati regionali non avrebbero rappresentato direttamente le popolazioni locali, in quanto troppo distanti dalla base elettorale per poter essere portatori delle sue istanze, proponendo di integrare il Parlamento con una rappresentanza delle categorie di lavoratori o, in alternativa di forze direttamente coinvolte nella vita economica e sociale del Paese<sup>155</sup>.

L'idea espressa dall'onorevole Mortati ha trovato poi riscontro nella realtà, visto che i delegati regionali sono risultati essere molto meno portatori della volontà dei territori di quanto immaginato all'atto della prescrizione costituzionale, che mirava ad una più ampia possibile legittimazione del Presidente della Repubblica, finendo per limitarsi a esprimere il proprio voto seguendo le indicazioni del proprio partito d'appartenenza<sup>156</sup>, senza dare valore al contributo territoriale che avrebbero dovuto apportare. A ciò può anche aggiungersi la considerazione, anch'essa prevista dal lungimirante costituzionalista Mortati in sede costituente, che il numero esiguo dei delegati delle Regioni che sono 58, a fronte di 630 deputati, 315 senatori eletti e i senatori a vita, non ha consentito loro di influire realmente sul risultato elettorale presidenziale, motivo per cui la loro partecipazione non ha mai ricevuto particolare attenzione da parte dell'opinione pubblica<sup>157</sup>.

La prima elezione presidenziale, effettuata nel maggio del 1948, è stata l'unica che non ha visto la partecipazione di alcun delegato regionale, in ottemperanza alla specifica previsione della II Disposizione transitoria della Costituzione che prevedeva la partecipazione dei soli membri del Parlamento nel caso in cui alla data dell'elezione non sarebbero stati costituiti tutti i Consigli regionali. Le elezioni che seguirono quella del 1948, ma comunque precedenti al 1970, anno in cui anche le Regioni a statuto ordinario furono costituite, furono infatti caratterizzate dalla partecipazione dei soli rappresentanti designati dalle Regioni a statuto speciale.

Ciò suscitò dubbi e critiche, in dottrina e all'interno del sistema politico, in quanto

---

<sup>155</sup> CIAURRO L., DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 858 e ss.

<sup>156</sup> CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale. Quarta edizione*, Giappichelli editore, Torino, 2016, pp. 416 - 417.

<sup>157</sup> CIAURRO L., DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 858 e ss.

nessuna esplicita disposizione autorizzava la partecipazione delle Regioni a statuto speciale alle elezioni presidenziali del 1955, del 1962 e del 1964, dato che la succitata II Disposizione transitoria non vincolava testualmente l'esistenza di tutti i Consigli regionali alla sola prima elezione presidenziale<sup>158</sup>.

Di fatto l'efficacia della disposizione fu ritenuta esaurita in seguito alla prima elezione immediatamente successiva all'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, considerando l'opportunità di consentire ai delegati delle Regioni a statuto speciale, già costituite, di partecipare al procedimento elettorale. A tal proposito emblematica fu l'obiezione sollevata dagli onorevoli Franza e Roberti durante l'elezione presidenziale del 1962 relativamente alla partecipazione dei delegati delle sole Regioni a statuto speciale, chiedendo al Presidente d'Assemblea Giovanni Leone di prendere una decisione in merito e egli, senza indugio, dichiarò non fondata tale eccezione in considerazione del fatto che in occasione dell'elezione del precedente Capo dello Stato, tenutasi nel 1955, era già stata ammessa tale partecipazione ritenendo il dettato della II Disposizione transitoria circoscritto alla prima elezione del Presidente della Repubblica<sup>159</sup>.

Ad oggi, comunque, qualsiasi discussione in merito alla legittimità o meno di quella partecipazione dei delegati ha rilievo puramente storico visto che la costituzione delle Regioni a statuto ordinario ha consentito il superamento della questione.

Vi è, poi, l'ipotesi che, al momento dell'elezione del Presidente della Repubblica, uno o più Consigli regionali siano in stato di scioglimento o, comunque, di imminente cessazione e sul punto la Costituzione non si pronuncia, dando luogo ad interpretazioni differenti. Tuttavia, in dottrina, la questione ha trovato una rapida soluzione, in quanto la partecipazione dei delegati regionali ha un carattere prettamente integrativo dell'assemblea chiamata ad eleggere il Presidente della Repubblica, ritenendo quindi che si possa tranquillamente procedere all'elezione presidenziale anche nel caso in cui non vi siano rappresentanti di una o più Regioni. Tra l'altro, la presenza dei delegati regionali, così come quella dei parlamentari, non è assolutamente necessaria, non essendoci alcun obbligo giuridico che ne imponga la partecipazione.

Un ulteriore problema procedurale, direttamente attinente alla figura del delegato

---

<sup>158</sup> SPECCHIA G., *L'ordinamento dell'assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune*, in "Il Regolamento della Camera dei deputati. Storie, istituti, procedure", Roma, 1968, p. 317, [http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3121\\_761\\_t](http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3121_761_t)

<sup>159</sup> CIAURRO L., DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 859.

regionale, balzò agli onori delle cronache alla vigilia dell'elezione presidenziale del 2013, quando Matteo Renzi, allora Sindaco di Firenze, arrivò molto vicino a diventare uno dei rappresentanti designati dalla Regione Toscana, in seguito ad accordi politici volti ad assicurargli la preferenza di parte dei membri dell'assemblea elettiva regionale, ma alla fine ciò non avvenne, a dire del futuro Presidente del Consiglio dei Ministri per una chiara volontà espressa dal vertice nazionale del suo partito, il Partito Democratico, ad eventuale riprova dell'influenza dei partiti nazionali sulle proprie diramazioni territoriali. In dottrina si alimentò, comunque, un dibattito sulla legittimità di eleggere in qualità di delegato un membro esterno al Consiglio regionale. Vi fu chi sostenne che il silenzio della Costituzione, che non limita in modo esplicito la scelta ai soli membri interni al Consiglio regionale, automaticamente consente che i delegati possano essere anche attori politici esterni all'assemblea, rendendo così illegittime le eventuali prescrizioni difformi che sarebbero potute essere inserite dalle Regioni all'interno del proprio statuto. Altri si spinsero addirittura a vagliare l'ipotesi di poter eleggere come delegati dei cittadini totalmente estranei alla vita politica, indicando come la possibilità di più ampia scelta non solo rispetto ai membri del Consiglio regionale, ma ancor di più nei confronti di tutta la classe politica avrebbe rappresentato un'occasione per apportare un maggiore arricchimento al contributo regionale nella successiva elezione del Presidente della Repubblica.

Questa seconda opzione fu poi criticata dai più perché eleggendo soggetti estranei allo scenario politico sarebbe stato molto difficile e, in taluni casi, impossibile riuscire ad accostarli chiaramente ad un partito di maggioranza o ad uno facente parte dell'opposizione all'interno dell'assemblea elettiva regionale, non potendo in tal modo soddisfare il principio di tutela e valorizzazione delle minoranze perseguito attraverso la richiesta della loro rappresentanza dall'art. 83 della Costituzione.

Evidentemente il caso Renzi è estraneo a questo genere di critiche, visto che egli era allora esponente del Partito Democratico e Sindaco del Comune di Firenze, motivo per cui l'interrogativo dell'identificazione con un partito non si sarebbe posto<sup>160</sup>. Nonostante la sua elezione, quindi, sarebbe stata costituzionalmente legittima, la prassi precedente, che ha sempre visto eletti soggetti che svolgevano il mandato di Presidente della Giunta o membri del Consiglio regionale, è proseguita anche successivamente al 2013, non essendoci state altre situazioni in cui si è paventata l'ipotesi di eleggere e quindi proporre come delegato un soggetto

---

<sup>160</sup> FERRAZZA R., *Quirinale, tra i delegati delle Regioni solo cinque donne*, in *Il Sole 24 ORE*, 09 aprile 2013, <http://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2013-04-09/grandi-elettori-regioni-solo-094154.shtml?uud=Ab2FvUIH>

esterno all'assemblea legislativa regionale.

### *3.2.2 – Il regolamento del Parlamento in seduta comune e le funzioni del Presidente della Camera che lo presiede*

Si è già accennato al fatto che le Camere non si riuniscono in seduta comune unicamente per l'elezione del Presidente della Repubblica, infatti la Costituzione prescrive anche altre circostanze in cui tutti i membri del Parlamento vengono riuniti in seduta comune, ma la peculiarità dell'elezione presidenziale è che solamente in questo caso ai membri delle due Camere si aggiungono dei membri esterni, in qualità di delegati regionali di cui si è discusso in precedenza.

Nel momento in cui si riunisce in seduta comune, il Parlamento, chiaramente deve darsi delle regole e necessita di una figura che presieda le sedute. A tal proposito i costituenti hanno stabilito, nel rispetto dell'equilibrio che vige tra gli organi costituzionali che il Presidente del Senato esercita le funzioni di Presidente della Repubblica in caso di suo impedimento temporaneo, mentre spetta al Presidente della Camera il compito di presiedere le riunioni del Parlamento in seduta comune.

Relativamente alla natura del Parlamento riunito in seduta comune in dottrina si è a lungo discusso su come debba essere considerato tale organo, tra chi ritiene che esso sia semplicemente la risultante dell'esigenza di riunire le Camere nella medesima seduta<sup>161</sup>, chi riconosce la natura di ciascuna delle Camere in qualità di organi distinti che costituiscono quindi solo un organo complesso<sup>162</sup> e chi, in misura predominante, sostiene che sia un organo autonomo distinto dalle due Camere del Parlamento<sup>163</sup>.

La questione più dibattuta, però, è senza dubbio relativa al fatto che il Parlamento in seduta comune possa essere considerato un collegio perfetto, ossia in grado di discutere la materia oggetto della sua convocazione<sup>164</sup>, oppure imperfetto, cioè demandato al solo ruolo di

---

<sup>161</sup> BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale. Decima edizione*, Giuffrè editore, Milano, 1972, p. 214.

<sup>162</sup> FERRARA G., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè editore, Milano, 1965, pp. 287 e ss.

<sup>163</sup> TOSI S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè editore, Milano, 1993, p. 43.

<sup>164</sup> MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 522 e ss.

seggio elettorale e dunque ad esprimere i voti<sup>165</sup>, secondo la distinzione risalente all'inizio degli anni novanta. Nonostante la tesi del carattere perfetto di questo collegio goda di molta considerazione all'interno della dottrina, nel corso degli anni si è sviluppata una prassi parlamentare in senso opposto, volta a relegare il Parlamento in seduta comune ad un mero collegio elettorale, non atto a deliberare su argomenti differenti all'oggetto per cui è stato convocato<sup>166</sup>.

Ciò deriva anche dalle funzioni che il Parlamento in seduta comune è chiamato a svolgere nel momento in cui viene convocato dal Presidente della Camera e dal suo Ufficio di presidenza, mediante l'atto di convocazione. È già stato precedentemente dato spazio alla tempistica e alle modalità della convocazione del Parlamento in seduta comune in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica previste dalla Costituzione, così come essa detta all'art. 104 che il Presidente della Camera la convochi per eleggere un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura, all'art. 155 per l'elezione di cinque giudici costituzionali e all'art. 135 per la compilazione di un elenco di 45 cittadini tra cui vengono sorteggiati, in caso di messa in stato d'accusa del Capo dello Stato o dei ministri, 16 giudici aggregati alla Corte Costituzionale<sup>167</sup>.

Nel caso dell'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, il Presidente della Camera convoca il Parlamento in seduta comune, entro tre mesi dallo scadere del precedente Consiglio in un giorno concordato con il Presidente del Senato nel rispetto dei lavori parlamentari di ciascuna Camera, per effettuare una votazione a scrutinio segreto con la maggioranza dei tre quinti dei membri per i primi due scrutini e dei tre quinti dei votanti per i seguenti, scegliendo tra avvocati con almeno quindici anni di professione e professori universitari ordinari che insegnano materie giuridiche<sup>168</sup>.

Relativamente all'elezione di un terzo dei giudici della Corte Costituzionale, che riguarda anch'essa i professori universitari ordinari di materie giuridiche e gli avvocati aventi, però, almeno vent'anni di servizio, oltre ai magistrati, il Presidente della Camera determinerà autonomamente il *dies idoneus* in cui convocare il Parlamento in seduta comune ogni qualvolta avrà notizia della vacanza di uno o più giudici la cui nomina sia di matrice parlamentare o

---

<sup>165</sup> FERRARA G., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., 291 e ss.

<sup>166</sup> MALESARDI P., *Questioni incidentali e Parlamento in seduta comune*, in "Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari" n. 2, Roma, 1983, pp. 167 e ss. [http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3802\\_827\\_t](http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3802_827_t)

<sup>167</sup> MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 2010, pp. 145 e ss.

<sup>168</sup> SPECCHIA G., *L'ordinamento dell'assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune*, cit., pp. 318 e ss.

comunque al termine del mandato novennale dei giudici e il quorum previsto è dei due terzi dei componenti del Parlamento in seduta comune per il primo, il secondo e il terzo scrutinio e dei quinti dei presenti nelle votazioni successive.

Lo stesso discorso va fatto per il disposto dell'art. 135 della Costituzione, in base al quale il Presidente della Camera riunisce il Parlamento in seduta comune ogni nove anni per provvedere ad un elenco di 45 soggetti tra cui estrarre a sorte i 16 giudici aggregati in caso di eventuali giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica o contro i ministri. Si tratta, dunque, di una riunione con cadenza prestabilita, a meno che vengano indette elezioni suppletive in caso di vacanze sopravvenute che riducano il succitato elenco a meno di 36 unità<sup>169</sup>.

Secondo gli artt. 90 e 96 della Costituzione, inoltre, il Presidente della Camera convoca entrambi i rami del Parlamento in seduta comune per la messa in stato d'accusa rispettivamente contro il Presidente della Repubblica e contro il Presidente del Consiglio dei ministri o i singoli ministri, entro dieci giorni dal momento in cui viene distribuita la relazione della relativa Commissione inquirente, determinando il *dies idoneus* dopo aver sentito il Presidente del Senato. La seduta in oggetto viene svolta senza alcuna interruzione e, nel caso in cui il Parlamento delibera la messa in stato d'accusa, quest'ultimo si trasforma in collegio elettorale per la designazione dei Commissari di accusa che svolgono le funzioni di pubblico ministero nel giudizio dinnanzi alla Corte Costituzionale. Chiaramente il caso della messa in stato d'accusa è l'unico in cui durante la riunione del Parlamento in seduta comune viene svolta una discussione<sup>170</sup>.

Vi è poi l'obbligo, per il Presidente della Camera, di convocare il Parlamento in seduta comune in occasione del giuramento del Presidente della Repubblica, secondo quanto enunciato dall'art. 91 della Costituzione. Si tratta dell'unico caso in cui il Parlamento viene riunito in seduta comune senza esercitare funzioni di collegio elettorale o giudiziario, ma solamente per svolgere un ruolo meramente formale, susseguente all'elezione del Presidente della Repubblica, con il quale quest'ultimo assume ufficialmente le proprie prerogative, inviando un messaggio al Parlamento.

L'atto di convocazione può contenere solo uno dei suddetti motivi per riunire il

---

<sup>169</sup> SPECCHIA G., *L'ordinamento dell'assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune*, cit., p. 319.

<sup>170</sup> CIAURRO G.F., *L'ordinamento dell'assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune*, in "Il Regolamento della Camera dei deputati. Storie, istituti, procedure", Roma, 1968, pp. 194 e ss., [http://documenti.camera.it/bpr/3121\\_testo\\_completo.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/3121_testo_completo.pdf)

Parlamento in seduta comune, dato che per ciascuna sua riunione è necessario uno specifico atto di convocazione<sup>171</sup> ed è previsto che il Parlamento in seduta comune può riunirsi solo in seguito ad iniziativa del presidente della Camera, infatti non può autoconvocarsi, a differenza delle singole Camere, né essere convocato dal Presidente della Repubblica.

Una volta che ha convocato il Parlamento in seduta comune il Presidente si limita a recepire la documentazione delle due Camere che attesta la loro composizione, senza che egli svolga alcuna discussione in seduta comune relativa alla sussistenza di possibili cause di ineleggibilità o incompatibilità, che sono invece demandate all'autonomia di ciascuna delle due Camere. Nell'esercizio del ruolo di Presidente del Parlamento in seduta comune, il Presidente della Camera, svolge alcune delle funzioni di controllo, direzione e organizzazione dei lavori previste dal Regolamento della Camera dei deputati, tra cui dichiarare aperta la seduta nell'ora e nel giorno previsti nell'atto di convocazione, annunciare le richieste di congedo avanzate dai parlamentari per la seduta in corso, dirigere la riunione, stabilire l'ordine e controllare la regolarità delle votazioni, sospendere, interrompere e togliere la seduta. Ciò che è certo è che il Presidente del Parlamento in seduta comune, così come i Presidenti nelle rispettive Camere, è un organo autonomo e indipendente rispetto all'Assemblea che egli stesso convoca e presiede<sup>172</sup>.

Nel momento in cui il Parlamento in seduta comune viene riunito, il quorum di validità delle sedute, ossia la presenza della maggioranza dei membri secondo quanto dettato dall'art. 64 della Costituzione, viene conteggiata sul numero complessivo dei componenti e non secondo la proporzione della maggioranza di ciascuna Camera, ulteriore elemento a favore delle tesi secondo cui il Parlamento in seduta comune è un organo a sé stante.

Infine, un'ulteriore questione procedurale è stata dibattuta in merito al tipo di regolamentazione che il Parlamento in seduta comune deve adottare, che non fu direttamente disciplinata in sede costituente nel senso di stabilire esplicitamente che esso debba adottare un proprio Regolamento, né nel senso di prevedere l'obbligatoria adozione del Regolamento della Camera dei deputati<sup>173</sup>. La tesi prevalente in dottrina sostiene l'assoluta facoltà in capo al

---

<sup>171</sup> PALADIN L., *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in Rivista trimestrale di Diritto pubblico, n°2/1960, pp. 403 e ss.

<sup>172</sup> CIAURRO G.F., *L'ordinamento dell'assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune*, cit., p. 227.

<sup>173</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947*, Meuccio Ruini, pp. 1551 - 1552. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed272/sed272nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed272/sed272nc.pdf)

Parlamento in seduta comune di adottare un proprio Regolamento<sup>174</sup>, ma vi è anche chi ritiene tale facoltà preclusa dall'art. 55 della Costituzione che prevede la sua riunione solo nei casi da essa stabiliti e dall'art. 64 della Costituzione che concede autonomia regolamentare alle Camere senza riferimento alla fattispecie del Parlamento in seduta comune<sup>175</sup>. La prassi consolidatasi nel corso degli anni ha visto sempre il ricorso al Regolamento della Camera e, per la messa in stato d'accusa, ad un apposito regolamento approvato in via disgiunta dalle due Camere del Parlamento. Sia il Regolamento della Camera che quello del Senato prescrivono l'applicazione del Regolamento della Camera in occasione delle sedute del Parlamento in seduta comune, rispettivamente all'art. 35 e all'art. 65, lasciando però aperta una porta a soluzioni differenti in futuro, infatti il Regolamento della Camera enuncia che “normalmente” si applichi il suo Regolamento e quello del Senato recita che è “*facoltà delle Camere riunite di stabilire norme diverse*”<sup>176</sup>.

### 3.3 – *L'ingorgo istituzionale. Il rischio del termine del mandato presidenziale contestualmente alla fine della legislatura*

Fin dai tempi in cui i padri costituenti elaborarono il testo della Costituzione, prevedendo una diversa durata della carica presidenziale, fissata in sette anni, da quella della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, rispettivamente predeterminate in cinque e sei anni, apparì evidente che negli anni a venire la fine del mandato del Presidente della Repubblica sarebbe potuta coincidere con il contestuale termine di entrambi i rami del Parlamento, dando luogo ad uno stallo delle istituzioni che avrebbe potuto generare una conseguente *impasse* istituzionale.

A maggior ragione tale evenienza apparve più facilmente verificabile quando nel 1953 si sciolse anticipatamente il Senato al fine di equipararne la durata della legislatura a quella della Camera, rendendo così più probabile l'eventualità di una contemporanea fine della presidenza della Repubblica durante un periodo in cui le Camere sarebbero dovute essere sciolte in virtù della naturale conclusione della legislatura, nonostante anche precedentemente al 1953 in dottrina si sosteneva l'idea che per non poter effettuare l'elezione presidenziale sarebbe stato

---

<sup>174</sup> ARMAROLI P., *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, cit. pp. 243 e ss.

<sup>175</sup> FERRARA G., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, cit., p. 285.

<sup>176</sup> MALESARDI P., *Questioni incidentali e Parlamento in seduta comune*, cit., pp. 168 – 169, [http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3802\\_827\\_t](http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3802_827_t)

sufficiente anche lo scioglimento di una sola delle due Camere, visto che il compito viene affidato al Parlamento in seduta comune.

Per queste ragioni si iniziò a discutere in dottrina relativamente alle modalità di prevenzione o soluzione dell'ingorgo istituzionale, per la preoccupazione dei rilevanti problemi che una simile evenienza avrebbe potuto causare nel regolare svolgimento delle funzioni delle istituzioni statali.

### *3.3.1 – Caratteristiche, conseguenze e possibilità di arginarlo*

In considerazione del dettato della Costituzione poteva, quindi, verificarsi la concomitante cessazione della carica presidenziale e dell'organo titolare del potere legislativo ed in questa circostanza il sistema politico italiano si sarebbe trovato dinanzi alla criticità di non potere procedere all'elezione del Presidente della Repubblica mediante il Parlamento vigente, ma al termine del proprio mandato e, contemporaneamente, dovere prorogare i poteri del Capo dello Stato in carica, fin quando il neoeletto Parlamento, avrebbe eletto il nuovo Presidente.

La fattispecie appena rappresentata ha ragion d'essere per via dell'art. 85 della Costituzione, che al terzo comma prevede che le Camere non possano effettuare l'elezione del Presidente della Repubblica nel caso in cui manchino meno di tre mesi al loro scioglimento per il naturale decorso della loro legislatura, demandando opportunamente tale compito al nuovo Parlamento, che dovrà procedere all'elezione del Presidente della Repubblica entro quindici giorni dalla data della prima seduta. Contestualmente l'art. 88 della Costituzione, fin dalla sua entrata in vigore, prevedeva al comma 2 che il Presidente della Repubblica non potesse sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi della propria carica, trovandosi nel cosiddetto "semestre bianco", adattando tale circostanza sia all'eventualità dello scioglimento ordinario, determinato dal termine della legislatura, sia al caso di uno scioglimento anticipato delle Camere per una delle ragioni prescritte dalla Costituzione. Questa previsione ha trovato ragione, secondo la tesi predominante in dottrina, nella volontà dei padri costituenti di non dare la possibilità al Presidente della Repubblica di esercitare il suo potere di scioglimento delle Camere nella speranza che le nuove elezioni potessero generare un Parlamento favorevole ad una sua possibile rielezione<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> SOLENNE D., VERRILLI A., *Compendio di Diritto costituzionale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2012, p. 219.

All'articolo della Costituzione succitato, alla vigilia delle elezioni presidenziali del 1992 fu aggiunta, con la Legge costituzionale 1/1991, la frase "*salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura*". Ciò avvenne perché per la prima volta nella storia repubblicana si correva il rischio di una contestuale fine della carica presidenziale e del mandato parlamentare e si trovò la soluzione di consentire al Presidente della Repubblica di sciogliere il Parlamento anticipatamente al fine di evitare il paventato rischio di ingorgo istituzionale.

Si tentò, così, di ovviare al problema che si sarebbe manifestato nel caso in cui il Presidente della Repubblica, che si sarebbe trovato negli ultimi sei mesi del proprio mandato, non avrebbe potuto sciogliere le Camere anticipatamente e, allo stesso modo, il Parlamento, essendo negli ultimi tre mesi della propria legislatura, non avrebbe potuto effettuare l'elezione del nuovo Capo dello Stato, ritrovandosi poi a dover effettuare necessariamente entrambe le elezioni in un arco di tempo davvero molto ristretto, vista la previsione della Costituzione secondo la quale il nuovo Parlamento, una volta eletto, avrebbe comunque dovuto eleggere il Presidente della Repubblica entro il termine massimo di quindici giorni dalla data della sua prima seduta.

Quando sorse il problema, fu obiettato che, in realtà, l'art. 85 della Costituzione all'ultimo comma prescrive che, nel caso in cui le due Camere non possano procedere all'elezione del Presidente della Repubblica, essendo sciolte o mancando meno di tre mesi al loro decorso, vengono automaticamente prorogati i poteri del Presidente della Repubblica in carica, fino al momento in cui il nuovo Parlamento non procederà alle elezioni, proprio perché i padri costituenti avevano già immaginato la possibilità di un contestuale termine dei due organi istituzionali e avevano ritenuto sufficiente il termine di quindici giorni per procedere all'insediamento delle nuove Camere, mediante la prima riunione e, successivamente, all'elezione del Capo dello Stato, senza dare quindi un importante peso politico all'eventuale rischio prospettato dall'ingorgo istituzionale.

Effettivamente sull'articolo in esame in sede costituente, durante il dibattito in Assemblea, il relatore Tosato aveva dato proprio una spiegazione in tal senso all'ultimo comma dell'art. 85 della Costituzione, sostenendo che all'interno del sistema italiano vi era la necessità di prevedere un prolungamento, entro certi limiti, della durata del mandato del Presidente della Repubblica che assicurasse una sicurezza di continuità nell'esercizio delle funzioni

pubbliche<sup>178</sup>, con particolare riferimento alla continuità del Capo dello Stato come istituto che non avrebbe dovuto conoscere pause o intervalli di alcun tipo, mentre alla questione riguardante la contemporanea esigenza di procedere alle elezioni del Parlamento e, entro il breve termine di quindici giorni, all'elezione del Presidente della Repubblica non fu concessa particolare rilevanza, a voler dimostrare che la certezza dei tempi avrebbe comunque garantito il normale svolgimento delle funzioni degli organi istituzionali.

In realtà, però, se si decise di intervenire modificando la Costituzione nel 1991, inserendo l'eccezione di cui sopra all'ultimo comma dell'art. 88, fu perché si era profilata concretamente per la prima volta nella storia repubblicana la possibilità di una contestuale fine della legislatura rispetto alla conclusione del mandato presidenziale che sarebbero state distaccate di soli nove giorni.

Da questo momento in poi, anche all'interno della Costituzione, fu espressamente data una soluzione al Presidente della Repubblica per prevenire il verificarsi dell'ingorgo istituzionale, anche se nel caso di specie l'esigenza di scioglimento anticipato delle Camere nel 1992 dipendeva anche dal fattore che le elezioni politiche, così come quelle presidenziali, si sarebbero dovute svolgere in piena estate, terminando entrambi i mandati tra la fine del mese di giugno e l'inizio del mese di luglio. Questa fattispecie non viene considerata marginale da parte della dottrina, che invece la ritiene decisiva ai fini dell'approvazione della Legge costituzionale 1/1991, proprio per la volontà comune all'interno del sistema politico di evitare il ricorso al voto nel corso del periodo estivo<sup>179</sup>.

Bisogna, inoltre, aggiungere che il ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere al fine di scongiurare la contemporanea cessazione del mandato del Presidente della Repubblica rispetto alla conclusione della legislatura non è l'unica soluzione che consente di aggirare il possibile avvenimento del cosiddetto ingorgo istituzionale. Il Capo dello Stato, infatti, avrebbe anche un'ulteriore facoltà, ossia quella di rassegnare anticipatamente, relativamente al termine della propria carica, le dimissioni, rinunciando, quindi, all'ultimo corso del proprio mandato come segno di rispetto della sua figura e per l'alto senso di responsabilità che il suo ruolo gli impone.

Nella prassi però, come vedremo, nel momento in cui, in seguito al prospettarsi di una

---

<sup>178</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Egidio Tosato, pp. 1435-1436. [legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)

<sup>179</sup> GALLIANI D., *Il Capo dello Stato e le leggi. Tomo I: Aspetti storici, profile comparatistici, ordinamento italiano. Tomo II: Il concreto svolgimento costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 2011, p. 456.

contestualità relativa alla fine del mandato parlamentare e all'esaurimento di quello del Presidente della Repubblica, non fu mai fatto ricorso alle dimissioni del Capo dello Stato, prediligendo invece l'applicazione del potere presidenziale di scioglimento anticipato dei due rami del Parlamento, costituzionalmente consentito in tale circostanza, non prendendo mai in considerazione neanche la terza via, ossia quella di non operare alcuna decisione in merito, lasciando che, in seguito al naturale decorso della legislatura, alle elezioni del nuovo Parlamento e alla proroga dei poteri del Presidente della Repubblica in carica, la situazione fosse risolta dai nuovi membri delle due Camere, nella speranza che essi potessero eleggere il nuovo Capo dello Stato nel minor tempo possibile.

### *3.3.2 – La sua gestione nella storia repubblicana*

Fin dall'entrata in vigore della Costituzione, quindi, si ebbe la consapevolezza che la carica presidenziale e il mandato parlamentare prima o poi, nonostante la differente durata, avrebbero visto la loro cessazione nel medesimo periodo, causando l'ingorgo istituzionale che avrebbe generato una momentanea stasi del normale svolgimento delle funzioni degli organi politici statali.

Tuttavia, in virtù delle dimissioni anticipate del Presidente della Repubblica Segni nel dicembre del 1964, in seguito ad una grave malattia, dopo soli due anni e mezzo di presidenza e dei ripetuti scioglimenti anticipati delle Camere per ragioni politiche, con conseguente ricorso alle elezioni nel 1972, nel 1976, nel 1979, nel 1983 e nel 1987, il contemporaneo termine del mandato quinquennale del Parlamento e della carica settennale del Capo dello Stato si sarebbe dovuto verificare per la prima volta soltanto nel 1992, quando il settennato del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga e la legislatura del Parlamento a maggioranza democristiana sarebbero dovute terminare rispettivamente alla fine del mese di luglio e all'inizio del mese di agosto, a soli nove giorni di distanza l'uno dall'altra, paventando così per la prima occasione nella storia della Repubblica italiana il rischio dell'ingorgo istituzionale, dopo ben 54 anni dall'entrata in vigore della Costituzione.

È già stato evidenziato in precedenza come proprio a tal fine, con la Legge costituzionale 1/1991, fu modificata la Costituzione aggiungendo al comma 2 dell'art. 88 la previsione secondo cui il Presidente della Repubblica, che non può sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del proprio mandato, perciò definito "semestre bianco", avrebbe potuto esercitare il proprio potere di scioglimento anticipato nel caso di totale o parziale coincidenza con gli ultimi

sei mesi della legislatura<sup>180</sup>.

Nonostante ciò, in dottrina si è a lungo discusso sulle reali motivazioni dell'approvazione della Legge costituzionale 1/1991 visto che, durante la legislatura in oggetto, il Presidente Cossiga aveva più volte ripetuto la minaccia di scioglimento del Parlamento, ma alla resa dei conti la riforma costituzionale in questione non fu sfruttata esplicitamente per il rischio dell'ingorgo istituzionale, né ebbe un ruolo decisivo nel dare attuazione alle minacce presidenziali di scioglimento anticipato delle Camere, bensì consentì gli "anticipi tecnici" di conclusione del mandato parlamentare, per non procedere alle elezioni politiche nel corso della stagione estiva<sup>181</sup>.

Il Presidente della Repubblica Cossiga, pertanto, fu il primo a ricorrere allo scioglimento anticipato delle Camere negli ultimi mesi del mandato presidenziale, con l'effetto di evitare il verificarsi dell'ingorgo istituzionale, aldilà della veritiera motivazione di fondo che vedeva tutti i soggetti chiamati in causa partecipare a vario titolo alla decisione, con l'iniziativa da parte dei partiti politici che passò al vaglio del Governo e del Presidente della Repubblica, compiendo un atto a "partecipazione complessa"<sup>182</sup>.

In seguito, tra l'altro, lo stesso Capo dello Stato si dimise con tre mesi d'anticipo, rispetto alla naturale conclusione del suo settennato, ufficialmente a causa del risultato elettorale scadente acquisito dai partiti politici storici della Repubblica alle elezioni politiche pochi giorni prima effettuate, prendendo atto della sconfitta del pentapartito come sistema che pure egli aveva fortemente sostenuto e della difficoltà di nominare un esecutivo in grado di ottenere una maggioranza stabile in Parlamento, anche se probabilmente influì la richiesta della sua messa in stato d'accusa minacciata da parte del Pds per il suo ruolo nella vicenda riguardante l'organizzazione segreta Gladio, mai discussa proprio in virtù delle sue dimissioni rassegnate anticipatamente.

Successivamente si ripresentò il rischio dell'ingorgo istituzionale nel 2006, quando l'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi si apprestava a concludere il proprio mandato contemporaneamente al termine della legislatura in corso, che sarebbero intercorse tra

---

<sup>180</sup> CASSESE S., *Manuale di diritto pubblico. Quarta edizione*, Giuffrè editore, Milano, 2009; PANIZZA S., STRADELLA E., *Diritto pubblico*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013, p. 236.

<sup>181</sup> GALLIANI D., *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 456.

<sup>182</sup> DE GIROLAMO C., *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in Forum Costituzionale, settembre 2011, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0285\\_de\\_girolamo.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0285_de_girolamo.pdf)

il mese di maggio, per quanto riguarda il primo, e il mese di giugno per quanto riguarda le seconde.

Il Presidente Ciampi ebbe ben chiaro il rischio derivante dalle concomitanti cessazioni dei due organi istituzionali, esprimendosi su una possibile modifica del calendario istituzionale fin dal dicembre del 2005, quando nel discorso molto lucido effettuato dinnanzi alle Magistrature della Repubblica parlò di necessaria presa di responsabilità da parte del mondo politico<sup>183</sup>, per evitare che l'incrociarsi delle elezioni politiche, sovrapposte a quelle presidenziali, con la conseguente necessità di nominare un nuovo Governo, portassero l'Italia ad essere senza un nuovo Governo che fosse nel pieno delle sue funzioni fino al termine della stagione estiva. In questo caso di specie l'eventuale ingorgo istituzionale spingeva le forze politiche, già propense ad una soluzione in tal senso, ad optare per conferire un secondo mandato, mai concesso nella storia repubblicana fino a quel momento, al Presidente della Repubblica Ciampi, ma quest'ultimo non apparve fin dall'inizio propenso ad una soluzione del genere.

Egli, infatti, già allora spiegò che il rischio dell'ingorgo istituzionale sarebbe stato arginato operando uno scioglimento anticipato del Parlamento e, conseguentemente, effettuando un breve anticipo delle elezioni politiche, aggiungendo a supporto di questa tesi che in tal modo sarebbe stata seguita *ad litteram* la tradizione costituzionale instauratasi con la Legge costituzionale 1/1991. La decisione del Presidente della Repubblica fu, in un primo momento, avallata dalle forze politiche parlamentari, con il Presidente del Consiglio dei ministri uscente Berlusconi che già in occasione della conferenza di fine anno avanzò l'ipotesi di effettuare lo scioglimento anticipato delle Camere procedendo alle elezioni nella data del 18 aprile, salvo poi ritrattare la questione, in seguito alla pausa natalizia, quando la maggioranza di Governo iniziò a proporre di effettuare le elezioni dopo esser giunti alla scadenza naturale della legislatura<sup>184</sup>.

Si parlò, addirittura, “di azione del Presidente della Repubblica al limite della Costituzione” in caso di scioglimento anticipato dei due rami del Parlamento, tentando di esercitare un certo tipo di pressione sul Capo dello Stato, che nonostante tutto alla fine decise di prevenire l'eventualità dell'ingorgo istituzionale esercitando il proprio potere di scioglimento anticipato del Parlamento e procedendo ad elezioni politiche anticipate nel primo fine settimana

---

<sup>183</sup> PELUFFO P., *Carlo Azeglio Ciampi: l'uomo e il presidente*, cit., pp. 14 e ss.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

di aprile. Emblematico fu il messaggio con cui il Presidente della Repubblica Ciampi annunciò lo scioglimento anticipato delle due Camere l'11 febbraio del 2006, dicendo “*si è così conclusa una legislatura, che è giunta sostanzialmente alla sua scadenza naturale*”<sup>185</sup>, lasciando quindi intendere che il breve anticipo delle elezioni politiche in base al calendario istituzionale avrebbe rappresentato un elemento di piccolo conto, a fronte dell'importante superamento dell'ingorgo istituzionale che si sarebbe profilato.

Resteranno alla storia le successive dimissioni con qualche giorno d'anticipo del Presidente della Repubblica Ciampi, arrivate il 15 maggio perché era già stato eletto il suo successore, secondo una prassi nata con le dimissioni anticipate del Presidente della Repubblica Pertini nel 1985, anche per favorire la nomina del futuro Governo da parte del nuovo Capo dello Stato.

L'ultimo rischio di ingorgo istituzionale si ebbe in occasione della scadenza del primo mandato presidenziale di Giorgio Napolitano nel 2013, ma in questo caso la decisione del Presidente della Repubblica di operare uno scioglimento anticipato delle Camere apparve sia all'interno del sistema politico che all'opinione pubblica molto più naturale, in virtù dei due precedenti citati, di cui uno riferito al mandato presidenziale immediatamente antecedente a quello in oggetto.

Così il Presidente della Repubblica Napolitano, senza indugi, il 22 dicembre del 2012 firmò il decreto di scioglimento di entrambi i rami del Parlamento e indisse le elezioni politiche con alcuni mesi di anticipo<sup>186</sup>, per concedere al nuovo Parlamento eletto un adeguato margine di tempo per eleggere il futuro Capo dello Stato, salvo poi essere rieletto per il secondo mandato, come già illustrato in precedenza.

La Legge costituzionale 1/1991, quindi, si è rivelata decisiva al fine del consolidamento della prassi costituzionale secondo cui, in presenza del rischio di un eventuale ingorgo istituzionale, paventato dalla concomitante conclusione del mandato presidenziale e di quello parlamentare, al Presidente della Repubblica viene concesso il potere di scioglimento anticipato delle Camere, pur trovandosi nel “semestre bianco”, prevenendo così la situazione di stallo istituzionale che ne sarebbe conseguita.

---

<sup>185</sup> COMUNICATO DEL PRESIDENTE CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Firma del decreto di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati per fine legislatura*, 11 febbraio 2006, <http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=28661>

<sup>186</sup> COMUNICATO, *Il Presidente Napolitano ha firmato i decreti di convocazione dei comizi elettorali*, 22 dicembre 2012, <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14454>

### *3.4 – Il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica e la ratio del voto segreto*

Il Presidente della Repubblica, come già evidenziato in precedenza, viene eletto da un collegio di matrice parlamentare, con il Parlamento riunito in seduta comune integrato da tre delegati per ciascuna regione, ad eccezione della Valle d'Aosta che viene rappresentata da un solo delegato.

I costituenti vollero prevedere già in Costituzione, nel Titolo II dedicato alla figura del Presidente della Repubblica, anche il quorum necessario per eleggere il Capo dello Stato, imponendo l'obbligo del raggiungimento di una maggioranza qualificata in occasione dei primi tre scrutini che, nel caso in cui non dovesse essere raggiunta, diventerebbe assoluta nei successivi.

Sempre restando nell'ambito delle regole procedurali riguardanti l'elezione del Presidente della Repubblica è doveroso denotare come gli stessi padri costituenti hanno ritenuto opportuno introdurre in Costituzione anche il vincolo della segretezza del voto in riferimento alla modalità di votazione.

#### *3.4.1 – Le ragioni alla base dell'esplicita previsione costituzionale*

La Costituzione, quindi, prescrive esplicitamente al terzo comma dell'art. 83 che per potere eleggere il Presidente della Repubblica è necessario che, nelle prime tre votazioni, un soggetto ottenga la maggioranza dei due terzi dei voti dei componenti dell'assemblea, salvo indicare come sufficiente il raggiungimento della maggioranza delle preferenze espresse dai membri dell'assemblea a partire dalla quarta votazione, nel caso in cui in seguito alle precedenti nessun soggetto abbia ottenuto la maggioranza richiesta. L'articolo in questione della Costituzione prevede, così, la necessità di un alto quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, passando dalla maggioranza addirittura qualificata richiesta nei primi tre scrutini a quella comunque assoluta necessaria nei successivi. Ciò appare dettato dalla volontà di riuscire ad eleggere un Presidente della Repubblica che fosse il risultato del più ampio consenso possibile, evitando che l'eletto potesse scaturire da una base esigua, ritenendo tale la maggioranza di Governo.

Tuttavia, in Assemblea costituente furono avanzate delle critiche proprio relative all'alto quorum indicato, soprattutto in riferimento alla maggioranza qualificata richiesta per le prime tre votazioni, nella convinzione che il susseguirsi di scrutini che difficilmente avrebbero potuto

consentire un'immediata elezione del Presidente della Repubblica, proprio a causa dell'alto numero di consensi richiesti, avrebbe sminuito nel prestigio la figura dello stesso Presidente neoeletto<sup>187</sup>.

A tali critiche, nella stessa sede, il Presidente della *Commissione dei 75* Meuccio Ruini rispose sostenendo la tesi esattamente inversa, ossia che l'alto quorum disciplinato dalla Costituzione avrebbe avuto proprio il fine di salvaguardare il prestigio del Presidente della Repubblica, garantendo che esso fosse la risultante del raggruppamento del maggior numero plausibile di consensi<sup>188</sup>.

Invero, nonostante la previsione della maggioranza qualificata per i primi tre scrutini dell'elezione del Presidente della Repubblica, in considerazione che tale maggioranza, a partire dal quarto scrutinio, si riduce diventando sufficiente la maggioranza assoluta, fu riscontrato un eventuale rischio di accentuato accostamento tra l'elezione del Capo dello Stato e la maggioranza di Governo, che non necessariamente sarebbe coincisa con la maggioranza dei membri dell'assemblea, essendo essa composta anche da 58 delegati regionali che potrebbero attenuare la maggioranza politica vigente all'interno del Parlamento, ma verosimilmente potrebbe incarnarla<sup>189</sup>.

Per le ragioni suddette sembrò inevitabile la presa di coscienza che le regole procedurali caratterizzanti l'elezione presidenziale avrebbero dovuto consentire di evitare che il Presidente della Repubblica potesse essere percepito come l'uomo di una specifica corrente o coalizione politica e di prevenire qualsiasi potenziale dubbio in relazione al suo equilibrio e alla sua neutralità<sup>190</sup>, per via della considerazione che il Presidente sarebbe potuto essere maggiormente sensibile alle pressioni ed esigenze delle forze politiche che ne hanno generato l'elezione, anziché mantenere il suo ruolo di imparzialità e rispetto della Costituzione. Si optò quindi per un'elezione del Presidente della Repubblica effettuata a scrutinio segreto, senza alcun dibattito, senza possibilità di esprimere le proprie dichiarazioni di voto e senza alcuna formale candidatura, così da non fare apparire il Presidente eletto come un soggetto proposto

---

<sup>187</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Tito Oro Nobili, p. 1423. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed267/sed267nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed267/sed267nc.pdf)

<sup>188</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Meuccio Ruini, pp. 1423 e ss. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed267/sed267nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed267/sed267nc.pdf)

<sup>189</sup> BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, Milano, p. 75.

<sup>190</sup> SCACCIA G., *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di Governo*, cit., p. 1.

ufficialmente o, comunque, designato da una precisa forza politica parlamentare, cosa che avrebbe sminuito la sua funzione di organo *super partes*<sup>191</sup>.

L'idea di inserire direttamente in Costituzione queste disposizioni, anziché lasciare che il legislatore le disciplinasse, come d'altronde avviene per più di una delle cariche la cui elezione viene effettuata da un collegio di matrice parlamentare, derivò dall'esigenza di caratterizzare la figura del Presidente della Repubblica con dei connotati che fossero stabili nel tempo e non soggetti a cambiamenti derivanti dalla volontà della maggioranza parlamentare del momento, così da garantire la sua imparzialità.

Relativamente al sistema di votazione, però, occorre precisare che, nonostante la Costituzione prescriva esplicitamente che l'elezione presidenziale si svolga mediante scrutinio segreto, di fatto è talvolta avvenuto che uno dei membri dell'assemblea eligente avente diritto di votare il Presidente della Repubblica abbia espressamente dichiarato la propria intenzione di astenersi dall'esprimere la propria preferenza. Nel dettaglio questo si è verificato, per la prima volta, durante l'elezione presidenziale del 1964, quando più di un partecipante disse che si sarebbe astenuto<sup>192</sup>.

Allo stesso modo durante l'elezione del Presidente della Repubblica del 1978, nella quale fu eletto Pertini, alcuni membri del Parlamento in seduta comune dichiararono la propria astensione, generando alcune perplessità sfociate nell'intervento dell'onorevole Magri che pose il problema di ritenere o meno ammissibile l'astensione nelle votazioni per schede<sup>193</sup>. Ad egli rispose il Presidente dell'Assemblea Ingrao, il quale precisò che sia la prassi consolidatasi nel tempo, che il dettato del Regolamento della Camera dei deputati, come visto in precedenza applicato durante le sedute del Parlamento in seduta comune, ammettono chiaramente che ci si possa astenere nelle votazioni segrete, in quanto espressione di "non voto". Lo stesso Ingrao, a proposito delle votazioni segrete, precisò anche la differenza tra una dichiarazione di astensione e la decisione di votare lasciando una scheda bianca, sottolineando che mentre nel primo caso mediante una pubblica dichiarazione di volersi astenere la decisione viene chiaramente manifestata, nel caso della scheda bianca si tratta di una vera e propria espressione di voto

---

<sup>191</sup> BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, cit., p. 75.

<sup>192</sup> AULA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'elezione del Presidente della Repubblica. Seduta comune da mercoledì 16 a lunedì 28 dicembre 1964*, [http://legislature.camera.it/dati/Leg04/lavori/Seduta\\_Comune/sed004/sed004.pdf](http://legislature.camera.it/dati/Leg04/lavori/Seduta_Comune/sed004/sed004.pdf)

<sup>193</sup> AULA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'elezione del Presidente della Repubblica. Seduta comune da giovedì 29 giugno a sabato 8 luglio 1978*, Lucio Magri, p. 48 [http://legislature.camera.it/dati/Leg07/lavori/Seduta\\_Comune/sed098/sed098.pdf](http://legislature.camera.it/dati/Leg07/lavori/Seduta_Comune/sed098/sed098.pdf)

destinata a rimanere segreta, motivo per cui in occasione di varie votazioni per schede il Regolamento della Camera da un diverso valore alle astensioni, al fine di calcolare la maggioranza, rispetto alle schede bianche<sup>194</sup>.

Particolari novità, infine, sono state introdotte dal Presidente del Parlamento in seduta comune Oscar Luigi Scalfaro durante le elezioni del Presidente della Repubblica del 1992 allorché, in seguito a discordanze emerse tra il computo dei partecipanti al voto e il numero delle schede, dispose che le schede fossero timbrate e venisse apposta una sigla dal Segretario Generale della Camera, visto che in occasione del Parlamento in seduta comune, Presidente e Ufficio di presidenza sono prestati dalla Camera dei deputati. Da allora i partecipanti alla votazione, una volta chiamati, passano sotto il banco della Presidenza e viene data loro la scheda siglata, che compileranno una volta giunti nella cabina elettorale e depositeranno all'interno dell'urna dinnanzi alla supervisione di un Segretario di Presidenza, che ne controlla la regolarità<sup>195</sup>.

### *3.4.2 – Analogie e differenze tra l'elezione del Presidente della Repubblica e quelle dei Presidenti dei due rami del Parlamento*

Differentemente da quanto è avvenuto in merito all'elezione del Presidente della Repubblica, i costituenti relativamente alle elezioni effettuate dei due rami del Parlamento, in occasione delle loro sedute, preferirono astenersi dal disciplinarne direttamente in Costituzione le varie modalità, come invece era previsto dallo Statuto Albertino di epoca monarchica che, all'art. 63 prevedeva che le votazioni venissero eseguite per alzata di mano o per divisione o per scrutinio segreto.

In un primo momento all'interno dei regolamenti parlamentari fu prevista la regola secondo cui vi era l'obbligo del voto segreto su tutti i voti finali dei disegni di legge e che comunque lo scrutinio segreto fosse prevalente sulle altre modalità di votazione, probabilmente perché si vide in questa tipologia di voto uno strumento che potesse svincolare il parlamentare da ogni forma di controllo che potesse essere esercitata su di esso dal proprio partito o gruppo

---

<sup>194</sup> AULA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'elezione del Presidente della Repubblica. Seduta comune da giovedì 29 giugno a sabato 8 luglio 1978*, Pietro Ingrao, pp. 48 e ss.  
[http://legislature.camera.it/\\_dati/Leg07/lavori/Seduta\\_Comune/sed098/sed098.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/Leg07/lavori/Seduta_Comune/sed098/sed098.pdf)

<sup>195</sup> CIAURRO L., DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 857-858

parlamentare<sup>196</sup>.

A partire dal 1988 la regola generale sulle modalità di votazione effettuate all'interno delle Camere venne invertita, con la previsione del voto palese come regola generale, limitando lo scrutinio segreto ad un'eventualità eccezionale e che necessita la richiesta di venti deputati o un Presidente di un gruppo parlamentare per determinate materie, come i diritti e le libertà previsti dalla prima parte della Costituzione tra cui la libertà personale, di riunione, di culto, di manifestazione del pensiero, così come sulle modifiche al regolamento di ciascuna delle due Camere e per le leggi relative agli organi costituzionali dello Stato, delle Regioni e per le leggi elettorali.

Tuttavia, al comma uno dell'art. 51 del Regolamento della Camera dei deputati viene espressamente previsto che qualsiasi votazione riguardante persone fisiche debba svolgersi a scrutinio segreto, equiparando in tal caso anche l'elezione del Presidente d'Assemblea alla modalità di votazione con cui viene eletto il Presidente della Repubblica. D'altronde il Presidente d'Assemblea, pur presentando i connotati del "Giano bifronte", figura presidenziale contraddistinta da assoluta imparzialità nell'esercizio delle funzioni legate ai lavori parlamentari e politicizzata per via del palesato legame con il proprio partito d'appartenenza<sup>197</sup>, ha il compito di garantire l'osservanza del Regolamento della propria Camera, così come il Presidente della Repubblica svolge il ruolo di garante della Costituzione, e il rispetto dell'uniforme applicazione delle regole di diritto parlamentare, a vantaggio dell'interesse di tutti gli attori politici e dello stesso equilibrio del sistema politico, per far sì che le decisioni maturate in Parlamento siano simbolo di un confronto leale e trasparente tra i membri delle Camere<sup>198</sup>.

Come suddetto, quindi, l'elezione del Presidente d'Assemblea secondo l'art. 4 comma 2 del Regolamento della Camera e l'art. 4 del Regolamento del Senato viene effettuata a scrutinio segreto, così come disciplinato dai costituenti in Costituzione per l'elezione del Presidente della Repubblica, mentre relativamente al quorum si notano significative differenze sia con il Capo dello Stato, che tra gli stessi Presidenti d'Assemblea, visto che il Regolamento della Camera

---

<sup>196</sup> ROLLA G., *Il sistema costituzionale italiano*, cit., pp. 266 e ss.

<sup>197</sup> IBRIDO R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015, pp. 169 e ss.

<sup>198</sup> LUPO N., *La difficile «tenuta» del diritto parlamentare tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in MANZELLA A. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 199 e ss.

dei deputati e quello del Senato della Repubblica prevedono delle maggioranze differenti tra loro<sup>199</sup>.

Nello specifico, l'art. 4 del Regolamento della Camera enuncia che il Presidente d'Assemblea al primo scrutinio deve essere eletto a maggioranza dei due terzi dei deputati mentre, se alla prima votazione nessuno ottiene la maggioranza prescritta, alla seconda diventa sufficiente il raggiungimento della maggioranza dei due terzi dei votanti. A tal proposito, tornando al discorso delle schede bianche analizzato in precedenza, occorre dire che nel conteggio dei voti vengono computate anche le schede bianche. Se neanche al secondo e al terzo scrutinio alcun soggetto riceve un numero di voti che gli consenta di raggiungere il quorum previsto, a partire dalla quarta votazione diventa sufficiente il raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti.

Relativamente all'elezione del Presidente del Senato della Repubblica, invece, bisogna dire che viene previsto un quorum più semplice da raggiungere, infatti l'art. 4 del suo Regolamento prevede che, fin dal primo scrutinio, risulti eletto chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti dei componenti del Senato, aggiungendo che, se nelle prime due votazioni nessuno dovesse ottenere il numero di voti richiesti dal quorum prescritto, il giorno seguente si procederebbe alla terza votazione, nella quale sarebbe sufficiente il raggiungimento della maggioranza dei consensi espressi dai votanti, computando anche in questo caso le schede bianche tra i voti validi. L'articolo in questione si spinge anche oltre specificando che, nel caso in cui anche la terza votazione non dovesse generare l'elezione di alcun Presidente d'Assemblea a causa del mancato raggiungimento del quorum, si procederebbe ad un ballottaggio, eseguito nello stesso giorno, tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti precedentemente e vincerebbe chi dovesse ottenere la maggioranza, anche se relativa. Infine, in caso di ulteriore parità si dovrebbe privilegiare chi tra i candidati dovesse essere più anziano di età.

In entrambe le elezioni delle due Camere lo spoglio delle schede viene effettuato in seduta pubblica dall'Ufficio provvisorio di Presidenza, secondo quanto dettato dall'art. 6 comma 1 del Regolamento della Camera dei deputati e dallo stesso articolo e comma del Regolamento del Senato.

Risulta evidente, dunque, che in occasione delle elezioni dei Presidenti d'Assemblea delle due Camere rispetto a quella del Presidente della Repubblica, pur in presenza della stessa previsione di un sistema di votazione a scrutinio segreto, viene prescritta dai due Regolamenti

---

<sup>199</sup> NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, cit., p. 192.

la possibilità di eleggere i propri Presidenti con un quorum sostanzialmente più basso di quello previsto dalla Costituzione per l'elezione del Capo dello Stato.

La ragione di ciò va, verosimilmente, riconnessa alla necessità di dare maggiore prestigio ed autorevolezza alla figura del Presidente della Repubblica, che deve rimanere libera da qualsiasi diretto collegamento ad un partito o corrente politica, ma necessita della legittimazione e del consenso del più ampio numero possibile di membri rappresentanti le forze politiche parlamentari, a differenza del Presidente d'Assemblea che è sicuramente una figura prestata temporaneamente ad un ruolo che viene svolto con imparzialità e rispetto del Regolamento interno, ma comunque collegata al partito politico e al gruppo parlamentare a cui appartiene.

Appare, inoltre, molto chiara anche un'altra differenza, che però intercorre tra le due Camere, segno di una totale autonomia dei due rami del Parlamento nel disciplinare le regole organizzative e di funzionamento interno. Il Presidente del Senato, infatti, viene eletto con un quorum notevolmente più basso rispetto a quello della Camera, dando la sensazione che si dia priorità maggiore all'esigenza di ricoprire la carica di Presidente d'Assemblea nel minor tempo possibile. Alla Camera, invece, sembra che si privilegi la logica di assicurare al Presidente d'Assemblea un ampio consenso che, possibilmente, arrivi anche dalle opposizioni, proprio in virtù del quorum richiesto, più elevato rispetto al Regolamento dell'altra camera del Parlamento<sup>200</sup>.

Tra l'altro non sembra potersi ricercare ragione del differente quorum nella quantità di prerogative e funzioni affidate dai rispettivi Regolamenti ai due Presidenti d'Assemblea, che appaiono sostanzialmente assimilabili, con l'eccezione delle previsioni della Costituzione secondo cui il Presidente del Senato supplisce il Presidente della Repubblica in caso di vacanza o impedimento temporaneo, mentre il Presidente della Camera funge da Presidente del Parlamento quando esso viene riunito in seduta comune.

---

<sup>200</sup> NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, cit., p. 192.

**RIFLESSIONI CONCLUSIVE ALLA LUCE DELLE RIFORME  
COSTITUZIONALI RESPINTE NEL 2006 E 2016**

*4.1 – L’influenza e le ripercussioni del sistema elettorale sull’elezione del Presidente della Repubblica*

Durante lo studio della figura, del ruolo e delle caratteristiche della modalità d’elezione del Presidente della Repubblica, fin qui effettuato, sono state analizzate le regole giuridico-procedurali che lo contraddistinguono, con l’obiettivo di dare *in primis* visibilità alle ragioni poste alla base delle scelte che hanno determinato il profilo costituzionale del suddetto organo ed *in secundis* di mettere in luce le prassi che, nel corso degli anni successivi all’instaurazione in Italia della forma di Stato repubblicana, si sono consolidate ed i problemi procedurali che sono emersi.

Permangono, tuttavia, alcune ulteriori considerazioni da esplicitare, relative soprattutto all’influenza che il sistema politico, attraverso le sue decisioni derivanti da dinamiche puramente politiche, ha anche sulla natura e sul funzionamento delle istituzioni statali disciplinate dalla Costituzione.

A tal proposito sembra opportuno far notare come, pur in presenza all’interno della Costituzione di rigide norme relative all’elezione del Presidente della Repubblica che impongono dei precisi vincoli in relazione al quorum, il legislatore ha la possibilità di incidere sul procedimento mediante una modifica della legislazione elettorale ordinaria, con il rischio di generare delle marcate alterazioni.

*4.1.1 – Le garanzie di rappresentanza offerte dal sistema proporzionale*

L’idea di fondo, su cui si basa la necessità di introdurre il tema dei sistemi elettorali in questo contesto, muove dal convincimento che il Presidente della Repubblica non possa, per il ruolo di garante della Costituzione e di supervisore dell’equilibrio del sistema politico, essere eletto con un numero di consensi che non sia corrispondente alla maggioranza delle preferenze del corpo elettorale. Probabilmente, anzi, sarebbe bene che il Capo dello Stato ricevesse un

numero di voti superiore a quello della medesima maggioranza che è chiamata ad esprimere la fiducia di cui ha bisogno il Governo, proprio per il fatto che il Presidente della Repubblica, in qualità di rappresentante dell'unità nazionale e delle istituzioni, necessita di un'ampia legittimazione, che dovrebbe pervenire dalla maggior quantità possibile di preferenze delle forze politiche parlamentari, che vengono delegate al voto come rappresentanti della popolazione.

Fin da quando quest'istituto fu introdotto, infatti, fu palesata l'esigenza di dover dare peso ad una figura che, non essendo titolare del potere esecutivo, né di quello legislativo e giudiziario, sarebbe potuta apparire sminuita nelle gerarchie tra gli organi delle istituzioni, ma alla quale invece fu affidato proprio l'importante compito di verificare la correttezza del rapporto tra Governo e Parlamento.

In sede costituente fu anche proposto, precisamente dall'onorevole Mortati durante i lavori della seconda Sottocommissione, di inserire direttamente in Costituzione l'obbligo del rispetto del principio della rappresentanza proporzionale, ritenendo che questo sistema potesse garantire una maggiore armonizzazione nel tramutare la volontà popolare in seggi all'interno del Parlamento<sup>201</sup>. La proposta, opportunamente, non fu accolta per via della convinzione che una simile disposizione avrebbe eccessivamente irrigidito il sistema politico, limitandone un'eventuale naturale evoluzione. Nella stessa occasione, l'onorevole Mortati faceva, però, notare che anche l'elezione del Presidente della Repubblica, da parte di un collegio di matrice parlamentare, sarebbe potuta essere fortemente influenzata dalla scelta del sistema elettorale, in quanto il quorum prescritto dalla Costituzione sarebbe stato idoneo se accostato ad un sistema proporzionale, ma verosimilmente non sarebbe stato sufficientemente garantista nel caso in cui si fosse adottato un sistema elettorale differente.

Non viene contestata, infatti, in dottrina, la tesi secondo cui il quorum di due terzi dei membri del Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali, necessario in occasione delle prime tre votazioni e ridotto alla maggioranza dei voti dei membri del collegio in questione dal quarto scrutinio in poi, si confaceva all'elezione del Presidente della Repubblica quando, in presenza di un sistema elettorale proporzionale, la maggioranza dei seggi in Parlamento corrispondeva pressappoco alla volontà della maggioranza del corpo

---

<sup>201</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta di giovedì 7 novembre 1946*, Costantino Mortati, p. 456.  
[legislature.camera.it/dati/Costituente/Lavori/II\\_Sottocommissione/sed041/sed041nc.pdf](http://legislature.camera.it/dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sed041/sed041nc.pdf)

elettorale<sup>202</sup>.

Il sistema elettorale proporzionale è stato utilizzato senza eccezioni a partire dall'entrata in vigore della Costituzione fino al 1993 e probabilmente non è un caso che il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, caratterizzato da un sostanziale ricambio generazionale della classe politica, sia coinciso proprio con l'abbandono del sistema proporzionale a favore di quello maggioritario. Le forze politiche parlamentari della Prima Repubblica erano composte da esponenti politici che avevano preso parte all'Assemblea costituente o, in larga parte, dovevano la propria formazione a quella scuola.

Gli stessi costituenti, infatti, pur optando per non inserire in Costituzione l'obbligo di adottare un sistema elettorale proporzionale, nel succitato confronto avuto all'interno della seconda Sottocommissione espressero il convincimento che tale sistema elettorale dovesse necessariamente essere utilizzato, almeno nella fase d'avvio del nuovo ordinamento. Ciò derivava dalla consapevolezza che non avrebbero potuto stabilire tutte le regole relative alle modalità d'elezione degli organi disciplinati in Costituzione senza ispirarsi ad un modello di sistema elettorale<sup>203</sup>.

In questa sede, quando si è parlato di metodo proporzionale, ci si è limitati al sistema proporzionale puro, contraddistinto dalla ripartizione, tra i partiti o le coalizioni concorrenti, dei seggi delle due Camere in modo appunto proporzionale al numero di consensi ottenuti dal corpo elettorale. Volendosi spingere oltre può ritenersi opportuno anche un riferimento al sistema proporzionale con sbarramento, che eccede dal modello precedente in virtù del fatto che tramutano i propri voti in seggi solamente le liste che in occasione delle elezioni politiche ricevono una percentuale minima di voti, precedentemente stabilita, fermo restando il criterio di base per cui i seggi vengono comunque suddivisi in modo proporzionale rispetto ai voti ricevuti<sup>204</sup>.

L'obiettivo, qui ricercato, è quello di porre l'accento sull'utilizzo di un sistema elettorale che consenta alle forze politiche di avere in Parlamento un numero di seggi direttamente proporzionale ai consensi popolari ottenuti in seguito alle elezioni politiche, cosicché l'elezione

---

<sup>202</sup> D'ALIMONTE R., *Scelta di garanzia che «bilancia» il maggioritario*, in *Il Sole 24 ORE*, 29 novembre 2016, <http://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/scelta-garanzia-che-bilancia-maggioritario-093835.shtml?uuid=ADAF4V3B>

<sup>203</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta di giovedì 7 novembre 1946*, Piero Calamandrei, pp. 455 e ss. [legislature.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/II\\_Sottocommissione/sed041/sed041nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sed041/sed041nc.pdf)

<sup>204</sup> BARUSSO E., *Diritto costituzionale*, Maggioli Editore, Milano, 2008, p. 115.

del Presidente della Repubblica sia caratterizzata dal conseguimento di una maggioranza che rispecchi la maggioranza degli elettori. A tal fine non potranno, quindi, essere richiamate le altre varianti, più elaborate, del sistema proporzionale, che sono contraddistinte da un premio di maggioranza consistente nell'attribuzione di un numero aggiuntivo di seggi al partito o alla coalizione che ha ricevuto più voti, posto che abbia comunque superato una determinata percentuale fissata in precedenza. La variante più avanzata prevede, oltre alle regole appena descritte anche uno sbarramento, per effetto del quale sono ammesse al riparto dei seggi solo le liste o le coalizioni che, in occasione dell'elezione, raggiungono una soglia minima di consensi<sup>205</sup>.

Si può, dunque, sostenere che quando si fa riferimento al sistema elettorale proporzionale, in questa sede osservato in ottica del quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, si pensa esclusivamente al proporzionale puro o con sbarramento, in quanto sistemi che consentono di tramutare fedelmente in seggi, in modo direttamente proporzionale, tutta la percentuale dei voti del corpo elettorale, che vengono conseguiti dai partiti durante le elezioni politiche.

#### *4.1.2 – Lo squilibrio generato dal sistema maggioritario*

Se l'unico scopo fosse quello di avere, in Parlamento, una rappresentanza del popolo che rispecchi esattamente la volontà di quest'ultimo, non ci sarebbe alcun dubbio a considerare congeniale solamente il sistema elettorale proporzionale. Tuttavia, in questo contesto, ci si concentra sull'appropriatezza dei vari sistemi elettorali in riferimento al quorum previsto dall'art. 83 della Costituzione per l'elezione del Presidente della Repubblica, con la consapevolezza che l'introduzione, a partire dalle elezioni del 1994, di un sistema maggioritario ha alterato la concezione originaria di maggioranza assoluta<sup>206</sup>.

Al contrario di quanto affermato per il sistema proporzionale, infatti, il maggioritario consente di tramutare una percentuale di voti di minoranza in una maggioranza di seggi, mediante la presentazione di singole candidature in collegi uninominali predisposti e l'assegnazione di un determinato seggio in palio al candidato che riceve più voti nel proprio

---

<sup>205</sup> BARUSSO E., *Diritto costituzionale*, cit., p. 115.

<sup>206</sup> CANALE G., *Un Presidente di minoranza: le assurde conseguenze della logica elettorale "premiata" sul procedimento di elezione del Capo dello Stato*, 2013, p. 3. <http://www.giurcost.org/studi/Canale.pdf>

collegio<sup>207</sup>.

In Italia, in realtà, nel 1993 fu introdotto un sistema misto, con il 75% dei seggi attribuito mediante il metodo maggioritario, per effetto del quale il candidato che, nel rispettivo collegio uninominale, otteneva la maggioranza relativa dei voti, conquistava il seggio, mentre il restante 25% dei seggi veniva definito seguendo il principio proporzionale della divisione tra le liste che avevano ricevuto almeno il 4% dei voti su base nazionale<sup>208</sup>.

Pertanto a partire dal 1994 in Italia, così come avviene da tempo anche in altri Paesi che utilizzano un sistema maggioritario, come Gran Bretagna e Francia, le maggioranze di Governo sono state create artificialmente dal sistema elettorale vigente, per tentare di favorire la costituzione di Governi solidi e più longevi. Ciò non costituisce minimamente un problema di democraticità, in quanto il sistema maggioritario genera una maggioranza stabile di Governo ed è ritenuto assolutamente legittimo ma, se si analizza la questione in riferimento all'elezione del Presidente della Repubblica, bisogna a tal proposito effettuare delle considerazioni differenti. Prima, per precisione, occorre però sottolineare che in occasione delle elezioni politiche del 2006 e di quelle del 2008 e 2013, per la Camera dei deputati, è stato utilizzato un sistema elettorale proporzionale con sbarramento e premio di maggioranza per effetto del quale la coalizione che otteneva la maggioranza relativa dei voti degli elettori, avrebbe ricevuto 340 seggi alla Camera su 630<sup>209</sup>. In ottica, dunque, della distorsione della maggioranza dei seggi in rapporto ai voti espressi dal corpo elettorale non cambiò nulla rispetto ad un sistema maggioritario.

Tornando all'elezione del Presidente della Repubblica non si può negare il fatto che il quorum prescritto dalla Costituzione a tal proposito non sembra sufficiente, in presenza di un sistema elettorale maggioritario, a garantire il risultato per cui era stato predisposto dai padri costituenti, ossia l'elezione di un Capo dello Stato che avesse il più ampio consenso possibile. A questo fine venne ricondotta la volontà, in sede costituente, di fissare il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica a due terzi dei membri del Parlamento riunito in seduta comune, integrato dai delegati regionali, relativamente alle prime tre votazioni, per passare dal quarto

---

<sup>207</sup> BARUSSO E., *Diritto costituzionale*, cit., p. 115.

<sup>208</sup> Nel computo dei seggi assegnati secondo metodo proporzionale non venivano, però, conteggiati tutti i voti ricevuti dalle liste, infatti venivano sottratti i voti di ciascuna lista decisivi per la vittoria, nei collegi uninominali di ogni singola circoscrizione, dei candidati ad essa collegati. COTTA M., VERZICHELLI L., *Il sistema politico italiano. Seconda edizione*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 103.

<sup>209</sup> COTTA M., VERZICHELLI L., *Il sistema politico italiano*, cit., pp. 105 e ss.

scrutinio alla necessità della maggioranza assoluta per poter eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Come detto in precedenza, non vennero mai poste obiezioni in riferimento al quorum appena menzionato, se non in una primissima fase della discussione avuta su questo tema in Assemblea costituente, in cui addirittura si faceva la considerazione opposta, ritenendo il quorum dei due terzi difficilmente raggiungibile e, quindi, definendolo un potenziale rischio per il prestigio e per la posizione morale del Presidente della Repubblica eletto<sup>210</sup>. Con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario nel 1993, invece, il quorum richiesto dall'art. 83 della Costituzione non è più sufficiente, in quanto la maggioranza di Governo è una maggioranza "fabbricata" dal sistema elettorale e rappresenta una quota di minoranza dei voti espressi dal corpo elettorale<sup>211</sup>.

Vi è, poi, in dottrina chi sostiene che se non dovesse essere rivisto il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, il rischio è che esso venga eletto da una doppia minoranza, causata dal fatto che il premio di maggioranza assegnato per i seggi della Camera dei deputati, in ottica della riunione del collegio preposto all'elezione del Capo dello Stato<sup>212</sup>, potrebbe compensare anche un'eventuale minoranza di seggi al Senato, essendo quest'ultimo composto sulla base territoriale, che potrebbe generare una maggioranza diversa rispetto a quella dell'altra Camera<sup>213</sup>.

Per le ragioni succitate, in dottrina, è abbastanza diffusa la tesi secondo la quale fin dal momento dell'introduzione del sistema elettorale maggioritario, nel 1993, che ha provocato un'alterazione della composizione della maggioranza parlamentare, sarebbe stato opportuno ipotizzare e realizzare una revisione dell'art. 83 della Costituzione, laddove fissa esplicitamente il quorum necessario per l'elezione del Presidente della Repubblica, prevedendo al suo posto la necessità per il Presidente eletto di raggiungere una soglia minima di voti superiore, che tenesse per l'appunto conto della distorsione della maggioranza di Governo provocata dal nuovo

---

<sup>210</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, Tito Oro Nobili, p. 1423. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed267/sed267nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed267/sed267nc.pdf)

<sup>211</sup> D'ALIMONTE R., *Scelta di garanzia che «bilancia» il maggioritario*, in *Il Sole 24 ORE*, 29 novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/scelta-garanzia-che-bilancia-maggioritario-093835.shtml?uuid=ADAF4V3B>

<sup>212</sup> Nell'analisi non si tiene conto dell'influenza dei delegati regionali, in quanto la lunga prassi repubblicana ha dato prova della loro sostanziale irrilevanza nel rapporto tra le forze parlamentari di maggioranza e quelle d'opposizione. CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, cit., pp. 416 - 417.

<sup>213</sup> CANALE G., *Un Presidente di minoranza*, cit., pp. 3 e ss.

sistema elettorale.

#### *4.2 – Riflessioni conclusive*

Si è detto, dunque, delle limitazioni che il sistema elettorale maggioritario crea in virtù dell'attuale disciplina costituzionale relativa al quorum previsto per l'elezione del Presidente della Repubblica. Ciò potrebbe portare alla naturale conclusione che la necessità di eleggere un Capo dello Stato che goda di un'ampia legittimazione derivante dal consenso plurale delle forze parlamentari, implichi il fatto che i rappresentanti del corpo elettorale debbano essere eletti rispecchiando fedelmente la volontà popolare e che ciò sia realizzabile esclusivamente mediante l'adozione di un sistema elettorale proporzionale.

In realtà, però, tale conclusione è frettolosa e azzardata alla luce del fatto che, pur in presenza di un sistema maggioritario che provochi una distorsione della maggioranza di Governo, la previsione di un quorum per l'elezione del Capo dello Stato che tenga conto della suddetta alterazione, potrebbe consentire di superare l'ostacolo rappresentato da una possibile elezione di un Presidente della Repubblica “di minoranza”<sup>214</sup>.

Ciò appare d'importante attualità in considerazione dello scenario politico che caratterizza oggi l'Italia, in cui non vi è più una suddivisione partitica in coalizioni di centro-destra e centro-sinistra, né un partito dominante sugli altri, come ai tempi della Democrazia Cristiana durante la Prima Repubblica.

##### *4.2.1 – I vantaggi e le criticità del maggioritario nell'attuale sistema partitico*

L'attuale contesto politico italiano vede una sostanziale concentrazione dei consensi dell'elettorato verso tre principali poli, rappresentati dal Partito Democratico, attuale partito di Governo, dal Movimento 5 Stelle e dalla potenziale coalizione formata da Forza Italia e Lega Nord.

La Seconda Repubblica, fino alle elezioni politiche del 2008, era stata caratterizzata da un assetto bipolare, in cui due macro-coalizioni si contendevano la maggioranza dei seggi in Parlamento, ma nel corso degli anni questo sistema è andato in crisi, favorendo la distribuzione dei consensi popolari verso altri partiti, soprattutto in direzione del neonato Movimento 5 Stelle,

---

<sup>214</sup> CANALE G., *Un Presidente di minoranza*, cit., p. 4.

che in un momento di crisi economica a livello globale ed istituzionale, dovuto ad un'eclatante instabilità partitica, ha rappresentato un segnale di rottura totale nei confronti della classe politica.

L'ultima legislatura ha, inoltre, evidenziato le difficoltà che, i suddetti tre poli, hanno a coabitare all'interno della stessa maggioranza ed in molte occasioni anche a condividere le stesse iniziative in sede d'opposizione, motivo per cui bisogna compiere alcune riflessioni in riferimento al sistema elettorale che dovrà essere approntato.

Si potrebbe, ancor di più, affermare quanto appena detto in considerazione del fatto che enormi criticità sembrano essere proprie anche del rapporto tra Forza Italia e Lega Nord, che dovrebbero puntare ad ottenere il consenso della stessa fetta d'elettorato, tanto da consentire di ipotizzare che un sistema addirittura quadripolare<sup>215</sup>, vista anche la crescente popolarità della Lega Nord, in termini di consenso, a partire dall'indomani delle elezioni del 2013, possa essere generato dal risultato delle prossime elezioni politiche. Proprio il fatto che questi due partiti puntino ad ottenere i voti da una fascia del corpo elettorale sovrapponibile, porta alla conclusione che in prossimità dell'appuntamento elettorale un compromesso tra essi verrà raggiunto, altrimenti probabilmente entrambi vedranno la propria rappresentanza notevolmente ridimensionata rispetto agli altri due partiti maggiori, ossia il Partito Democratico ed il Movimento 5 Stelle.

Questo excursus sull'attuale situazione del sistema politico si rendeva necessaria al fine di palesare il convincimento che, in un contesto estremamente frastagliato come quello odierno, il sistema elettorale proporzionale non permetterebbe il raggiungimento di uno degli obiettivi basilari espressi dalle attuali istituzioni, ossia la formazione di una maggioranza di Governo stabile. Un metodo proporzionale, infatti, alla luce dei sondaggi riguardanti le intenzioni di voto degli elettori, non assegnerebbe la maggioranza dei seggi in Parlamento a nessuno dei quattro partiti maggiori, ognuno dei quali tra l'altro, senza avviare un Governo di larghe intese con almeno uno degli altri grandi partiti, non potrebbe governare neanche se si coalizzasse con tutte le restanti forze politiche minoritarie presenti in Parlamento. Come detto, Lega Nord e Forza Italia, che insieme raggiungerebbero una percentuale orientativamente simile sia a quella del Partito Democratico che del Movimento 5 Stelle, per ottenere la maggioranza dei seggi avrebbero addirittura bisogno di imbastire una coalizione di Governo con più d'uno tra i

---

<sup>215</sup> CHIARAMONTE A., EMANUELE V., *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in CHIARAMONTE A., DE SIO L. (a cura di), *Terremoto elettorale: Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 244 e ss.

maggiori partiti.

Tutto questo porta a concludere che il sistema elettorale più congeniale, visto l'attuale contesto politico, possa invece essere il maggioritario, che potrebbe consentire di assegnare la maggioranza assoluta dei seggi al partito o coalizione che ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti del corpo elettorale.

Non sembra, però, questo il caso della legge elettorale scaturita dalla sentenza 35/2017 della Corte Costituzionale la quale, pronunciandosi in merito alle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale 52/2015 detta "Italicum", ha accolto parzialmente la questione, dichiarando l'illegittimità costituzionale del turno di ballottaggio e della possibilità del capolista eletto in più collegi di scegliere discrezionalmente il proprio collegio d'elezione, fermo restando il principio del premio di maggioranza assegnato alla lista che ottiene almeno il 40% delle preferenze<sup>216</sup>.

Proprio l'alta soglia percentuale necessaria per ottenere il premio di maggioranza è la ragione dello scetticismo relativo alla legge elettorale emersa dalla sentenza della Corte Costituzionale. Nonostante la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, infatti, sia stata incentrata sul fatto che una soglia minima del 40% dei voti per ricevere il 55% dei seggi non è assolutamente irragionevole, il contesto politico rende improbabile che una delle liste possa raggiungere la soglia richiesta, trasformando automaticamente il sistema elettorale in proporzionale con sbarramento, con una potenziale successiva situazione di continua instabilità del Governo.

Aldilà della legge elettorale che verrà utilizzata nelle prossime elezioni, quindi, un sistema elettorale maggioritario consentirebbe di ovviare alla radicata crisi dei partiti e al problema rappresentato dall'emergere di un sistema politico quadripolare, al fine di creare una maggioranza stabile di Governo, ma ciò riporta in auge la questione relativa all'alterazione della maggioranza dei seggi in relazione alla volontà popolare che emergerebbe in seguito alle elezioni politiche, con il già discusso effetto a catena sulla maggioranza che eleggerà il futuro Presidente della Repubblica.

Per queste ragioni la soluzione più opportuna sarebbe, nel caso in cui si dovesse optare per l'utilizzo di un sistema elettorale maggioritario, quella di effettuare una revisione dell'articolo 83 della Costituzione, modificando il quorum previsto con l'obiettivo di

---

<sup>216</sup> CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 35/2017*, 25 gennaio 2017,

[www.cortecostituzionale.it/stampaPronunciaServlet?anno=2017&numero=35&tipoView=P](http://www.cortecostituzionale.it/stampaPronunciaServlet?anno=2017&numero=35&tipoView=P)

razionalizzarlo in funzione del sistema elettorale.

Nell'ultimo decennio in due occasioni si è tentato invano di intervenire, mediante riforma costituzionale, anche sulla disciplina della Costituzione relativa al Presidente della Repubblica, in quanto in entrambi i casi il corpo elettorale ha respinto la proposta di revisione.

#### *4.2.2 – Il cambiamento dell'elezione presidenziale previsto dalle proposte di riforma costituzionale*

Prima nel 2005, con Legge costituzionale n.269 e poi nel 2016, con Legge costituzionale n.88, quindi, il legislatore tentò di intervenire modificando in parte le norme della Costituzione relative al Capo dello Stato, insieme ad altre modifiche di articoli costituzionali riguardanti svariati istituti, ma la popolazione, consultata mediante *referendum* costituzionale, si espresse in maggioranza negativamente, respingendo ufficialmente in entrambe le circostanze le proposte di riforma della Costituzione, rispettivamente il 25-26 giugno 2006 e il 04 dicembre 2016.

La riforma costituzionale 269/2005 prevedeva, oltre al fatto che il Presidente della Repubblica sarebbe stato spogliato di una serie di prerogative di cui gode, vedendosi così relegato a svolgere una funzione prettamente cerimoniale, una modifica sostanziale della modalità d'elezione del Capo dello Stato<sup>217</sup>.

L'art. 83 della Costituzione, infatti, veniva modificato prevedendo che il Presidente della Repubblica dovesse essere eletto dall'Assemblea della Repubblica, nuovo organo in luogo del Parlamento in seduta comune, presieduta dal Presidente della Camera, come tutt'oggi avviene per la riunione delle due Camere in seduta comune. Tale Assemblea sarebbe dovuta essere composta dai membri delle due Camere ed integrata dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e da due delegati eletti da ogni Consiglio regionale, ad eccezione del Trentino-Alto Adige/Südtirol in cui ciascun Consiglio provinciale avrebbe eletto un delegato e la Valle d'Aosta che non avrebbe avuto più di un delegato. Veniva, inoltre, previsto che ciascun Consiglio regionale avrebbe eletto un numero aggiuntivo di delegati pari ad uno ogni milione di abitanti, fermo restando il principio della garanzia della rappresentanza delle minoranze e dello scrutinio segreto.

---

<sup>217</sup> GAZZETTA UFFICIALE, *Legge costituzionale 269/2005*, 18 novembre 2005, [http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/6\\_Dossier/dossier/dossier\\_4.pdf](http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/6_Dossier/dossier/dossier_4.pdf)

Veniva ridotta l'età minima prevista dall'art. 84 della Costituzione, portata da cinquanta a quarant'anni compiuti e prevista la convocazione dell'Assemblea della Repubblica da parte del Presidente della Camera dei deputati, in occasione dell'elezione del Capo dello Stato, entro i sessanta giorni precedenti alla cessazione della carica del Presidente della Repubblica uscente e disciplinata l'impossibilità di effettuare nuove elezioni presidenziali solo in riferimento alla Camera dei deputati, nel caso in cui fosse sciolta o qualora fossero mancati meno di tre mesi al suo scioglimento.

La novità più importante, comunque, relativamente all'elezione del Capo dello Stato, avrebbe riguardato il quorum richiesto che per le prime tre votazioni sarebbe rimasto invariato rispetto alla norma della Costituzione, ma al quarto scrutinio sarebbe stato dei tre quinti dei componenti, salvo tornare ad essere uguale alla disposizione costituzionale a partire dalla votazione successiva, prevedendo la necessità, per essere eletto Presidente della Repubblica, di raggiungere la maggioranza assoluta dei voti dei componenti.

Sarebbe, pertanto, aumentato il quorum, ma solo per l'inserimento di uno scrutinio caratterizzato dall'esigenza di raggiungere una maggioranza dei tre quinti delle preferenze dei membri, salvo tornare ad essere uguale al dettato della Costituzione vigente a partire dalla votazione successiva.

In riferimento, invece, all'elezione del Presidente della Repubblica prescritta dalla Legge costituzionale 88/2016, il legislatore ha effettuato un intervento deciso e marcato proprio in relazione al quorum stabilito dall'art. 83 della Costituzione e all'eliminazione della partecipazione dei delegati regionali al collegio che ha il compito di eleggere il Capo dello Stato.

L'abolizione del secondo comma dell'art. 83 della Costituzione, che prevede la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni in occasione dell'elezione presidenziale, sarebbe stata la naturale conseguenza della ridefinizione dei rapporti tra le due Camere, visto che il Senato della Repubblica avrebbe cambiato ruolo e funzioni, attraverso una riduzione del numero dei senatori a 95 componenti, che sarebbero stati Sindaci e consiglieri regionali eletti per rappresentare le istituzioni territoriali come senatori dai propri Consigli regionali, più cinque senatori di nomina presidenziale<sup>218</sup>. Molti dettagli in merito sarebbero stati demandati ai regolamenti parlamentari, in particolare a quello del Senato, oltre chiaramente alle

---

<sup>218</sup> BIN R., PITRUZZELLA G. (2014), *Diritto costituzionale*, cit., p. 234.

convenzioni e alle consuetudini che si sarebbero instaurate<sup>219</sup>. La ridefinizione delle competenze del Senato avrebbe riformato anche il rapporto tra le due Camere e riservato alla Camera dei deputati l'esclusività del rapporto di fiducia con il Governo.

In virtù, quindi, del nuovo ruolo riservato al Senato, in qualità di Camera con funzioni di rappresentanza delle istituzioni territoriali ed in previsione della riunione del Parlamento in seduta comune in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica, sarebbe stato superfluo continuare a prevedere, per l'elezione presidenziale, anche la partecipazione dei delegati delle Regioni.

Il secondo comma dell'art. 85 della Costituzione, inoltre, sarebbe cambiato invertendo le funzioni del Presidente della Camera dei deputati e di quello del Senato relativamente al ruolo di supplente del Presidente della Repubblica, in caso di vacanza o impedimento temporaneo, che sarebbe stato affidato al primo e al compito di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune, prescritto in capo al secondo.

Sempre in previsione del nuovo ruolo del Senato, sarebbero cambiati anche l'articolo 86 della Costituzione, che sulla stregua della proposta di riforma costituzionale del 2005 avrebbe limitato l'eventualità dello scioglimento delle Camere alla sola Camera dei deputati, essendo la durata della carica dei senatori coincidente con quella del Consiglio regionale in cui sono stati eletti e l'art. 88 che avrebbe concesso al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento della sola Camera dei deputati, previo parere obbligatorio ma non vincolante del Presidente della stessa.

La modifica più importante, alla luce dell'oggetto d'interesse qui attenzionato, è stata, infine, la ridefinizione del quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, ritenuta da parte della dottrina una vera e propria scelta di garanzia volta finalmente a bilanciare il sistema maggioritario<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> Basti pensare ai criteri di elezione dei sindaci, che sarebbero potute rimanere a discrezione assoluta dei Consigli regionali o avrebbero potuto vincolare quest'ultimi ad eleggere il Sindaco del capoluogo della Regione, così come la possibilità o meno di eleggere senatore, all'interno del Consiglio regionale, il Presidente della Giunta. LUPO N., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il "cleavage" politico, territoriale o istituzionale?*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo "federalismi.it"*, 24 febbraio 2016, [http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=31452&dpath=document&dfile=14032016143655.pdf&content=La+\(ancora\)+incerta+natura+del+nuovo+Senato:+prevarrà+il+%3Ci%3Ecleavage%3C/i%3E+politico,+territoriale+o+istituzionale?+-+stato+-+dottrina+-+](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=31452&dpath=document&dfile=14032016143655.pdf&content=La+(ancora)+incerta+natura+del+nuovo+Senato:+prevarrà+il+%3Ci%3Ecleavage%3C/i%3E+politico,+territoriale+o+istituzionale?+-+stato+-+dottrina+-+)

<sup>220</sup> D'ALIMONTE R., *Scelta di garanzia che «bilancia» il maggioritario*, in *Il Sole 24 ORE*, 29 novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/scelta-garanzia-che-bilancia-maggioritario-093835.shtml?uuid=ADAF4V3B>

In riferimento al terzo comma dell'art. 83 della Costituzione, infatti, sarebbe stata richiesta una maggioranza dei tre quinti dei componenti del Parlamento riunito in seduta comune dalla quarta alla sesta votazione, mentre a partire dal settimo scrutinio sarebbe stata sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti, ferma restando la soglia del quorum di due terzi dei membri dell'assemblea prescritta per le prime tre votazioni.

Proprio a proposito del quorum fissato a partire dal settimo scrutinio dalla proposta di riforma costituzionale ci sono state tesi differenti in dottrina, con alcuni costituzionalisti come il Presidente emerito della Corte Costituzionale Valerio Onida che hanno sostenuto il pericolo che la previsione del quorum previsto in relazione ai "votanti", anziché ai membri del collegio, potesse consentire l'elezione del Presidente della Repubblica anche con meno voti di quanti ne richiedesse la maggioranza assoluta dei componenti, in caso di una massiccia non partecipazione al voto<sup>221</sup>. Altri hanno avallato la tesi secondo cui la proposta di riforma costituzionale, combinata con la legge elettorale 52/2015 detta "Italicum", avrebbe consentito al partito vincitore delle elezioni politiche di eleggere autonomamente il Presidente della Repubblica, in considerazione del premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale in questione che gli attribuirebbe 340 seggi e della possibilità di contare su una maggioranza anche tra i 100 senatori<sup>222</sup>.

Tale affermazione, però, non avrebbero probabilmente trovato riscontro nella realtà, visto che la maggioranza richiesta, sulla base dei 730 componenti del Parlamento in seduta comune, sarebbe stata di 487 voti in occasione delle prime tre votazioni e di 438 voti dalla quarto al sesto scrutinio e chiaramente la maggioranza di Governo difficilmente avrebbe potuto raggiungere da sola tale quorum, dovendo a tale scopo avere l'improbabile maggioranza di 98 senatori su 100 in aggiunta ai 340 seggi posseduti alla Camera.

Di difficile realizzazione sembra anche la tesi di una corposa assenza dei parlamentari nel giorno dell'elezione del Presidente della Repubblica, visto che la percentuale dei votanti nell'elezione presidenziale nella storia repubblicana non è mai scesa sotto il 96% e nella

---

<sup>221</sup> FIAMMERI B., «*Si rischia un capo dello Stato eletto da una minoranza*», in Il Sole 24 ORE, 29 novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/si-rischia--capo-stato-eletto-una-minoranza-093547.shtml?uuid=ADmHkQ3B>

<sup>222</sup> FIAMMERI B., *Sale la «soglia» per eleggere il capo dello Stato*, in Il Sole 24 ORE, 29 novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/sale-soglia-eleggere-capo-stato-063828.shtml?uuid=ADV9Gn3B>

maggior parte dei casi si è attestata al 99%<sup>223</sup>.

Tuttavia, la prova del nove non ci sarà mai, visto che come detto il corpo elettorale ha respinto anche questa proposta di riforma costituzionale, come già avvenuto nel 2006. Certamente rimane, però, la considerazione che il legislatore ha percepito la necessità di adeguare il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica alle esigenze generate dall'introduzione del sistema elettorale maggioritario.

In entrambi i casi, dunque, il *referendum* ha determinato solamente una conferma delle norme della Costituzione vigenti, tuttavia, l'importanza delle modifiche proposte e le circostanze che hanno caratterizzato la consultazione popolare, hanno visto da più fonti il loro accostamento al *referendum* svoltosi il 2 giugno 1946 con cui è stata scelta dal corpo elettorale la forma di Governo repubblicana<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> D'ALIMONTE R., *Scelta di garanzia che «bilancia» il maggioritario*, in Il Sole 24 ORE, 29 novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/scelta-garanzia-che-bilancia-maggioritario-093835.shtml?uuid=ADAF4V3B>

<sup>224</sup> Relativamente alla riforma costituzionale del 18 novembre 2005 n.269: PIZZORUSSO A., *Le revisioni costituzionali e la difficile affermazione del costituzionalismo in Italia*, in GAMBINO S., D'IGNAZIO G. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè editore, Milano, 2007, pp. 85 – 91. In riferimento alla Legge costituzionale del 15 aprile 2016 n.88: CECCANTI S., *La transizione è (quasi) finita: Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli editore, Torino, 2016, pp. 29 e ss.

## Bibliografia

- ALLEGRETTI U. (1998), *Interlocutori dell'Assemblea costituente*, in Rodotà S., *Alle origini della Costituzione*, il Mulino, Bologna.
- ARMAROLI P. (1977), *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Cedam, Padova.
- AZZARITI G. (2010), *Parlamento Presidente della Repubblica Corte Costituzionale. Appunti per le lezioni*, Giappichelli editore, Torino.
- BALDASSARRE A. (2010), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo*, in Rivista AIC n°1/2011.
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C. (1985), *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari.
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C. (1985), *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, Milano.
- BALLADORE PALLIERI G. (1972), *Diritto costituzionale. Decima edizione*, Giuffrè editore, Milano.
- BARBAROUSSIS N. (2000), *La fonction régulatrice du Président de la troisième République hellénique*, L.G.D.J.
- BARUSSO E. (2008), *Diritto costituzionale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

- BASTIANELLI R. (2016), *Il Presidente degli Stati Uniti. Dalla dichiarazione di indipendenza ad oggi*, Eurilink, Roma.
- BASTIANELLI R., *Il sistema di elezione del Presidente negli Stati Uniti d’America*, in *l’Occidentale*, 05 novembre 2012, <https://www.loccidentale.it/articoli/119345/il-sistema-di-elezione-del-presidente-negli-stati-uniti-damerica>
- BENNETT R.W. (2009), *Chi elegge il Presidente degli Stati Uniti? Il problema del collegio elettorale*, Giuffrè editore, Milano.
- BERNARDINI D’ARNESANO B. (2004), *La Costituzione della Repubblica greca*, in *Studi Urbinati Serie A*, vol. 55 n. 3/2004, pp. 327 - 349. <http://ojs.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/331/323>
- BIN R., PITRUZZELLA G. (2014), *Diritto costituzionale*, Giappichelli editore, Torino.
- BISCARETTI DI RUFFIA P. (1989), *La Costituzione italiana nell’ottica comparatistica*, in “*Il politico*” n. 01/1989.
- CANALE G. (2013), *Un Presidente di minoranza: le assurde conseguenze della logica elettorale “premierale” sul procedimento di elezione del Capo dello Stato*, <http://www.giurcost.org/studi/Canale.pdf>
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G. (2016), *Diritto regionale. Quarta edizione*, Giappichelli editore, Torino.
- CASELLA V.R. (2001), *La riforma del calendario elettorale e le nuove prospettive della Quinta Repubblica*, in *Forum Quaderni Costituzionali*.
- CASSESE S. (2009), *Manuale di diritto pubblico. Quarta edizione*, Giuffrè editore, Milano.
- CATELANI A. (2013), *Elezione diretta del Capo dello Stato e rispetto della sovranità popolare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

- CATERINO A.T. (2016), *Compendio di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Primiceri Editore, Padova.
- CECCANTI S. (2016), *La transizione è (quasi) finita: Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli editore, Torino.
- CECCANTI S. (2008), *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in Forum Quaderni Costituzionali.
- CECCANTI S. (1997), *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il Mulino, Bologna.
- CHESSA O. (2010), *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli.
- CHIARAMONTE A., EMANUELE V. (2014), *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in CHIARAMONTE A., DE SIO L. (a cura di), *Terremoto elettorale: Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna.
- CIAURRO L., DI CIOLO V. (2013), *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè editore, Milano.
- COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE (1958), *I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)*, Giuffrè editore, Milano.
- CONSALES B. (2010), *Compendio di diritto costituzionale e amministrativo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- COTTA M., VERZICHELLI L. (2008), *Il sistema politico italiano. Seconda edizione*, Il Mulino, Bologna.

- D'ALIMONTE R., *Scelta di garanzia che «bilancia» il maggioritario*, in Il Sole 24 ORE, 29 novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/scelta-garanzia-che-bilancia-maggioritario-093835.shtml?uuid=ADAF4V3B>
- DE GIROLAMO C., *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in Forum Costituzionale, settembre 2011, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0285\\_de\\_girolamo.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0285_de_girolamo.pdf)
- DELLEDONNE G. (2016), *Funzioni di capo dello Stato e integrazione costituzionale: il ruolo del Presidente federale tedesco, secondo la scienza giuridica e la giurisprudenza della Corte di Karlsruhe*, in Rivista "Diritto pubblico" n.1/2016, pp. 37-67.
- DI PAOLO S. (2009), *Ebraismo e democrazia nello Stato d'Israele*, Pegaso - University Library, Firenze.
- FABBRINI F., *Francia: poteri e contropoteri nel nuovo assetto costituzionale della V Repubblica*, in Forum Costituzionale, settembre 2008, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/tel\\_escopio/0008\\_fabbrini.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/tel_escopio/0008_fabbrini.pdf)
- FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F. (1954), *La Costituzione della Repubblica italiana*, Casa Editrice Carlo Colombo, Roma.
- FERRARA G. (1965), *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè editore, Milano.
- FERRAZZA R., *Quirinale, tra i delegati delle Regioni solo cinque donne*, in Il Sole 24 ORE, 09 aprile 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-04-09/grandi-elettori-regioni-solo-094154.shtml?uuid=Ab2FvUIH>

- FIAMMERI B., «*Si rischia un capo dello Stato eletto da una minoranza*», in Il Sole 24 ORE, 29 novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/si-rischia--capo-stato-eletto-una-minoranza-093547.shtml?uuid=ADmHkQ3B>
- FIAMMERI B., *Sale la «soglia» per eleggere il capo dello Stato*, in Il Sole 24 ORE, 29 novembre 2016, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-11-29/sale-soglia-eleggere-capo-stato-063828.shtml?uuid=ADV9Gn3B>
- FURLAN F. (2013), *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Giuffrè editore, Milano.
- GALEOTTI S. (1992), *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Giuffrè editore, Milano.
- GALEOTTI S., PEZZINI B. (1996), *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, UTET Università, Torino.
- GALLIANI D. (2011), *Il Capo dello Stato e le leggi. Tomo I: Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano. Tomo II: Il concreto svolgimento costituzionale*, Giuffrè editore, Milano.
- GERVASONI M. (2015), *Le armate del presidente: La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio Editori, Venezia.
- GINORI A., *Hollande a sorpresa: "Non mi ricandido a presidente per il bene della Francia"*, in La Repubblica, 01 dicembre 2016, [http://www.repubblica.it/esteri/2016/12/01/news/hollande\\_parla\\_dall\\_eliseo-153250049/](http://www.repubblica.it/esteri/2016/12/01/news/hollande_parla_dall_eliseo-153250049/)
- GIOVANNELLI A. (1998), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Giappichelli Editore, Torino.
- GIUFFRÈ F., NICOTRA I. (2015), *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli editore, Torino.

- GIUFFRÈ F. (2012), *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in GIUFFRÈ F., NICOTRA I. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, Giappichelli editore, Torino.
- GRATTERI A. (2015), *Come non eleggere un Presidente: il caso della Costituzione greca*, in Forum di Quaderni costituzionali, Rassegna n°1/2015.
- GRIMALDI S. (2012), *I Presidenti nelle forme di governo. Tra Costituzione, partiti e carisma*, Carocci, Roma.
- IARICCI G.P. (2014), *Istituzioni di diritto pubblico*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- IBRIDO R. (2015), *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano.
- KELSEN H. (2013), *Dottrina generale dello Stato*, Giuffrè editore, Milano.
- LABRIOLA S. (1986), *Il presidente della Repubblica*, Cedam, Padova.
- LAINE J., *Parliamentarism in Finland*, in *Academy of Finland*, aprile 2015, <https://finland.fi/life-society/parliamentarism-in-finland/>
- LAURICELLA G. (2007), *La struttura parlamentare dalla caduta del Muro all'Unione Europea*, Giuffrè editore, Milano.
- LIPPOLIS V., SALERNO G.M. (2016), *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna.
- LONGO ADORNO M. (2014), *Storia della Finlandia contemporanea. Il percorso della modernità e l'integrazione nel contesto europeo*, FrancoAngeli, Milano.
- LORUSSO S. (2008), *Le nuove norme sulla sicurezza pubblica*, Cedam, Padova.

- LUCIANI M., VOLPI M. (1997), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna.
- LUCIFREDI P.G., COSTANZO P. (2004), *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema francese*, Giuffrè editore, Milano.
- LUCIFREDI P.G. (2001), *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco*, Giuffrè editore, Milano.
- LUCIFREDI R. (1952), *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Società editrice libraria, Milano.
- LUPO N. (2016), *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il “cleavage” politico, territoriale o istituzionale?*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo “federalismi.it”*,  
[http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=31452&dpath=document&dfil e=14032016143655.pdf&content=La+\(ancora\)+incerta+natura+del+nuovo+Senato:+p revarrà+il+%3Ci%3Ecleavage%3C/i%3E+politico,+territoriale+o+istituzionale?+- +stato+-+dottrina+-+](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=31452&dpath=document&dfil e=14032016143655.pdf&content=La+(ancora)+incerta+natura+del+nuovo+Senato:+p revarrà+il+%3Ci%3Ecleavage%3C/i%3E+politico,+territoriale+o+istituzionale?+- +stato+-+dottrina+-+)
- LUPO N. (2012), *La difficile «tenuta» del diritto parlamentare tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in MANZELLA A. (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna.
- MACCABIANI N. (2013), *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC “OSSERVATORIO”*, luglio 2013.
- MACCABIANI N. (2010), *Codeterminare senza controllare: la via future delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè editore, Milano.
- MALESARDI P. (1983), *Questioni incidentali e Parlamento in seduta comune*, in “*Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*” n. 2, Roma.  
[http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3802\\_827\\_t](http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3802_827_t)

- MAMMARELLA G., CACACE P. (2011), *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Bari.
- MARANINI G., a cura di Capozzi E. (2003), *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- MARTINES T. (2010), *Diritto costituzionale*, Giuffrè editore, Milano.
- MARTINES T. (2000), *Opere. Fonti del diritto di giustizia costituzionale*, Giuffrè editore, Milano.
- MASTROPAOLO A. (2013), *Dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in Rivista AIC n°4/2013.
- MENICHINI R., *Presidenziali USA, primarie e caucus: istruzioni per l'uso*, in La Repubblica, 02 febbraio 2012, [http://www.repubblica.it/esteri/elezioni-usa/2012/01/02/news/caucus\\_e\\_primarie\\_istruzioni\\_per\\_l\\_uso-27508605/](http://www.repubblica.it/esteri/elezioni-usa/2012/01/02/news/caucus_e_primarie_istruzioni_per_l_uso-27508605/)
- MEZZANOTTE P. (2014), *La Finlandia. Forma istituzionale, sistema elettorale e portata politica delle elezioni al Parlamento europeo*, in Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=25017&dpath=document&dfil e=28052014163801.pdf&content=La+Finlandia.+Forma+istituzionale,+sistema+eletto rale+e+portata+politica+delle+elezioni+al+Parlamento+europeo+-+unione+europea+-+dottrina+-+>
- MEZZETTI L. (2013), *Diritto costituzionale. Manuale breve*, Giuffrè editore, Milano.
- MEZZETTI L. (1997), *La forma di governo finlandese tra semipresidenzialismo storico e parlamentarismo attuale*, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Maggioli Editore, Rimini.

- MONTANELLI I., CERVI M. (1999), *L'Italia della Repubblica - 2 giugno 1946 - 18 aprile 1948: La storia d'Italia*, Bur Univ. Rizzoli, Milano.
- MORTATI C. (1975), *Istituzioni di diritto pubblico. Nona edizione*, Cedam, Padova.
- MORTATI C. (1955), *Ispirazione democratica della Costituzione*, in AA.VV., *Il secondo risorgimento. Nel decennale della resistenza e del ritorno alla democrazia (1945-1955)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- NICOTRA I. (2013), *Diritto pubblico e costituzionale*, Giappichelli editore, Torino.
- OLIVETTI M. (2015), *Il tormentato avvio della XVII legislature: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè editore, Milano.
- PALADIN L. (1960), *Sulla natura del Parlamento in seduta comune*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, n°2/1960.
- PANIZZA S., STRADELLA E. (2013), *Diritto pubblico*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- PASSARELLI G. (2010), *Presidenti della Repubblica. Forme di Governo a confronto*, Giappichelli editore, Torino.
- PELUFFO P. (2009), *Carlo Azeglio Ciampi: l'uomo e il presidente*, Bur Univ. Rizzoli, Milano.
- PERIFANAKI ROTOLO V. (1989), *L'evoluzione della forma di governo in Grecia (1975-1986)*, Cedam, Padova.
- PISANESCHI A. (2014), *Diritto costituzionale*, Giappichelli editore, Torino.
- PIZZETTI F.G. (2016), *La riforma costituzionale e le modalità di elezione del Presidente della Repubblica*, Astrid, Roma.

- PIZZORUSSO A. (2007), *Le revisioni costituzionali e la difficile affermazione del costituzionalismo in Italia*, in GAMBINO S., D'IGNAZIO G. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè editore, Milano.
- RIZZO T.L. (2015), *I Capi dello Stato: Dagli albori della Repubblica ai nostri giorni 1946-2015*, Gangemi Editore, Roma.
- ROLLA G. (2014), *Il sistema costituzionale italiano. Vol. 1: L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Giuffrè editore, Milano.
- ROMBOLI R., a cura di (2015), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo. Vol.1: Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici, i principi fondamentali e le istituzioni politiche*, Giappichelli editore, Torino.
- SCACCIA G. (2015), *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Mucchi, Modena.
- SCACCIA G. (2013), *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di Governo*, in Rivista AIC n°2/2013.
- SOLENNE D., VERRILLI A. (2012), *Compendio di Diritto costituzionale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- SPECCHIA G. (1968), *L'ordinamento dell'assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune*, in "Il Regolamento della Camera dei deputati. Storie, istituti, procedure", Roma, [http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3121\\_761\\_t](http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/3121_761_t)
- SPYROPOULOS P.C., FORTSAKIS T.P. (2009), *Constitutional Law in Greece*, Kluwer Law International, New York.
- STRADELLA E. (2013), *L'elezione del Presidente della Repubblica: spunti dall'Europa, prospettive per l'Italia*, Pisa U.P.

- TOSI S. (1993), *Diritto parlamentare*, Giuffrè editore, Milano.
- USA INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS (CORPORATE AUTHOR), *Greece Electoral, Political Parties Laws and Regulations Handbook: Strategic Information, Regulations, Procedures*, giugno 2015.
- VEDEL G. (1997), *Variations et cohabitations*, in *Pouvoirs* n°83 “Le Premier ministre”.
- VILLARI S. (1961), *L’elezione del Presidente nel sistema costituzionale degli Stati Uniti*, Giuffrè editore, Milano.
- VOLPI M., *La forma di Governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, luglio 2008, pp. 12-13,  
[http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/18/Diritto%20costituzionale%20italiano%20e%20comparato%20\(avanzato\)/Volpi-La%20forma%20di%20governo%20in%20Francia/Volpi\\_Forma-di-Governo-Francia--rif-costit-luglio2008--2-.pdf](http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/18/Diritto%20costituzionale%20italiano%20e%20comparato%20(avanzato)/Volpi-La%20forma%20di%20governo%20in%20Francia/Volpi_Forma-di-Governo-Francia--rif-costit-luglio2008--2-.pdf)

## Documenti di attività parlamentare

- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, 6 febbraio 1947. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di venerdì 5 dicembre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed321/sed321nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed321/sed321nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di mercoledì 3 dicembre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed316/sed316nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed316/sed316nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed272/sed272nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed272/sed272nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed270/sed270nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed270/sed270nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed269/sed269nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed269/sed269nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed268/sed268nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed267/sed267nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed267/sed267nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di martedì 16 settembre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed220/sed220nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed220/sed220nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di giovedì 11 settembre 1947*. [legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed215/sed215nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed215/sed215nc.pdf)

- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta di lunedì 10 marzo 1947.*  
[legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed056/sed056nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed056/sed056nc.pdf)
- ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta di giovedì 7 novembre 1946.*  
[legislature.camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/II\\_Sottocommissione/sed041/sed041nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sed041/sed041nc.pdf)
- AULA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Messaggio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Parlamento nel giorno del giuramento, 22 aprile 2013,*  
<http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>
- AULA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI,  
*Resoconto stenografico dell'elezione del Presidente della Repubblica. Seduta comune da giovedì 29 giugno a sabato 8 luglio 1978,*  
[http://legislature.camera.it/\\_dati/Leg07/lavori/Seduta\\_Comune/sed098/sed098.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/Leg07/lavori/Seduta_Comune/sed098/sed098.pdf)
- AULA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI,  
*Resoconto stenografico dell'elezione del Presidente della Repubblica. Seduta comune da mercoledì 16 a lunedì 28 dicembre 1964,*  
[http://legislature.camera.it/\\_dati/Leg04/lavori/Seduta\\_Comune/sed004/sed004.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/Leg04/lavori/Seduta_Comune/sed004/sed004.pdf)
- COMUNICATO, *Il Presidente Napolitano ha firmato i decreti di convocazione dei comizi elettorali, 22 dicembre 2012,*  
<http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14454>
- COMUNICATO DEL PRESIDENTE CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Dichiarazione del Presidente Ciampi in merito ad un rinnovo del mandato, 03 maggio 2006,*  
<http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=comunicato&key=29126>
- COMUNICATO DEL PRESIDENTE CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Firma del decreto di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati per fine legislatura, 11 febbraio 2006,*

<http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=28661>

- CORTE COSTITUZIONALE, *Sentenza 35/2017*, 25 gennaio 2017,  
[www.cortecostituzionale.it/stampaPronunciaServlet?anno=2017&numero=35&tipoView=P](http://www.cortecostituzionale.it/stampaPronunciaServlet?anno=2017&numero=35&tipoView=P)
- GAZZETTA UFFICIALE, *Legge costituzionale 269/2005*, 18 novembre 2005,  
[http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/6\\_Dossier/dossier/dossier\\_4.pdf](http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/6_Dossier/dossier/dossier_4.pdf)

# Riassunto

## *INTRODUZIONE*

L'elezione del Presidente della Repubblica italiano viene direttamente disciplinata all'interno della Costituzione, la quale prevede nel dettaglio il quorum e la modalità di scrutinio, oltre a stabilire la composizione del collegio di matrice parlamentare, i cui membri sono preposti ad esprimere la propria preferenza, tuttavia nel corso degli anni si sono instaurate una serie di consuetudini e verificati alcuni problemi procedurali, che hanno reso la materia riguardante l'elezione del Capo dello Stato particolarmente interessante al fine di un approfondimento relativo anche alla natura e al ruolo dell'organo posto al vertice del sistema istituzionale.

### 1 *LE DIFFERENTI MODALITÀ DI ELEZIONE DEL CAPO DELLO STATO*

Prima di procedere con lo studio della figura del Presidente della Repubblica italiano occorre effettuare un'analisi comparata, così da poter avere un quadro completo di come l'istituto in questione viene disciplinato a seconda della modalità di elezione scelta.

*In primis* occorre effettuare una distinzione tra Paesi che prevedono l'elezione diretta del Capo dello Stato, altri che eleggono il proprio Presidente mediante un'elezione di secondo grado e altri ancora, tra cui l'Italia, che procedono all'elezione presidenziale mediante un collegio di matrice parlamentare.

Tra gli Stati che eleggono il Capo dello Stato mediante elezione diretta si è prestata attenzione al modello francese, istituito con la Costituzione della V Repubblica nel 1958, e all'esempio della Finlandia.

In particolare la Francia rappresenta un *unicum*, in quanto il Presidente della Repubblica gode di funzioni più accentuate rispetto a qualsiasi altro Capo dello Stato, in merito all'indizione dei referendum e allo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale e di particolari poteri, definiti eccezionali, attivabili in caso di gravi minacce per la sicurezza, l'integrità e la stabilità della Repubblica. Nel 1958 era ancora prevista un'elezione indiretta del Capo dello Stato con un suffragio a due gradi da parte di un corpo elettorale molto ristretto, che conteggiava circa 81.500 componenti, mentre l'elezione diretta fu introdotta nel 1962. Si tratta di un sistema maggioritario a doppio turno, con il primo aperto a tutti i soggetti che presentano

la propria candidatura ed il secondo che ha luogo tra i due candidati che hanno ottenuto più voti al primo, a meno che già al primo turno uno di essi ottenga la maggioranza assoluta dei suffragi espressi. Così l'elettore al primo turno si ritrova ad esprimere il proprio consenso verso il partito ideale ed all'eventuale, ma probabile, secondo turno nei confronti del partito che è meno lontano dalle proprie idee (Lucifredi, Constanzo 2004).

Nel semipresidenzialismo francese, a differenza del presidenzialismo classico, la figura del Presidente della Repubblica non coincide con quella del Capo del Governo, ma vi è una struttura "bicefala" dell'esecutivo, data la compresenza del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro, con il primo che può revocare il secondo in qualsiasi momento. In passato in Francia potevano verificarsi di *cohabitation*, in occasione di disomogeneità politica tra il Presidente della Repubblica e la maggioranza parlamentare, in quanto il mandato presidenziale e quello parlamentare erano rispettivamente di sette e cinque anni, pertanto le elezioni si svolgevano in anni e scenari politici differenti, mentre a partire dal 2002 con la legge costituzionale 964/2000 il mandato del Capo dello Stato è stato ridotto a cinque anni, rendendo improbabile che si riverifichi un caso di *cohabitation*. Vi è in dottrina chi stenta a considerare il semipresidenzialismo come forma di Governo tipica, definendola una variante di quella parlamentare a tendenza presidenziale (Biscaretti di Ruffia 1989).

Relativamente ai Paesi in cui l'elezione del Presidente avviene mediante un sistema di secondo grado, l'esempio madre è rappresentato dagli Stati Uniti, nonostante vi siano anche altri esempi storici rappresentati dalla Costituzione finlandese del 1919 e dalla seconda Repubblica spagnola del 1931.

Nella variante statunitense è previsto che il corpo elettorale debba eleggere i componenti del collegio dei "Grandi Elettori", che in un secondo momento ha la funzione di nominare il Capo dello Stato. Quest'ultimo ha la titolarità monocratica del potere esecutivo, mentre quello legislativo appartiene al Parlamento, mediante una rigida divisione dei poteri ed in assenza di un rapporto di fiducia tra i due organi. Il sistema elettorale prevede un lungo procedimento, che inizia con le elezioni primarie che ogni partito effettua nei vari Stati membri nel primo semestre dell'anno elettorale. Le primarie seguono due differenti modelli, che sono quello del "*Caucus*", utilizzato negli Stati più piccoli in cui è più semplice riunirsi in gruppi all'interno di edifici pubblici e votare per alzata di mano o per iscritto, e quello della consultazione popolare classica, effettuata per iscritto e con voto segreto in veri e propri seggi. Alla resa dei conti ogni partito effettua la *convention*, in cui annuncia il proprio candidato ufficiale, che designa coloro che dovrebbero far parte del collegio dei "Grandi Elettori", formato da 538 componenti. L'obiettivo di ogni concorrente alla carica presidenziale è quello di raggiungere quota 270 elettori,

corrispondente alla maggioranza assoluta all'interno del collegio che si andrà a comporre. Al termine dell'*election day*, si sa già in via ufficiosa il nome del nuovo Presidente, visto che gli Elettori si limitano ad esprimere la propria preferenza per il candidato del loro partito, ma per l'entrata in carica del Capo dello Stato bisogna attendere lo scrutinio dei voti espressi dai Grandi Elettori e che esso presti giuramento davanti al *Chief Justice* della Corte Suprema. Certamente il sistema americano, caratterizzato da un dualismo paritario, nel corso degli anni ha avuto un progressivo rafforzamento del ruolo presidenziale, grazie soprattutto alla tendenza di personalizzazione della leadership (Nicotra 2013).

Per quanto riguarda, infine, l'elezione indiretta da parte di un collegio di matrice parlamentare, prima di parlare del caso italiano, bisogna osservare l'esempio tedesco e quello greco. In particolare la Germania rappresenta l'esempio che gran parte della dottrina ritiene essere il più significativo relativamente alle forme di Governo parlamentari, con la Costituzione del 1949 che prevede un'elezione da parte dell'Assemblea federale, organo composto dai membri del Bundestag e da un egual numero di membri eletti con criterio proporzionale dalle assemblee elettive dei Länder. Per essere eletti, durante le prime due votazioni, è necessario che si raggiunga la maggioranza assoluta, mentre a partire dal terzo scrutinio viene eletto colui che riceve la maggioranza relativa dei voti. Il Bunderspräsident gode di indubbia considerazione, in quanto assolutamente apartitico, neutrale e *super partes*, ma non possiede spiccate prerogative che lo rendano particolarmente influente nello scenario politico del Paese, limitandosi a svolgere un ruolo prettamente cerimoniale (Delledonne 2016).

Relativamente al caso greco è opportuno evidenziare che si tratta dell'unico caso in cui il destino del Governo è indissolubilmente connesso alla riuscita dell'elezione del Presidente della Repubblica effettuata dalla Camera dei deputati infatti, nel caso in cui in seguito alla terza votazione nessun candidato venga eletto, la Costituzione greca del 1975 prevede che venga sciolta la Camera dei deputati e indette nuove elezioni.

## **2 LA FIGURA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

Analizzati i più significativi modelli europei e internazionali si hanno i giusti termini di paragone per potere osservare nel suo complesso il ruolo del Presidente della Repubblica italiano. Per far ciò bisogna innanzitutto muovere alcune considerazioni sulla visione originaria di tale organo maturata in sede di Assemblea costituente. La figura del Presidente della Repubblica, fu in parte creata in continuità con il Capo dello Stato vigente nella precedente forma di Stato della Monarchia costituzionale, ma chiaramente con alcuni caratteri propri,

necessari in ottica del nuovo assetto costituzionale. Il dibattito in sede costituente vide opporsi i sostenitori di un Presidente forte a chi privilegiava un Presidente debole, con alcuni interventi memorabili come quello dell'onorevole Orlando che definì il Capo dello Stato ipotizzato come un “*fainéant, un fannullone*” (Gervasoni 2015) e quello del Presidente della *Commissione dei 75* Meuccio Ruini che lo definì il “*grande consigliere, magistrato di persuasione e capo spirituale*”.

Vi sono dei tratti comuni con l'istituto del Re previsto dal precedente Statuto Albertino, come la norma dell'art. 87 della Costituzione che attribuisce al Presidente della Repubblica le funzioni di Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale. Allo stesso modo vi sono forti elementi di discontinuità, i maggiori dei quali sono costituiti dal passaggio dalla legittimazione dinastica ad una figura elettiva e dalla definizione del Presidente della Repubblica di “garante della Costituzione”, con l'importante compito di mediatore dei rapporti tra Governo e Parlamento.

Appare abbastanza chiaro che per effettuare uno studio della figura e delle prerogative del Capo dello Stato non ci si può esimere da un'attenta riflessione sulle norme costituzionali attraverso cui l'istituzione in questione viene disciplinata, in quanto simbolo della volontà primordiale del costituente. L'art. 83 della Costituzione prevede che il Presidente della Repubblica venga eletto dal Parlamento riunito in seduta comune, integrato da tre delegati per ogni Regione, ad eccezione della Valle d'Aosta che ne elegge solo uno e sancisce che i rappresentanti regionali vengano eletti dai Consigli regionali in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze. Lo stesso articolo al terzo comma disciplina che il Presidente della Repubblica sia eletto mediante scrutinio segreto con una maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea, nei primi tre scrutini, che diminuisce a maggioranza assoluta a partire dalla quarta votazione.

L'art. 84 stabilisce che può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino italiano, in possesso dei diritti civili e politici, che abbia compiuto 50 anni d'età e che l'ufficio presidenziale non è compatibile con alcuna altra carica intendendo escluse anche le cariche private. L'art. 85 della Costituzione disciplina la durata della carica presidenziale, fissandola in sette anni e non prevedendo, né negando la possibilità di un secondo mandato, sia esso immediatamente successivo o meno (Armaroli 1977) e che il Presidente della Camera dei deputati abbia il compito di convocare il Parlamento in seduta comune trenta giorni prima che si concluda il mandato presidenziale in corso, ammesso che le Camere non siano sciolte o non manchino meno di tre mesi al termine della legislatura, caso in cui l'elezione presidenziale

viene posticipata alla costituzione delle nuove Camere ed effettuata entro quindici giorni dalla loro prima riunione, prorogando nel frattempo i poteri del Presidente in carica.

Per ragioni di bilanciamento tra gli organi statali, l'art. 86 prevede che in caso di vacanza della carica presidenziale o impedimento temporaneo del Presidente, esso debba essere sostituito dal Presidente del Senato in attesa del suo rientro, mentre in caso di impedimento permanente lo stesso Presidente del Senato manterrà la supplenza presidenziale fino all'elezione di un nuovo Presidente della Repubblica.

Ampio spazio in sede costituente fu, inoltre, concesso alle discussioni relative alle prerogative presidenziali, che per un verso non sarebbero dovute essere troppo accentuate, per evitare possibili derive autoritarie, vista la precedente esperienza fascista, ma dall'altro verso non avrebbero dovuto neanche relegare il Capo dello Stato a svolgere una funzione puramente formale e caratterizzata da una sostanziale indeterminatezza. Così ad esso sono state attribuite funzioni in merito all'indirizzo politico, istituzionale e al procedimento legislativo, amministrativo e giurisdizionale, pur senza concedergli alcuno dei tre poteri dello Stato (Iaricci 2014). Rappresentare l'unità nazionale, vigilare sul sistema politico affinché i rapporti tra gli organi si svolgano nel rispetto della Costituzione, inviare messaggi alle Camere manifestando il proprio pensiero su determinate tematiche di rilievo e attualità, richiamandone l'attenzione, indire le elezioni del Parlamento e fissare la prima riunione delle nuove Camere elette, sono solo alcuni dei compiti presidenziali previsti dall'art. 87 della Costituzione. Lo stesso articolo prescrive, anche, che il Presidente della Repubblica autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa e promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti e che spetti sempre ad esso accreditare e ricevere i rappresentanti diplomatici e anche ratificare i trattati internazionali. In molti casi si tratta di funzioni di rappresentanza, prettamente simboliche, tra cui si possono annoverare anche il comando delle Forze armate e la presidenza del Consiglio superiore della magistratura spettanti allo stesso Capo dello Stato.

Il Presidente della Repubblica ha inoltre il potere di concedere la grazia e commutare le pene e può, sentire il parere obbligatorio ma non vincolante dei loro Presidenti, sciogliere le Camere indicando nuove elezioni. Alcune delle funzioni succitate necessitano della controfirma ministeriale, in quanto l'art. 89 della Costituzione disciplina che gli atti presidenziali siano validi solo se controfirmati dai ministri che li propongono e che ne assumono la responsabilità giuridica e politica e che, inoltre, gli atti aventi valore legislativo e altri atti eventualmente indicati dalla legge necessitano anche della controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ciò solleva politicamente, civilmente e penalmente il Presidente della Repubblica

dagli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, ad eccezione dei reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione per i quali è prevista la sua messa in stato d'accusa da parte del Parlamento in seduta comune, che deve votarla a maggioranza assoluta dei suoi componenti e il successivo giudizio da parte della Corte Costituzionale (Galeotti, Pezzini 1996). Vengono esclusi dal regime della controfirma ministeriale gli atti cosiddetti "personalissimi" del Capo dello Stato, come le proprie dimissioni, i messaggi informali e gli atti compiuti in qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio superiore di difesa.

### **3 I PROBLEMI PROCEDURALI E LE PRASSI PARLAMENTARI PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Analizzata la disciplina costituzionale, ci si può concentrare sulle prassi parlamentari e si problemi procedurali riscontrati in occasione delle varie elezioni del Presidente della Repubblica. Come detto, a differenza di altre Costituzioni, quella italiana non disciplina la fattispecie della riconferma del Presidente della Repubblica, lasciando spazio a differenti interpretazioni dottrinali espresse nel merito della questione. In dottrina, infatti, si è ampiamente discusso della conformità a Costituzione di un'eventuale rielezione presidenziale, fin quando nel 2013 la riconferma del Presidente Giorgio Napolitano ha interrotto una prassi pluridecennale di un unico mandato presidenziale. In occasione del proprio messaggio di insediamento che diede avvio al secondo mandato, Napolitano dichiarò che si trattava di una scelta tanto legittima quanto eccezionale, così come eccezionale era il contesto politico del Paese, unito all'emergenza che la crisi economica aveva causato a livello globale. In realtà in dottrina vi erano state svariate tesi a supporto dell'inserimento in Costituzione di un'esplicita norma che vietasse un secondo mandato, quantomeno immediatamente successivo, per evitare che l'eventuale lungo periodo di carica potesse dar luogo a manifestazioni di personalizzazione del potere e per garantire l'indipendenza dell'istituzione presidenziale, che per "guadagnarsi" la rielezione, nell'ultima fase del proprio mandato, potrebbe venir meno alla funzione garantista e *super partes*, mentre il dettato della Costituzione è proprio volto a scongiurare l'instaurazione di un rapporto politico tra Presidente della Repubblica e maggioranza parlamentare, per far sì che il Capo dello Stato sia percepito come un'istituzione imparziale e non come "l'uomo di una sola parte" (Scaccia 2013). Lo stesso Presidente della Repubblica Segni, fin dal 1963, si era esposto a favore dell'inserimento di un esplicito divieto di potere affidare un secondo mandato presidenziale.

La rielezione del Presidente della Repubblica, quindi, è certamente legittima costituzionalmente, mentre i maggiori dubbi in dottrina sorgono in relazione all'opportunità istituzionale di un secondo mandato presidenziale, tanto che anche Carlo Azeglio Ciampi nel 2006, quando si presentò la possibilità di un suo secondo mandato, si espresse in tal senso. A maggior ragione se si pensa che nel 2013 vi fu un sostanziale accordo tra il Presidente della Repubblica rieletto e le forze politiche parlamentari, con il primo che, per ragioni anagrafiche, non fu disponibile ad accettare un intero mandato, ma solamente una Presidenza "a tempo", ossia fin quando la crisi non sarebbe stata leggermente superata.

Per questi motivi, nonostante si potrebbe pensare che la rielezione del Presidente Napolitano abbia aperto una nuova via, in realtà si può concludere che il caso del 2013 è stato generato da ragioni di unicità ed eccezionalità della situazione politica ed economica del momento, ma poco opportuna in relazione al ruolo e ai compiti di garanzia ed equilibrio affidati al Presidente della Repubblica.

Altra questione procedurale è quella riguardante la composizione del Parlamento in seduta comune in occasione dell'elezione presidenziale, con particolare riferimento all'integrazione dei delegati regionali. La Costituzione demanda la disciplina di dettaglio relativa alla modalità di elezione dei delegati all'interno di ciascun Consiglio regionale ai singoli Statuti o Regolamenti regionali, pertanto ogni Regione potrebbe prevedere una modalità d'elezione differente. In realtà, secondo una consolidata prassi generalmente i consiglieri regionali eleggono come delegati il Presidente della Giunta regionale e il Presidente del Consiglio regionale per la maggioranza, mentre in osservanza al principio costituzionale del rispetto delle minoranze viene generalmente eletto il capogruppo del partito d'opposizione più rappresentativo o il vice presidente del Consiglio regionale, appartenente alla minoranza, oppure altre volte ancora semplicemente un consigliere regionale scelto dalle forze politiche minoritarie.

Particolari discussioni in dottrina nacquero quando, alla vigilia dell'elezione presidenziale del 2013, l'allora Sindaco di Firenze Matteo Renzi arrivò molto vicino a diventare uno dei rappresentanti designati dalla Regione Toscana, ma alla fine ciò non avvenne a causa dell'esplicita volontà del vertice nazionale del suo partito. Vi fu chi sostenne che la Costituzione non limita in alcun modo la scelta ai soli membri interni al Consiglio regionale e chi addirittura si spinse a vagliare l'ipotesi di poter eleggere come delegati dei cittadini totalmente estranei alla vita politica, ma si obiettò che in questo modo non si può tutelare la rappresentanza delle minoranze, in quanto un soggetto esterno alla vita politica non è obbligatoriamente riconducibile ad un partito politico. Inoltre, si può affermare che, quantomeno, il fatto che mai

nella storia repubblicana sia stato eletto un soggetto esterno al Consiglio regionale, abbia creato una consuetudine costituzionale, da cui è difficile e non necessario derogare.

È previsto, tra l'altro, che il regolamento della Camera dei deputati si applichi al Parlamento in seduta comune, nonostante teoricamente i parlamentari possano definire un regolamento ad hoc in occasione della riunione delle due Camere, circostanza peraltro mai verificatasi.

Altra criticità procedurale viene posta dal rischio dell'ingorgo istituzionale, ossia che il mandato presidenziale termini contestualmente alla fine della legislatura. La Costituzione, infatti, fin dalla sua entrata in vigore all'art. 88 prevede che il Presidente non può sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi della propria carica, trovandosi nel cosiddetto "semestre bianco" e l'art. 85 della Costituzione prescrive che se le Camere si trovano negli ultimi tre mesi della legislatura non possono effettuare l'elezione del nuovo Capo dello Stato. Pertanto, stando così le cose, si sarebbe potuta verificare la circostanza in cui, a causa di una contestuale fine dei due mandati, nel ristretto margine di tempo di 15 giorni dalla prima riunione delle nuove Camere, previsto dalla Costituzione, si sarebbe dovuto eleggere anche il Presidente della Repubblica, con un potenziale rischio di *empasse* istituzionale. In realtà, proprio per evitare il rischio dell'ingorgo istituzionale, con la Legge costituzionale 1/1991 fu aggiunta, all'art. 88 della Costituzione, la possibilità in capo al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere anche se si trova negli ultimi sei mesi del proprio mandato nel caso in cui ci sia coincidenza totale o parziale con gli ultimi sei mesi della legislatura. Nella storia Repubblicana il rischio dell'ingorgo istituzionale si è prospettato in tre occasioni, ossia alla vigilia delle elezioni presidenziali del 1992, 2006 e 2013. In tutti questi casi è stata leggermente anticipata la conclusione della legislatura con lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica. La decisione fu ampiamente condivisa nel 1992, lasciando più di un dubbio sull'unanime volontà di anticipare le elezioni per evitare che esse fossero effettuate in estate ed anche nel 2006 e nel 2013. Il caso particolare di quest'ultima, però è dato dal fatto che, nonostante lo scioglimento leggermente anticipato delle Camere, l'esito incerto delle elezioni politiche che non permise di determinare nell'immediatezza la maggioranza di Governo, ripropose il rischio di ingorgo istituzionale, infine arginato per via della rielezione del Presidente in carica.

Si è già detto dell'esplicita previsione della Costituzione in merito al quorum e allo scrutinio segreto per l'elezione del Presidente della Repubblica. Relativamente allo scrutinio, bisogna sottolineare che i regolamenti parlamentari prevedono che tutte le votazioni riguardanti

persone vengano effettuate con voto segreto, per cui la disciplina costituzionale relativa alla modalità di elezione del Presidente non fa eccezione.

Per quanto riguarda invece il quorum dettato dalla Costituzione occorre dire che in occasione dell'elezione presidenziale viene stabilito dalla Costituzione un alto quorum, rispetto ai quorum previsti per l'elezione degli altri organi istituzionali. Ragione di ciò si ritrova nel fatto che il Presidente della Repubblica, per via del suo ruolo di organo *super partes* e garante della Costituzione e della correttezza dei rapporti tra gli altri organi statali, necessita di un'ampia legittimazione derivante da un maggiore consenso possibile espresso dalle forze politiche parlamentari al momento della sua elezione.

#### **4 RIFLESSIONI CONCLUSIVE ALLA LUCE DELLE RIFORME COSTITUZIONALI RESPINTE NEL 2006 E 2016**

Il discorso relativo al quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, però, deve essere relazionato anche al sistema elettorale vigente in quanto la maggioranza di voti necessari per eleggere il Capo dello Stato, prevista all'entrata in vigore della Costituzione, era fissata in previsione di un sistema elettorale proporzionale, che garantisse che la maggioranza dei seggi parlamentari corrispondesse pressappoco alla volontà della maggioranza del corpo elettorale (D'Alimonte 2016). In questo modo la maggioranza assoluta prevista a partire dalla quarta votazione sarebbe, comunque, coincisa con la maggioranza dei voti percentuali espressi dagli elettori. Tale situazione è valsa fino alle elezioni del 1994, quando invece venne introdotto un sistema maggioritario che consentiva, per il 75% dei seggi, di tramutare una percentuale di voti di minoranza in maggioranza di seggi, mediante la predisposizione di collegi uninominali assegnati totalmente al candidato che otteneva la maggioranza relativa dei voti, assegnando i restanti seggi con sistema proporzionale con sbarramento al 4%. Non si può negare che a partire dal 1994 il quorum prescritto dalla Costituzione non sembra più sufficiente a garantire l'elezione di un Capo dello Stato che abbia il più ampio consenso possibile, con il rischio di eleggere un Presidente "di minoranza". Tuttavia, per via dell'attuale crisi istituzionale dei partiti, che ha generato la creazione di un sistema quadripolare, composto da Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Forza Italia e Lega Nord, il sistema elettorale maggioritario consentirebbe di creare un Governo stabile, senza la necessità di ricorrere alle larghe intese dimostrate di difficile attuazione nella legislatura in corso. Ma nel caso in cui si dovesse optare per l'utilizzo del maggioritario la soluzione più opportuna sarebbe quella di modificare il

quorum previsto dalla Costituzione per l'elezione presidenziale razionalizzandolo in funzione del sistema elettorale.

Anche a questo scopo erano volte le proposte di riforma costituzionale respinte dai referendum costituzionali del 2006 e del 2016.

In particolare la Legge costituzionale 269/2005 prevedeva una maggiore partecipazione dei delegati regionali per attenuare la differenza tra il loro numero e il numero dei parlamentari e proponeva un quorum dei tre quinti dei componenti in occasione della quarta votazione, lasciando inalterato il quorum dei due terzi dei membri per i primi tre scrutini e della maggioranza assoluta dal quinto in poi.

La Legge costituzionale 88/2016, invece, interveniva con maggiore decisione prevedendo dalla quarta alla sesta votazione un quorum dei tre quinti dei membri e dalla settima votazione in poi quello dei tre quinti dei votanti, lasciando il quorum dei due terzi per le prime tre votazioni. Si discusse in dottrina sull'opportunità di prevedere il quorum in base ai votanti e non ai membri, con il timore manifestato da alcuni costituzionalisti che in caso di massiccia astensione dal voto la maggioranza dei tre quinti dei votanti sarebbe risultata inferiore anche rispetto alla maggioranza assoluta.

In realtà tale problema difficilmente si sarebbe verificato visto che la percentuale dei votanti nell'elezione presidenziale non è mai scesa, nella storia repubblicana, sotto il 96% e nella maggior parte dei casi si è attestata al 99% (D'Alimonte 2016).

In entrambi i casi, comunque, il referendum ha respinto le riforme costituzionali, lasciando incompiuta la necessità di adeguare il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica alle esigenze generate dall'introduzione del maggioritario.