



**Lorenzo De Carlo\*, Emanuele Rossi\*\*, Giulio Santini\*\*\***

## **L'elezione del Capo dello Stato tra regole, regolarità e innovazioni (Rileggendo la tornata presidenziale del gennaio 2022)\*\*\*\***

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La scelta dei delegati regionali – 3. L'elezione presidenziale ai tempi del Covid-19 – 4. Le modalità di espressione del voto e il rispetto della segretezza – 5. L'integrazione del collegio elettorale al secondo scrutinio – 6. Lo svolgimento delle votazioni: le astensioni, i voti dispersi e i voti nulli – 7. Le 'candidature', avanzate o ventilate – 8. La rielezione di Sergio Mattarella e le sue possibili conseguenze sul piano istituzionale – 9. Il giuramento e il messaggio inaugurale del nuovo settennato – 10. Alcune considerazioni conclusive.

### **1. Introduzione**

Questo contributo si propone di esaminare alcuni aspetti particolarmente rilevanti che concernono l'elezione del Presidente della Repubblica, per come stati affrontati e risolti nella tornata del gennaio 2022. Si cercherà di inquadrarli all'interno della prassi relativa alle precedenti elezioni, al fine di comprenderne il senso di continuità o discontinuità rispetto ad essa.

In particolare, saranno presi in considerazione la costituzione dell'assemblea elettorale, con particolare riguardo all'integrazione delle Camere con i delegati regionali; le difficoltà relative alle norme di prevenzione e profilassi sanitaria, che hanno condizionato le modalità di voto; i problemi relativi all'elettorato attivo e passivo; lo svolgimento dei lavori e la conduzione delle operazioni di scrutinio; l'esito finale della seduta comune e il successivo (secondo) insediamento di Sergio Mattarella. Si darà conto di alcuni dei nodi procedurali e sostanziali sorti attorno all'evento della rielezione del Presidente della Repubblica, anche se, a riguardo di quest'ultimo

---

\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche – Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa.

\*\*\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche – Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa.

\*\*\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Il lavoro è opera della comune riflessione, ed anche la stesura delle varie parti è stata largamente condivisa. Tuttavia, ai fini di attribuzione i paragrafi 2-4 sono opera di Lorenzo de Carlo; i paragrafi 5-6 di Emanuele Rossi; i paragrafi 7-9 di Giulio Santini. I paragrafi 1 e 10 sono frutto di stesura comune.

argomento, i limiti del presente lavoro inducono, fin da subito, a una professione di non esaustività, tanto rilevante e carica di conseguenze la normalizzazione del secondo mandato presidenziale appare per l'inquadramento dell'intero sistema istituzionale italiano.

A ben pensare, più ancora della temporaneità nell'incarico, il nucleo fondamentale della forma repubblicana è, in fondo, l'elettività del Capo dello Stato, unitamente al fatto che la sua legittimazione sia ricavabile esclusivamente dal sistema stesso e non si fondi su basi che lo trascendono, come i principi dinastici<sup>1</sup>. Così, come già osservava Mortati, si può dire che quello dell'elezione presidenziale costituisce «uno dei punti più delicati fra quelli che si presentino alla politica costituzionale»<sup>2</sup>: è dunque legittimo nutrire qualche dubbio sull'opportunità che, nell'ordinamento italiano, le norme di diritto positivo che la regolino risultino, in sostanza, limitate agli scarni precetti costituzionali; tanto che diventa difficile valutare, come si dovrebbe, le prassi alla luce delle norme, in quanto tali norme spesso mancano.

Così, la riflessione si deve misurare con il tema della regolarità nella prassi degli organi costituzionali, in base alla quale si fondano regole convenzionali, tenute in considerazione dagli attori politici, pur se non assistite da *opinio juris sive necessitatis* e come tali insuscettibili di essere produttive di conseguenze giuridiche cogenti<sup>3</sup>. Nella fenomenologia delle convenzioni costituzionali, forse, non interviene nell'ambito del procedimento di elezione del Presidente della Repubblica soltanto la variante per cui una regola sostanziale-politica si sovrappone a quella legale, di modo che «per la sostanza essa viene completamente svuotata», almeno fin quando la convenzione dura<sup>4</sup>: e il motivo può essere identificato proprio nel carattere così ridotto della portata della disciplina positiva.

Le altre tre tipologie di convenzioni costituzionali sono invece tutte rilevanti. Così la prima, per cui soltanto figure con una consolidata esperienza politica, e che hanno ricoperto cariche pubbliche al massimo livello, sono considerate 'presidenziabili' dalle forze parlamentari (giustificata ma non imposta dal significativo peso istituzionale dell'organo)<sup>5</sup> appartiene a quel

<sup>1</sup> Si può richiamare, per tutte, la definizione di M.S. GIANNINI, *Repubblica (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 893), per cui, «nel senso di tipo strutturale di Stato» sono Repubbliche «quelle strutture contrassegnate dall'elettività dell'ufficio di Capo dello Stato congiunta alla non originarietà dell'ufficio medesimo» («nella monarchia elettiva [...] il monarca essendo tale sempre *iure proprio*»), «tratto che molti hanno poi sintetizzato nella formula di "rappresentatività" dell'ufficio di Capo dello Stato».

<sup>2</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, I, 1975, 9, 525.

<sup>3</sup> Recentemente, ritorna su questo tema classico, collocandosi nel filone 'panconvenzionalista' inaugurato da G.U. RESCIGNO (cfr. *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972), Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta online*, 1-2022.

<sup>4</sup> G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, 4-1997, 508. Un caso del genere è la *fiction iuris* per cui, nelle monarchie parlamentari di tipo inglese, numerosi atti sostanzialmente governativi continuano a essere imputati all'esercizio della prerogativa regia, ancorché sarebbe (politicamente) impensabile che il sovrano interferisse nella loro formazione.

<sup>5</sup> Sulle 'candidature' all'elezione presidenziale, cfr. le osservazioni di A. REPOSO, *Alcuni rilievi sul procedimento elettorale per l'elezione del presidente della Repubblica*, in *Rivista Aic*, 2-2013. La convenzione ha un peso nella fase di attribuzione a una certa personalità delle schede votate con un nome e cognome ambiguo; ma che non ha impedito il ciclico riproporsi di idee alternative, per cui dovrebbe essere un'altissima personalità della cultura, della scienza o del mondo sociale ad essere scelta per l'ufficio supremo (sin da quando si fece il nome di Arturo Toscanini come possibile Capo provvisorio dello Stato: episodio ricordato, tra gli altri, da P. CRAVERI, *La democrazia incompiuta. Figure del '900 italiano*, Venezia, Marsilio, 2002, 109). Nonostante i mutamenti della forma di governo intervenuti soprattutto a partire dagli anni Novanta, questa convenzione sembra aver retto anche nel 2022, difesa gelosamente da partiti desiderosi «che la c.d. politica riprendesse i suoi spazi» (I. PELLIZZONE, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale, tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella*, in *Federalismi.it*, 5-2022, 7).

gruppo di convenzioni che «restring[ono] il fascio dei possibili comportamenti permessi da una regola legale», quando essa «prescriv[e] il risultato finale, [...] ma non il cammino per giungere ad esso»<sup>6</sup>.

Ugualmente può dirsi per la seconda variante di convenzioni. Ad esempio, almeno a partire dal 2013, si è poi affermata, e forse consolidata, la tendenza per cui, quando il nome di un ‘candidato’ viene posto in votazione su esplicita indicazione di una delle forze politiche maggiori, e non ottiene voti sufficienti all’elezione, esso viene considerato ‘respinto’ dal Parlamento, e pertanto escluso di fatto dai successivi scrutini<sup>7</sup>: un caso, questo, di regola convenzionale in virtù della quale un evento giuridicamente indifferente si arricchisce di un significato politico (e, beninteso, solo politico) di particolare coerenza.

Un ultimo tipo di convenzioni costituzionali è quello che prescrive una condotta da seguire in assenza di obblighi o divieti di diritto. A prescindere dalle vere e proprie consuetudini costituzionali<sup>8</sup>, molti aspetti dell’elezione del Capo dello Stato sembrano politicamente imprescindibili, anche se potrebbero essere omessi o alterati senza particolari implicazioni giuridiche. Così, ad esempio, se, dopo il giuramento di fronte alle Camere, il neoeletto Presidente rifiutasse di tenere un discorso, oppure lo arricchisse di espressioni che tradiscano chiare preferenze per specifiche opzioni oggetto di controversia politica, probabilmente ciò verrebbe considerato in modo ben più serio rispetto alla violazione di una semplice norma di cortesia<sup>9</sup>; eppure, una volta che ci si è attenuti al disposto dell’art. 91 Cost., che impone il solo giuramento, nessuna conseguenza potrebbe discendere *de jure* dalla mancata pronuncia di un intervento o dall’irritualità dei suoi contenuti.

L’indagine sulle dinamiche politiche esplicatesi nel corso dell’elezione presidenziale è, dunque, di sicuro interesse per il costituzionalista, nella misura in cui fornisce un indicatore dello stato del sistema dei partiti e più in generale delle istituzioni politiche, e, a un tempo, consente di verificare se qualche vecchia convenzione integrativa dei precetti costituzionali sia venuta meno, o se qualche altra si sia consolidata: il che è necessario a ricostruire il contenuto della Costituzione materiale.

<sup>6</sup> Ancora G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni*, cit., 511. Dal contributo di Rescigno è ricavata la classificazione qui presa in considerazione.

<sup>7</sup> Il riferimento è, evidentemente, alla reiezione della ‘candidatura’ di Franco Marini (primo scrutinio del 2013) e di quella di Romano Prodi (quarto scrutinio dello stesso anno); oltre che al caso di Elisabetta Casellati al quinto scrutinio del 2022. Non è, invece, il caso dei nomi ‘di bandiera’, avanzati da quelle forze politiche più o meno consistenti che siano completamente refrattarie, almeno nel momento, alla ricerca di un compromesso con altri gruppi. Già nel 1992 ogni possibilità di Arnaldo Forlani fu considerata definitivamente affossata quando, proposto per il secondo scrutinio consecutivo (il sesto) ottenne 29 voti in meno del *quorum*; in precedenza, erano comuni votazioni a oltranza su nomi seriamente passibili di raggiungere i consensi necessari (la Dc diede indicazione di voto per Antonio Segni per tutti e nove gli scrutini del 1962).

<sup>8</sup> È una consuetudine costituzionale, ad esempio, che il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali debba considerarsi un ‘collegio imperfetto’ (o ‘mero collegio elettorale’), con quello che ciò comporta in termini di possibilità di dibattito e di definizione dell’ordine del giorno; tale qualificazione è stata ufficialmente proposta dal Presidente Pietro Ingrao, in risposta a una sollecitazione in senso contrario avanzata da Emma Bonino (cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, VII Legislatura, Discussioni. Seduta comune da giovedì 29 luglio a sabato 8 luglio 1978, resoconto stenografico, 3 ss.).

<sup>9</sup> Quale potrebbe essere, ad esempio, quella per cui l’annuncio dell’avvenuta elezione è recato personalmente e immediatamente dai Presidenti delle Camere al domicilio del nuovo Presidente. A dispetto del nome, sembra invece la convenzionalità e non la mera correttezza a ispirare le ‘dimissioni di cortesia’ che il Presidente del Consiglio rassegna nelle mani del neoeletto Capo dello Stato (e, ovviamente, lo stesso vale per il fatto che queste siano senz’altro respinte): in questo senso si devono condividere le considerazioni di Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni*, cit., 28 ss.

Già Leopoldo Elia, a proposito di questo stretto legame tra realtà del dato politico e regole convenzionali, ricordava come «la rilevanza giuridica dei tratti assunti dal sistema dei partiti è commisurata al prodursi di convenzioni, concernenti ipotesi differenziate rispetto a quelle prese in considerazione dal costituente: sicché, potrebbe concludersi, a proposito del sistema dei partiti, tanto di presupposto quanto di “precipitato” in regole convenzionali», in quanto, nei regimi parlamentari esistono «norme sulla forma di governo [...] a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo»<sup>10</sup>. Non stupisce, dunque, che uno dei momenti in cui maggiormente questo panorama convenzionale è messo alla prova, e tende a modificarsi e ridefinirsi, sia quello che lo stesso Elia considerava il punto di «massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche»: l'elezione del Capo dello Stato<sup>11</sup>.

## 2. *La scelta dei delegati regionali*

Venendo all'analisi delle diverse fasi in cui si articola la procedura elettorale in questione, un primo aspetto da considerare riguarda l'integrazione del corpo elettorale mediante i delegati regionali, secondo quanto stabilito dall'art. 83, comma 2, Cost. Essi, assenti all'elezione presidenziale del 1948<sup>12</sup>, hanno partecipato per la prima volta all'elezione del Capo dello Stato nel 1955: nel numero di 10<sup>13</sup>, provenivano esclusivamente dalle Regioni (ad autonomia speciale) fino ad allora istituite, ovvero Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Sicilia e Sardegna, alle quali si aggiunse nel 1964 anche il Friuli-Venezia Giulia, raggiungendo un totale di 13<sup>14</sup>. Solo a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 281 del 16 maggio 1970 e delle conseguenti elezioni dei Consigli regionali svoltesi nello stesso anno, anche le Regioni a statuto ordinario poterono inviare i propri delegati per la votazione del Presidente della Repubblica: ciò accadde nel 1971, allorché Giovanni Leone fu il primo Capo dello Stato ad essere eletto dall'intero corpo elettorale previsto dall'art. 83.

A partire dal 1971 è sempre stato rispettato il rapporto di due a uno tra esponenti della maggioranza e dell'opposizione in Consiglio regionale, anche se non risultano regolarità nella selezione di determinate figure: spesso è accaduto che il Presidente della Giunta regionale fosse tra i delegati, ma non si tratta di una regolarità indefettibile.

Quanto alla scelta delle minoranze politiche premiate dall'elezione di un proprio delegato (in presenza di più forze politiche di opposizione all'interno dei diversi Consigli regionali) va ricordato che non esistono regole puntuali finalizzate ad individuare da quale minoranza debba

<sup>10</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 640.

<sup>11</sup> *Ivi*, 660.

<sup>12</sup> Questo in ragione della II disposizione transitoria e finale della Costituzione, per la quale «se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere». Il 10 maggio 1948 erano operativi soltanto il Consiglio regionale della Valle d'Aosta e l'Assemblea regionale siciliana.

<sup>13</sup> Tre delegati per Regione, salvo la Valle d'Aosta, come disposto dall'art. 83, comma 2 Cost.

<sup>14</sup> Come delegati erano selezionati con regolarità i Presidenti delle Regioni, della Provincia autonoma di Bolzano, dell'Assemblea regionale siciliana e del Consiglio regionale della Sardegna, nonché un consigliere regionale di minoranza.

provenire il terzo delegato<sup>15</sup>: sebbene infatti il testo costituzionale faccia riferimento a ‘minoranze’ al plurale, è evidente che una sola di queste può aspirare ad avere un eletto<sup>16</sup> (anche se, sul piano del tutto teorico, la formulazione costituzionale non esclude che ne possa avere anche due o tutte e tre). A tale riguardo, in passato si era formata una sorta di prassi in base alla quale la distribuzione dei delegati tra le forze politiche avveniva con un accordo sottoscritto a livello nazionale, poi riversato nelle diverse Regioni<sup>17</sup>: uno schema poi venuto meno già a partire dal 1999, da quando ogni Consiglio regionale sceglie sulla base di proprie, autonome, valutazioni; il che si giustifica in ragione del venir meno delle dinamiche del primo sistema dei partiti, caratterizzate dalla presenza di formazioni minori stabili nel tempo e di grande radicamento territoriale<sup>18</sup>.

Nel nuovo millennio, la presenza dei Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale si è fatta sempre più frequente: fino a quando, nel 2022, per la prima volta la rappresentanza dei partiti di maggioranza è stata composta esclusivamente da tali figure. Quanto agli esponenti di minoranza, questi sono stati individuati all’interno dei gruppi di opposizione nei Consigli regionali<sup>19</sup>. In definitiva, quindi, non è mutata la prassi costantemente seguita che ha visto tutti i delegati regionali provenienti dai Consigli regionali, sebbene, anche nella presente circostanza, come già in passato<sup>20</sup>, fosse stata suggerita l’ipotesi di eleggere anche alcuni (o tutti) esponenti esterni al Consiglio regionale<sup>21</sup>. Se ne era fatto espressione, a livello politico, il Presidente dell’Anci Antonio Decaro, con una proposta ripresa da alcuni sindaci e appoggiata anche dal Presidente della Regione Emilia-Romagna, che aveva proposto l’elezione di sindaci di Comuni rientranti nel territorio regionale; mentre su un diverso piano deve collocarsi la proposta, pure avanzata senza successo, di aprire la delegazione anche a esponenti del mondo della cultura, dell’arte, del Terzo settore e così via<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> In tema cfr. G. CIAURRO, *Il procedimento per l’elezione del Presidente della Repubblica*, in *Nuovi studi politici*, 5-6-1971, 19 ss.

<sup>16</sup> Così anche L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 175.

<sup>17</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in *Il Presidente della Repubblica. Art. 83-87*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1978, 20 ss.

<sup>18</sup> Tale schema non fu rispettato durante l’elezione presidenziale del 1992, quando i delegati furono spartiti in modo pressoché esclusivo tra Dc, Psi e Pds, con solo due rappresentanti di altri partiti (la Svp e il Patt per il Trentino-Alto Adige). Sorsero vibranti polemiche sulla suddivisione tra i partiti dei delegati regionali, sollevate in particolare dai rappresentanti di Msi, Pli, Rifondazione, Verdi, Lega, Rete, Radicali: tra i vari argomenti, merita di essere ricordata l’accusa di antiregionalismo sollevata da Marco Pannella a carico delle tre formazioni maggiori; in pratica, la protesta comportò che i rappresentanti dei gruppi che avevano espresso il dissenso si rifiutarono di partecipare alla prima votazione. I delegati, comunque, furono ritenuti legittimamente eletti dal Presidente della Camera Scalfaro, in quanto rappresentativi anche delle minoranze consiliari (la vicenda può essere ricostruita in base ai resoconti parlamentari; cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, XI Legislatura, Discussioni. 1<sup>a</sup> seduta comune da mercoledì 13 a lunedì 25 maggio 1992, resoconto stenografico, 3 ss.).

<sup>19</sup> Anche in Trentino-Alto Adige dove la composizione del Consiglio regionale è data dalla somma dei consiglieri delle due Province, sono stati eletti il Presidente della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale e una consigliera regionale. In Valle d’Aosta, l’unica regione che ha diritto a un solo delegato, è stato eletto il Presidente della Giunta regionale.

<sup>20</sup> Ad esempio, fu, forse, qualcosa di più di una voce giornalistica quella per cui il Sindaco di Firenze cercasse l’elezione come delegato regionale della Toscana nell’elezione presidenziale del 2013. Tra le figure politiche di primissimo piano che non hanno preso parte alla tornata del 2022 si devono citare, almeno, i Presidenti del M5s e di Fi (oltreché il Presidente del Consiglio dei Ministri, del quale, però, è da tenere in conto la non affiliazione partitica).

<sup>21</sup> Merita ricordare che l’art. 79 del Progetto di Costituzione intendeva limitare la scelta dei delegati ai solo consiglieri regionali. Nel senso che «non è indispensabile che i delegati regionali siano eletti in seno al consiglio regionale», cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 175.

<sup>22</sup> Sia consentito il rimando a E. ROSSI – L. GORI, *Quirinale, fra i grandi elettori ci sia anche il Terzo settore*, in *Vita*, 18 dicembre 2021.

Il risultato complessivo delle votazioni svoltesi nei consigli regionali nel gennaio 2022 è stato il seguente: il Partito democratico ha ottenuto il maggior numero di delegati regionali, ovvero 19 (circa un terzo del totale), 8 dei quali provengono dalle quattro regioni in cui tale partito è parte della maggioranza, mentre 11 sono espressione delle minoranze. La seconda forza politica in termini di numero di delegati regionali è stata la Lega, che ne ha avuti 14 (12 come maggioranza, 2 come minoranza); seguono Forza Italia con 8 delegati (7 di maggioranza e uno di opposizione); Fratelli d'Italia con 5 (3 di maggioranza, 2 di minoranza); Movimento 5 stelle con 4 (tutti di minoranza).

Quanto ai partiti minori, hanno ottenuto delegati: Udc 2 (entrambi di maggioranza); Union valdôtaine 1; Partito sardo d'Azione 1 (rappresentato dal Presidente della Sardegna Solinas, alla guida di una coalizione di centrodestra), Svp 1; Coraggio Italia 1 (il Presidente ligure Toti). Vi sono infine il Presidente della Giunta pugliese, Michele Emiliano, fondatore del movimento di centrosinistra Con Emiliano, e quello della Sicilia, Nello Musumeci, appartenente alla forza autonomista di centrodestra #DiventeràBellissima<sup>23</sup>.

Come detto, non si sono verificati casi di mancata rappresentanza delle minoranze, il che non significa, tuttavia, che questo provenga dalla minoranza numericamente più consistente all'interno del Consiglio regionale: così, ad esempio, in Lombardia è stato eletto il consigliere d'opposizione Dario Violi (M5s), benché il gruppo consiliare di appartenenza fosse meno numeroso (11 componenti) di quello del Partito democratico (14 membri), che aveva avanzato il nome di Fabio Pizzul<sup>24</sup>. Merita un cenno la situazione campana, ove il gruppo di opposizione più numeroso è quello del M5s, ma il delegato regionale eletto è stato selezionato dallo schieramento di centrodestra, complessivamente più numeroso; e, all'interno di quest'ultimo, è stata votata Annarita Patriarca del gruppo di Forza Italia, benché tra le formazioni che avevano sostenuto Stefano Caldoro alla presidenza della Regione il gruppo Fratelli d'Italia fosse il più numeroso.

Quanto alla questione della rappresentanza di genere, si ricordi che, con riguardo al principio generale espresso dall'art. 51, primo comma, Cost., nessuna fonte specificamente rivolta all'elezione dei delegati regionali impone quote riservate a vantaggio di uno dei due generi: così, nella recente elezione solo cinque donne sono state elette tra i delegati regionali (due di maggioranza, tra cui la Presidente della Giunta umbra Donatella Tesei, e tre di opposizione), numero che, curiosamente, resta invariato dal 1999.

Una volta eletti, i delegati regionali sono stati convalidati dal Presidente della Camera (in qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune), il quale ne ha dato notizia in apertura della seduta comune, il 24 gennaio 2022. Così Roberto Fico: «comunico che, sulla base della consolidata prassi costituzionale, che attribuisce al Presidente del Parlamento in seduta comune il potere di decidere, in via definitiva, sulla legittimità dei titoli dei delegati regionali, ho proceduto alla relativa verifica dei poteri. Dopo aver consultato i membri degli Uffici di Presidenza dei due

<sup>23</sup> Il consigliere d'opposizione eletto delegato regionale è il capogruppo di uno dei partiti di opposizione in 12 Regioni, era stato candidato alla Presidenza della Regione in cinque casi (Abruzzo, Friuli, Lombardia, Marche, Molise) e appartiene all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in soli due casi (Lombardia e Puglia).

<sup>24</sup> Per la precisione, Violi ha ottenuto 22 voti, a fronte dei 17 di Pizzul.

rami del Parlamento, ho riconosciuto valide tutte le elezioni dei delegati effettuate dai consigli regionali, ai sensi dell'articolo 83 della Costituzione»<sup>25</sup>.

Da tale dichiarazione si evince che la decisione sui titoli dei delegati regionali è ritenuta dal Presidente di propria esclusiva competenza, in quanto l'interlocuzione con i componenti degli Uffici di Presidenza (e non già con gli organi stessi) viene considerata alla stregua di una mera 'consultazione'. Il che impedisce – tra l'altro – che di tale consultazione resti traccia documentale (neppure nei Bollettini che riportano le notizie sulle attività degli organi collegiali di vertice), né quindi è possibile conoscere quale sia stata la posizione eventualmente sostenuta dai diversi componenti di detti organi.

In merito, mai si è verificato – neppure in passato – un esito negativo del controllo di legittimità dei titoli dei delegati regionali, anche se può essere ricordato il caso di un ricorso al Presidente della Camera (respinto), presentato nel 2006 in relazione alla Campania. Nel caso di specie, il Presidente del Consiglio regionale aveva proclamato eletto il consigliere d'opposizione che aveva ottenuto il numero più alto di voti, sebbene complessivamente fosse risultato solo quinto per preferenze, ritenendo di escludere il terzo e il quarto, entrambi appartenenti alla maggioranza<sup>26</sup>.

### **3. L'elezione presidenziale ai tempi del Covid-19**

La presente elezione presidenziale, a differenza di tutte le precedenti, ha dovuto fare i conti con l'emergenza sanitaria in atto, con alcune inevitabili ripercussioni sulle procedure. In particolar modo, due sono stati i nodi particolarmente rilevanti: la partecipazione al voto dei parlamentari sprovvisti dei requisiti per circolare nel territorio nazionale (o perché sprovvisti di vaccinazione o 'certificazione verde', o perché positivi al Sars-Cov-2); e la gestione ordinata e sicura dei lavori di un'assemblea particolarmente numerosa negli spazi di Palazzo Montecitorio.

Quanto al primo punto, deve essere segnalato un ricorso per conflitto di attribuzioni presentato alla Corte costituzionale da cinque parlamentari residenti in Sardegna e in Sicilia e

<sup>25</sup> Cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, XVIII Legislatura, Discussioni. 5ª seduta comune di lunedì 24 gennaio 2022, resoconto stenografico, 1.

<sup>26</sup> Cfr. P. ARMAROLI, *Noterelle sull'elezione di Giorgio Napolitano*, in *Quaderni costituzionali*, 3-2006, 543. Purtroppo, non è dato conoscere se il Presidente Bertinotti abbia respinto il ricorso per ragioni di incompetenza o condividendo nel merito la scelta del Presidente di assemblea campano: in altri termini, non è completamente chiaro se, riconosciuta in astratto l'applicazione del metodo del voto limitato, il Presidente abbia ritenuto che uno scrutinio più intenso avrebbe ecceduto le sue attribuzioni, ovvero se egli abbia anche valutato che la decisione del Presidente del Consiglio regionale della Campania era l'unica possibile alla luce della necessità di dare pratica attuazione del dettato costituzionale. Indurrebbero a preferire la prima ipotesi le parole pronunciate da Bertinotti in apertura della seduta comune, che motivavano la convalida di tutti i delegati in ragione del fatto che «l'elezione dei delegati da parte di tutti i Consigli regionali è stata [...] conforme al secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione» e «su questa base, in ogni Consiglio regionale si è proceduto alla votazione con il sistema del voto limitato» (Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, XV Legislatura, Discussioni. 1ª Seduta comune di lunedì 8 maggio 2006, resoconto stenografico, 1). Nel 2013, la Presidente Boldrini si sarebbe espressa nel senso che tale verifica abbia «natura formale» e sia «volta ad accertare che [...] sia stato adottato un sistema di votazione in grado di assicurare il rispetto del dettato costituzionale relativo alla rappresentanza delle minoranze»: si esamina il sistema, dunque, e non il suo frutto (Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati – Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, riunione congiunta di mercoledì 17 aprile 2013, in Camera dei deputati, XVII Legislatura, *Bollettino degli organi collegiali*, 2, 39).

avente ad oggetto l'art. 1, secondo comma, del decreto-legge n. 229 del 30 dicembre 2021<sup>27</sup>. Tale disposizione prevede che, a partire dal 10 gennaio 2022, l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico sia subordinato al possesso della 'certificazione verde' di avvenuta vaccinazione o guarigione (il cosiddetto '*super green pass*'). I ricorrenti, essendo privi di tale documento, ritenevano che tale previsione impedisse loro di partecipare ai lavori parlamentari, in particolare a quelli per l'elezione del Presidente della Repubblica (fissata per il 24 gennaio), in quanto per i residenti nelle isole il raggiungimento della capitale sarebbe stato possibile soltanto mediante l'utilizzo di mezzi pubblici (aerei o traghetti), che però non era loro consentito a causa del mancato possesso del *super green pass*.

I ricorrenti domandavano «l'annullamento dell'atto oggetto di conflitto, previa sospensione da adottarsi anche *inaudita altera parte*, sussistendo il pericolo di un pregiudizio grave e irreparabile, viste «la particolare ristrettezza dei tempi» e la «importanza della questione, al fine di tutelare, anche nelle more della definizione del presente giudizio, le prerogative costituzionali» loro spettanti<sup>28</sup>. Inoltre, essi lamentavano anche vizi di incostituzionalità delle disposizioni normative, che la Corte avrebbe potuto rilevare previa autorimessione della questione di legittimità.

Il 19 gennaio la Corte ha emesso un comunicato per dare conto della dichiarata inammissibilità del conflitto, non ritenendo che si fosse prodotta una manifesta violazione delle prerogative costituzionali proprie del singolo parlamentare. Nella successiva pronuncia (la sentenza della Corte costituzionale del 20 gennaio 2022, n. 15), si legge che tale requisito, necessario ai fini dell'ammissibilità del ricorso in ragione della più recente giurisprudenza<sup>29</sup>, non è riscontrabile, in quanto «la disposizione oggetto del conflitto regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico valide per l'intera collettività e non riguarda attribuzioni specifiche di deputati o senatori, incise in via fattuale e di riflesso; attribuzioni il cui esercizio deve essere garantito dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente»<sup>30</sup>.

Di fatto, tuttavia, i parlamentari ricorrenti hanno potuto partecipare a tutte le votazioni (la deputata Suriano non ha preso parte né ai primi due scrutini né all'ultimo, ma ha votato negli altri cinque), presumibilmente in quanto già presenti a Roma. Solo in un caso un elettore non ha potuto prendere parte alle votazioni in ragione delle disposizioni in oggetto: si tratta del deputato della Lega Guido De Martini, il quale, essendo sprovvisto di *super green pass*, non ha potuto spostarsi dalla Sardegna a Roma<sup>31</sup>.

Un altro aspetto legato all'emergenza Covid-19 ha riguardato le modalità di votazione dei parlamentari e delegati regionali colpiti dal virus oppure in quarantena precauzionale: in relazione a tale condizione erano state avanzate, prima dell'inizio della procedura, alcune proposte per consentirne la partecipazione e l'espressione del voto. Va segnalato al riguardo che fino a quel

<sup>27</sup> Si tratta, in particolare, dei deputati Pino Cabras, Emanuela Corda e Andrea Vallasca di Alternativa (componente politica del Gruppo misto), eletti in Sardegna; della deputata Simona Suriano (Gruppo misto) e del senatore Pietro Lorefice (M5s), eletti in Sicilia.

<sup>28</sup> Ordinanza della Corte costituzionale del 20 gennaio 2022, n. 15.

<sup>29</sup> Secondo la linea consolidata a partire dalla sentenza della Corte costituzionale dell'8 febbraio 2019, n. 17.

<sup>30</sup> Su tale decisione, cfr. le osservazioni di A. LAURO, *Nessun parlamentare è un'isola: green pass ed elezione del Presidente della Repubblica*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2021.

<sup>31</sup> La vicenda è raccontata dalla stampa, che è intervenuta per commentare alcuni 'voti di stima' ricevuti dal deputato sardo: cfr. A. PRINA, *Guido De Martini: «I 7 voti? Un piccolo risarcimento»*, in *La Nuova Sardegna*, 27 gennaio 2022.

momento non era stato permesso a deputati e senatori contagiati dal Covid-19 o in quarantena precauzionale di spostarsi dalla propria sede per partecipare alle votazioni, neanche nei casi in cui - ad esempio un voto di fiducia -, l'assenza di un numero anche limitato di parlamentari avrebbe potuto causare conseguenze sulla tenuta degli esecutivi<sup>32</sup>.

Durante l'intero corso della pandemia i parlamentari sono stati autorizzati a circolare liberamente su tutto il territorio nazionale nell'esercizio delle proprie funzioni, anche in presenza di restrizioni a livello tanto generale quanto locale, fatti salvi i casi, appunto, di contagio o quarantena precauzionale. Tuttavia, l'indubbia singolarità dell'elezione del Capo dello Stato, unico caso che prevede la partecipazione del Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali, nonché il ruolo fondamentale che il Presidente della Repubblica riveste nel nostro ordinamento, rappresentano un chiaro indice della centralità nel sistema costituzionale di questa votazione e dunque della necessità di garantire la presenza di tutti gli elettori, anche a fronte della seppur pressante necessità di prevenire la diffusione del contagio, considerando altresì la circoscritta delimitazione a livello personale, spaziale e temporale delle misure da adottare.

Tale esigenza è stata resa ulteriormente più pressante dalla necessità di evitare il delinarsi di situazioni potenzialmente foriere di polemiche. Infatti, la 'candidatura' (poi ritirata) di Silvio Berlusconi, non potendo contare sul supporto ufficiale di formazioni esterne alla coalizione di centrodestra, avrebbe richiesto la presenza del maggior numero possibile di elettori: qualora alcuni di questi, intenzionati a votare l'ex Presidente del Consiglio, non avessero potuto partecipare a causa della situazione pandemica, si sarebbe corso il rischio di una 'prova di resistenza al contrario' e di una conseguente parziale delegittimazione del nuovo Capo dello Stato da parte di alcune forze politiche, nonché di possibili accuse di mancata imparzialità nei confronti degli organi competenti. Tale dinamica sarebbe stata applicabile, di fatto, a qualsiasi tentativo di 'colpo di mano' da parte di uno degli schieramenti.

Dall'altra parte, considerando la ben nota esigenza di assicurare personalità, segretezza e libertà del voto, fin da subito si è esclusa la possibilità di permettere agli elettori contagiati o in quarantena di esprimere il proprio consenso con modalità telematiche<sup>33</sup>, benché in alcune Regioni coloro che non avevano potuto partecipare di persona alla seduta fossero stati abilitati a votare i delegati tramite posta elettronica certificata<sup>34</sup>.

Inoltre, considerando l'inevitabile dilatazione dei tempi legata all'attuazione delle misure di prevenzione del contagio (dal 24 al 27 gennaio si è svolto solo uno scrutinio al giorno; in seguito, a partire dal 28, sono state calendarizzate una votazione mattutina e una pomeridiana), si andava a delineare il rischio di un protrarsi delle procedure elettorali anche oltre il 3 febbraio, termine naturale del mandato di Sergio Mattarella, con conseguente supplenza *ad interim* della Presidente

<sup>32</sup> In materia, tra i molti, cfr. P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi.it*, 29-2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, 3-2020, 214 ss.; N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2-2020, 121 ss.; G. SCACCIA – A. CARBONI, *Funzionalità del Parlamento e modalità di voto nell'emergenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3-2020, 121 ss.

<sup>33</sup> Il dibattito dottrinale in merito è stato, tuttavia, acceso: *ex multis*, si segnalano, *pro*, l'intervista di A. RAPISARDA a S. CASSESE, «Per il Quirinale si può pure votare a distanza», in *Libero Quotidiano*, 11 gennaio 2022; *contra*, l'intervista di F. OLIVO a M. LUCIANI, *Massimo Luciani: «Il voto a distanza per il Quirinale non è un'opzione»*, in *Huffington Post*, 9 gennaio 2022.

<sup>34</sup> *Funditus*, cfr. R. DICKMANN, *Il decreto-legge n. 2 del 2022 per consentire il voto dei grandi elettori del Presidente della Repubblica in isolamento o in quarantena per Covid-19. Nuove questioni in tema di voto a distanza*, in *Federalismi.it*, 5-2022, 50 ss.

del Senato fino all'elezione di un nuovo Capo dello Stato<sup>35</sup>, per quanto parte della dottrina propenda per una *prorogatio* del Presidente in carica<sup>36</sup>.

Per sciogliere questi nodi, l'on. Stefano Ceccanti aveva proposto di attivare più seggi elettorali in sedi istituzionali diverse (Camera, Senato, Regioni), tenendo conto che il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente è un luogo di votazione e non di dibattito, al fine di evitare assembramenti al momento del voto e consentire quindi una maggiore sicurezza. Il presupposto evocato da Ceccanti (che cioè il Parlamento in questa sede sia mero seggio elettorale) evoca un tema risalente, come noto, e che in questa tornata pare essere stato confermato senza sostanziali divergenze<sup>37</sup>.

A tale riguardo, pertanto, la Camera dei deputati, in data 18 gennaio 2022, ha approvato due identici ordini del giorno durante la discussione relativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 172 del 26 novembre 2021<sup>38</sup>, con cui si impegnava il Governo «a garantire ogni forma di collaborazione per permettere a tutti i 1.009 delegati di partecipare al voto, in raccordo con le altre istituzioni, il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato della Repubblica, rimuovendo ogni forma di impedimento, se del caso anche attraverso un intervento di carattere normativo» (ordini del giorno n. 84 e n. 92)<sup>39</sup>.

La soluzione su cui si è orientato il Presidente del Parlamento in seduta comune è stata di istituire un 'drive-in elettorale' nel parcheggio della Camera: a tal fine, invece di dare semplicemente mandato all'apparato amministrativo della Camera di procedere in tal senso, anche il Presidente ha invocato un intervento normativo del Governo, al fine di rendere operativa tale possibilità. Ciò deve intendersi non tanto con riguardo all'organizzazione del seggio in sé (su cui non si vede quale competenza dovrebbe avere il Governo)<sup>40</sup>, quanto invece sulla possibilità di farvi accedere i parlamentari che si trovassero nelle condizioni di salute sopra indicate.

Dopo la sollecitazione della Camera e del suo Presidente, il Governo è prontamente intervenuto, e due giorni dopo è stato emanato il decreto-legge n. 2 del 21 gennaio 2022<sup>41</sup>, denominato – dallo stesso comunicato diffuso dal Consiglio dei Ministri – «decreto Grandi

<sup>35</sup> Tale tesi era stata esplicitamente sostenuta anche dal Presidente del Parlamento in seduta comune Roberto Fico in un'intervista concessa a Lucia Annunziata, nella trasmissione di Rai3 *Mezz'ora in più* (16 gennaio 2022), che può essere rivista sul portale *RaiPlay*.

<sup>36</sup> Cfr. M.C. GRISOLIA, *La rielezione di Mattarella: problematiche e prospettive*, in *Federalismi.it*, 5-2022, 3 ss. La *prorogatio* presidenziale nelle more dell'elezione del successore è un argomento storicamente approfondito in dottrina dalle voci più insigni, senza peraltro che si possa riscontrare una vera sintonia: *ex multis*, cfr., *pro*, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1965, 183 ss., e G.U. RESCIGNO, *Art. 85*, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., 70 ss., che ricostruisce la *prorogatio* come regola generale del sistema costituzionale italiano, per cui questa non opererebbe solo quando espressamente previsto (come nel caso dei giudici costituzionali); *contra*, C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 538, e P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, 230.

<sup>37</sup> Si rinvia a E. ROSSI, *Sulla procedura delle elezioni presidenziali del 2022: il Parlamento in seduta comune quale (mero) seggio elettorale*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*.

<sup>38</sup> Uno dei decreti-legge sull'emergenza Covid: atto Camera n. 3442 del 13 gennaio 2022, trasmesso dal Senato (atto Senato n. 2463 del 26 novembre 2021).

<sup>39</sup> I due o.d.g. hanno identico dispositivo, ma differenti premesse e proponenti (n. 84 Lollobrigida *et al.* di Fdi; n. 92 Barelli-Lupi-D'Attis di Fi e Misto). L'esame dei due ordini del giorno è avvenuto congiuntamente, con contestuali dichiarazioni di voto e votazioni per parti separate, dapprima, congiuntamente, sulle identiche parti dispositive e, quindi, distintamente, vista l'approvazione, le premesse dei due ordini del giorno. Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Discussioni. 630<sup>a</sup> seduta di mercoledì 19 gennaio 2022, resoconto stenografico, 61 ss.

<sup>40</sup> «Per allestire il seggio, la Camera non ha bisogno di una legge», spiegano fonti parlamentari a N. COTTONE, *Quirinale, il rebus dei Grandi elettori positivi: Fico propone un seggio drive in nel parcheggio della Camera*, in *Il Sole 24 ore*, 19 gennaio 2022.

<sup>41</sup> Pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* n. 16 del 21 gennaio 2022.

elettori»<sup>42</sup>. Nelle Premesse di esso sono richiamati i due ordini del giorno parlamentari, mentre il contenuto normativo contiene una deroga a quanto stabilito dall'art. 1, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 33 del 16 maggio 2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 14 luglio 2020)<sup>43</sup>, al fine di garantire l'esercizio del diritto di voto per l'elezione del Presidente della Repubblica ai membri del Parlamento in seduta comune e ai delegati regionali nel caso in cui questi fossero sottoposti alle misura dell'isolamento (se positivi ai test diagnostici per Sars-Cov-2) o della quarantena precauzionale (se avevano avuto contatti stretti con soggetti positivi).

Tali elettori venivano autorizzati, «previa comunicazione all'azienda sanitaria territorialmente competente, a spostarsi, con mezzo proprio o sanitario, sul territorio nazionale, esclusivamente per raggiungere la sede del Parlamento, e fare rientro nella propria residenza o dimora, indicata come sede di isolamento o quarantena» (art. 1, comma 1). Gli stessi erano altresì autorizzati a soggiornare presso le strutture previste dall'art. 1, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020 (i cosiddetti 'alberghi Covid'), o altro luogo idoneo dove proseguire il periodo di isolamento o di quarantena. Per scongiurare il rischio del contagio, infine, si imponevano agli elettori in oggetto l'obbligo di utilizzare sempre Dpi di tipo Ffp2 e il divieto di allontanarsi dalla sede indicata per l'isolamento o la quarantena se non per svolgere le operazioni di voto, nonché di entrare in contatto con soggetti diversi da quelli preposti a tale funzione.

Si potrebbe discutere su tali misure e sulla loro necessità, ma ciò esula dagli obiettivi del presente lavoro, che intende fornire poco più che una succinta cronaca delle vicende. E tuttavia occorre considerare anzitutto come l'esecutivo si sia trovato ad essere di fatto vincolato quanto all'oggetto del decreto-legge: potendosi in ipotesi anche configurare, in caso di mancato intervento del Governo, la possibilità, da alcuni avanzata, di sollevare un conflitto di attribuzione 'per menomazione' delle prerogative del Parlamento in materia di elezione del Presidente della Repubblica<sup>44</sup>.

In secondo luogo, è necessario valutare le possibili conseguenze di un'eventuale mancata conversione in legge, senza sanatoria degli effetti, di detto decreto-legge: un tema in verità assai complesso, che potrebbe confermare come la materia elettorale costituisca uno degli ambiti privilegiati in ordine alla produzione di effetti irreversibili da parte di decreti-legge non convertiti<sup>45</sup>. Il decreto-legge in questione non è stato infatti convertito, ed anzi è stato abrogato ad opera della legge n. 11 del 18 febbraio 2022, la quale tuttavia (art. 1, comma 3) ha stabilito che «restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 2 del 2022». Non sappiamo se il legislatore intendesse ricomprendere tra i «rapporti giuridici sorti» anche l'avvenuta elezione del Capo dello Stato.

<sup>42</sup> «Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57» del 21 gennaio 2022.

<sup>43</sup> Tali disposizioni obbligano alla quarantena o altra misura dall'effetto equivalente coloro che sono risultati positivi o hanno avuto contatti con persone positive al Sars-Cov-2.

<sup>44</sup> Come, per esempio, ipotizza G. MARAZZITA, *Il decreto legge (dei paradossi) sull'esercizio del diritto di voto per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, 5-2022, 8.

<sup>45</sup> M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Torino, Giappichelli, 1996, 200; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2003, 337.

Ad ogni buon conto, il Presidente della Camera ha dato attuazione al decreto-legge allestendo «al di fuori dell’Aula, ma in un’area di pertinenza della Camera»<sup>46</sup> una postazione per la raccolta del voto degli elettori che, trovandosi nelle condizioni previste dal decreto-legge, ne avessero fatto richiesta. Si deve segnalare che il mancato possesso di un *green pass* ‘base’, come è avvenuto per l’on. Sara Cunial, non è stato considerato un valido motivo per usufruire di tale seggio, con la conseguenza che la deputata in oggetto, non essendo né vaccinata né guarita dal Covid-19 nei sei mesi precedenti e avendo rifiutato di sottoporsi al test, non ha potuto accedere all’Aula e dunque prendere parte alle votazioni (secondo quanto previsto dalla delibera della Camera del 13 ottobre 2021 ex art. 1, commi 1 e 12, del decreto-legge n. 127 del 21 settembre 2021, convertito con legge n. 165 del 19 novembre 2021). All’operazione di voto in tale seggio hanno assistito due deputati segretari: le relative schede, una volta votate e riposte in un’apposita urna, sono state riversate nelle tre urne presenti in aula.

L’ultimo punto relativo alla vicenda Covid ha riguardato le modalità di votazione degli elettori. Anche in questo caso, si è confermata la prassi (risalente alle elezioni del 1971, e presumibilmente legata alla deferenza per la *senioritas* del Senato)<sup>47</sup>, in base alla quale è stata prevista dapprima la chiama dei senatori (iniziando dai senatori a vita), poi dei deputati e infine dei delegati regionali. Con riguardo invece alla situazione pandemica in atto, nella presente circostanza il Presidente ha stabilito apposite fasce orarie per regolare l’accesso dei votanti (a gruppi di 50), i quali hanno potuto quindi far ingresso nell’aula soltanto nell’orario per loro stabilito. Dopo essere stato chiamato, ogni elettore scendeva al centro dell’emiciclo, dove dapprima doveva provvedere a sanare le mani, successivamente riceveva la scheda e la matita da parte degli assistenti parlamentari, quindi entrava in cabina e, all’uscita, deponeva la scheda nell’urna. Sanificate le mani per la seconda volta, lasciava l’aula da un diverso ingresso. A soli 200 elettori, poi, è stata consentita la partecipazione alle operazioni di spoglio. Anche tale modalità conferma la natura di mero seggio elettorale del Parlamento in seduta comune.

#### **4. Le modalità di espressione del voto e il rispetto della segretezza**

Anche in questa occasione si è posto il tema della segretezza del voto (richiesta, come noto, dall’art. 83, terzo comma, Cost.), e delle modalità mediante cui eluderlo, almeno parzialmente, segnando il nominativo prescelto con modalità diverse a seconda del gruppo parlamentare o della forza politica, così confermandosi l’osservazione per cui «l’elezione del Presidente della

<sup>46</sup> Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, XVIII Legislatura. 5ª seduta comune di lunedì 24 gennaio 2022, resoconto stenografico, 1.

<sup>47</sup> La lettura dei vari resoconti di seduta, che riportano l’ordine delle chiamate, consente di ricavare che, nel 1948, in assenza di delegati regionali, votarono prima i deputati, poi i senatori, mentre dal 1955 al 1964 l’ordine prevedeva il voto dei senatori per primi, poi dei delegati regionali, infine dei deputati. Si potrebbe ritenere che questa cristallizzazione dell’ordine di votazione rappresenti, in qualche modo, un segno di cortesia istituzionale, anche se non è scontato che venire chiamati per primi sia più prestigioso che esserlo per ultimi, e, soprattutto, non è chiaro per quale motivo tale garbo nei confronti degli ‘ospiti’ debba valere per i senatori ma non per i delegati regionali.

Repubblica ha costituito un terreno nel quale si sono dispiegate le più disparate tecniche di elusione della segretezza del voto»<sup>48</sup>.

Al fine di evitare la realizzazione di tale potenziale elusione, nel corso delle elezioni del 2006, ad esempio, il centrodestra chiese di considerare valide soltanto le schede recanti nome e cognome, ma il Presidente della Camera Bertinotti si limitò ad invitare a scrivere il nome e il cognome in forma 'lineare', accogliendo l'indicazione emersa in tal senso in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo congiunta; al contempo, appellandosi alla prassi, escluse che la Presidenza dell'Assemblea potesse dettare prescrizioni o fissare indicazioni vincolanti circa la forma con la quale ciascun elettore è chiamato ad esprimere il proprio voto<sup>49</sup>.

Nella presente tornata elettorale, quando era sul tavolo la 'candidatura' (o 'auto-candidatura') di Silvio Berlusconi, Clemente Mastella, attualmente Sindaco di Benevento ma con un lungo passato di deputato, senatore e anche Vicepresidente della Camera, aveva suggerito alle forze politiche che avevano dichiarato di sostenere l'ex Presidente del Consiglio di 'segnare' il voto<sup>50</sup>. Ad evitare che questa modalità potesse affermarsi, il Presidente della Camera Roberto Fico ha comunicato all'Ufficio di presidenza congiunto di Camera e Senato che durante lo spoglio avrebbe letto soltanto il cognome del votato, ove la scheda recasse solo tale indicazione, ovvero quando, pur riportando altre notazioni, fosse comunque univocamente individuabile il soggetto cui era attribuito il voto. Il nome e il cognome del votato sarebbero stati letti soltanto nel caso in cui entrambi fossero riportati nella scheda e la lettura del solo cognome non consentisse l'univoca attribuzione del voto<sup>51</sup>. Una scelta, quella del Presidente Fico, che qualcuno ha ritenuto «un abuso»<sup>52</sup>, alla luce di quanto dichiarato dal Presidente Bertinotti in passato.

La prassi adottata dai Presidenti della Camera in materia non è univoca<sup>53</sup>: Nilde Iotti nel 1985 e Luciano Violante nel 1999 lessero soltanto il cognome del votato (bisogna rilevare, tuttavia, che

<sup>48</sup> F. BIONDI DAL MONTE, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1-2017, 4.

<sup>49</sup> Anche di questo episodio dà conto P. ARMAROLI, *Noterelle*, cit., 542. Di fronte all'assemblea elettorale, Bertinotti si sarebbe espresso in questi termini: «è da escludersi, come dimostra la prassi assolutamente costante, che la Presidenza dell'Assemblea possa dettare prescrizioni o fissare indicazioni vincolanti circa la forma con la quale ciascun elettore è chiamato ad esprimere il proprio voto»; inoltre, «per un principio generale di conservazione degli atti giuridici e per assicurare al massimo grado la salvaguardia della volontà espressa dall'elettore, sono sempre state considerate valide le espressioni di voto comunque attribuibili, senza ragionevoli margini di dubbio, ad una persona univocamente identificabile nel contesto generale»; così, ritenne soltanto di poter «rivolgere un invito a tutti i membri del collegio ad usare, nell'espressione di voto, la forma più sobria e più essenziale [...] al fine di assicurare la massima trasparenza dei comportamenti di voto e l'universalità della relativa lettura» (Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, XV Legislatura, Discussioni. 1<sup>a</sup> Seduta comune di lunedì 8 maggio 2006, resoconto stenografico, 1 ss.).

<sup>50</sup> In particolare, Mastella aveva suggerito a Berlusconi di invitare gli elettori di Forza Italia a scrivere sulla scheda «Silvio Berlusconi», a quelli della Lega «Berlusconi Silvio», a quelli di Fratelli d'Italia semplicemente «Berlusconi», a quelli di Noi con l'Italia «S. Berlusconi» e infine a quelli di Coraggio Italia «Cavalier Berlusconi»; questo, a quanto si legge sulla stampa (cfr. G.A. FALCI, *Mastella suggerisce a Berlusconi di far 'segnare' le schede per l'elezione del presidente della Repubblica*, in *Corriere della sera*, 4 gennaio 2022).

<sup>51</sup> Di quanto comunicato alla riunione si potrebbe far menzione nel *Bollettino degli organi collegiali* relativo al mese di gennaio 2022, documento non ancora disponibile. In aula, il Presidente non ha esplicitamente fatto cenno a questa decisione.

<sup>52</sup> P. ARMAROLI, *Mattarella 1&2. L'ombrello di Draghi*, Lucca, La Vela, 2022, 51.

<sup>53</sup> Il tema della lettura integrale (o meno) delle schede ha una sua importanza nel diritto e nella pratica parlamentare che supera largamente il solo momento dell'elezione del Capo dello Stato. Molto noto è, ad esempio, il caso dell'elezione del Presidente del Senato all'inizio della XV Legislatura: furono espressi alcuni voti per «Francesco [anziché Franco] Marini», la cui attribuzione o meno al candidato risultò oggetto di profonda controversia, al punto che si decise di annullare una votazione in cui tre schede risultavano così redatte, salvo, nella successiva, dichiarare valido un suffragio espresso in questi termini, in quest'ultimo caso con le vibranti proteste delle opposizioni. Nello stesso scrutinio, una scheda che riportava semplicemente il

si trattava in entrambi i casi di elezioni in cui un'ampia maggioranza di gruppi convergeva su un singolo profilo, tanto da concludersi al primo scrutinio), mentre Fausto Bertinotti nel 2006 e Laura Boldrini nel 2013 e nel 2015 riportavano l'esatto contenuto della scheda<sup>54</sup>. Non univoco invece il criterio adottato nel 1992 da Oscar Luigi Scalfaro, il quale variò le modalità di lettura sia tra uno scrutinio e l'altro, sia tra un nome votato e l'altro (mentre Stefano Rodotà, che presiedeva la seduta nel quale si tenne l'ultimo scrutinio, quello con cui fu eletto lo stesso Scalfaro, lesse soltanto i cognomi)<sup>55</sup>.

Ad ogni buon conto, va rilevato che la soluzione adottata dal Presidente Fico nel 2022 risulta soltanto in parte idonea rispetto allo scopo, in quanto la scheda che viene votata non viene letta e vista soltanto dal Presidente della Camera, ma anche da diverse altre persone che lo coadiuvano (segretari, assistenti, ecc.). Tra queste, in base a una prassi consolidata, anche il Presidente del Senato, che riceve la scheda, una volta letta, dal Presidente della Camera, per poi consegnarla a un assistente (in genere, un segretario dell'Ufficio di presidenza). A tal proposito, nel corso del quinto scrutinio, quando il centrodestra aveva indicato come candidata proprio la Presidente del Senato, i gruppi parlamentari di tale schieramento non hanno rinunciato a 'segnare' il proprio voto<sup>56</sup>. In relazione a ciò la presenza della 'candidata' a fianco del Presidente della Camera, oltre ai problemi di sensibilità istituzionale che saranno esaminati in seguito, ha prodotto un effetto di sostanziale vanificazione della scelta di leggere soltanto il cognome.

## 5. L'integrazione del collegio elettorale al secondo scrutinio

Un ulteriore aspetto meritevole di segnalazione si è avuto con riguardo al corpo elettorale. Nella giornata inaugurale degli scrutini (il 24 gennaio), è scomparso un deputato (l'on. Enzo Fasano, appartenente a Forza Italia): pertanto, il numero degli elettori è passato da 1009 a 1008,

---

nome «Marini» fu dichiarata nulla per la presenza di un altro senatore con lo stesso cognome: così, l'esponente dell'Unione mancò l'elezione per un solo suffragio, e poté conseguirla soltanto il giorno dopo, grazie a un accordo politico che, quanto all'espressione del voto, prevedeva una diversa modalità di scrittura per ciascun gruppo, ciascuna delle quali fu letta per esteso dal Presidente provvisorio Scalfaro (cfr. il resoconto di M. FRAU, *L'inizio della XV legislatura*, in A. D'ANDREA – L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Brescia, biblioFabbrica, 2008, 564 ss.; Senato della Repubblica, XV Legislatura, Assemblea. 1ª seduta pubblica di venerdì 28 aprile 2006, resoconto stenografico, 14 ss.).

<sup>54</sup> Dell'operato di Fausto Bertinotti si è detto. Per quanto riguarda Laura Boldrini, si deve ricordare quanto da lei affermato nel 2015, in risposta a una sollecitazione giunta da un questore del Senato, che «*suggeriva* l'adozione, in sede di spoglio, di criteri di lettura dei nominativi indicati dagli elettori sulle schede atti a salvaguardare la segretezza del voto»: «allo spoglio delle schede si procederà applicando i criteri costantemente seguiti e adottati anche in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica nel 2013» (Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati – Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, riunione congiunta di giovedì 29 gennaio 2015, in Camera dei deputati, XVII Legislatura, *Bollettino degli organi collegiali*, 22, 20). Se è vero che la Presidente avrebbe tenuto fede a tale (più che legittimo) proponimento, la giustificazione in base ai precedenti appare, come si è visto, meno solida di quanto da lei affermato.

<sup>55</sup> In questo caso, la ricostruzione dei precedenti non può ovviamente essere compiuta muovendo dai verbali delle sedute comuni. Viene però in soccorso la possibilità di ascoltare le registrazioni archiviate sul sito di Radio radicale: a queste si sono attenuti gli autori del contributo, e a queste si deve rinviare.

<sup>56</sup> Ad esempio, Forza Italia avrebbe scritto «Elisabetta Casellati», la Lega «Casellati», Coraggio Italia «Alberti Casellati», Fratelli d'Italia «Elisabetta Alberti Casellati» (secondo la ricostruzione di F. FLORIO, *Quirinale, il centrodestra spaccato 'segna' le schede su Casellati*, in *Open*, 28 gennaio 2022).

e la maggioranza (dei due terzi) richiesta per l'elezione al primo turno è scesa a 672 (anziché 673) voti.

Per ripristinare il collegio elettorale nella sua pienezza, la mattina successiva alla prima votazione si è riunita (alle ore 9,30) la Giunta delle elezioni della Camera, che ha preso atto della morte dell'on. Fasano e ha provveduto ad accertare la sua sostituzione con l'on. Maria Rosa Sessa, in quanto candidata che seguiva immediatamente nell'ordine progressivo della medesima lista in cui era stato eletto il senatore deceduto<sup>57</sup>. Ovviamente ciò è potuto accadere in quanto il deputato scomparso era stato eletto nella quota proporzionale, dove quindi era presente una lista: diversamente sarebbe accaduto se lo stesso fosse stato eletto nel collegio uninominale, dove la sostituzione avrebbe richiesto un'elezione suppletiva (come era avvenuto – qualche settimana prima - per il seggio lasciato libero da Roberto Gualtieri a seguito delle sue dimissioni in quanto Sindaco di Roma eletto)<sup>58</sup>.

Conseguentemente alla delibera della Giunta, nello stesso giorno alle ore 12 si è riunita l'Assemblea della Camera, in cui il Presidente della seduta, preso atto dell'accertamento operato dalla Giunta, ha proclamato deputata l'on. Sessa: la quale quindi ha potuto partecipare al secondo scrutinio presidenziale in programma nella stessa giornata alle ore 15. Il quorum è stato pertanto riportato a 1009 elettori e la maggioranza richiesta per l'elezione è salita a 673<sup>59</sup>.

La vicenda merita di essere segnalata perché sono stati molto rari i precedenti di convocazione di una delle due Camere durante la fase di elezione del presidente della Repubblica, sebbene non si sia trattato di una novità assoluta, come invece in alcuni organi di informazione era stato detto<sup>60</sup>.

Nello specifico, anche il 24 dicembre 1971 il Senato si era riunito per la proclamazione di un senatore in sostituzione di un collega defunto<sup>61</sup>; mentre nel 1992 concomitanti eventi di particolare gravità avevano richiesto la convocazione delle Camere per interrogazioni: del Senato il 22 maggio sugli sviluppi della situazione in Bosnia-Erzegovina<sup>62</sup> e della Camera il 25 in relazione all'attentato ai danni di Giovanni Falcone<sup>63</sup>, con interventi, per il Governo, rispettivamente del Ministro degli Esteri De Michelis e del Presidente del Consiglio Andreotti. Non motivata da contingenze di speciale rilievo, invece, la convocazione del Senato il 26 dicembre 1964, dedicata ad annunci di interrogazioni, nomine e dimissioni e a presentazioni, trasmissioni e comunicazioni

<sup>57</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Giunta delle elezioni. Giunta plenaria di martedì 25 gennaio 2022, resoconto stenografico, 3.

<sup>58</sup> Le elezioni suppletive per il Collegio uninominale Lazio 1-01 della Camera dei deputati, lasciato vacante da Roberto Gualtieri, si sono tenute il 16 gennaio 2022; probabilmente, la convocazione della seduta comune per una data piuttosto avanzata si deve all'esigenza di attenderne l'esito.

<sup>59</sup> Cfr. Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Discussioni. 632<sup>a</sup> seduta pubblica di martedì 25 gennaio 2022, resoconto stenografico, 1.

<sup>60</sup> Cfr. F. GARAU, *Muore il forzista Fasano: il nodo quorum e la nomina del sostituto*, in *Il Giornale*, 24 gennaio 2022.

<sup>61</sup> Cfr. Senato della Repubblica, V Legislatura, Assemblea. 590<sup>a</sup> seduta pubblica di venerdì 24 dicembre 1971, resoconto stenografico, 29813 ss.

<sup>62</sup> La seduta fu indetta dal Vicepresidente vicario Giorgio De Giuseppe, essendo Giovanni Spadolini Presidente supplente della Repubblica nella fase *sede vacante* susseguita alle dimissioni di Cossiga; in apertura dei lavori, De Giuseppe precisò di aver «ritenuto opportuno procedere a questa convocazione [...] anche a seguito di richieste [...] da diversi Gruppi in relazione all'estrema gravità degli ultimi sviluppi», rilevando come si trattasse «di una convocazione che riveste un carattere di assoluta eccezionalità, stante il protrarsi [...] dei lavori del Parlamento in seduta comune», ancorché compiuta attenendosi ai precedenti (Senato della Repubblica, XI Legislatura, Assemblea. 5<sup>a</sup> seduta pubblica di venerdì 22 maggio 1992, resoconto stenografico, 3).

<sup>63</sup> Cfr. Camera dei deputati, XI Legislatura, Discussioni. 5<sup>a</sup> seduta pubblica di lunedì 25 maggio 1992, resoconto stenografico, 95 ss.

sull'iter di disegni di legge<sup>64</sup>. Si deve però tener conto del fatto che le elezioni del 1964, 1971 e 1992 furono particolarmente lunghe e che le riunioni delle Camere singole intervennero piuttosto verso la fine della serie di scrutini<sup>65</sup>. In nessun caso, comunque, la seduta comune è stata tolta<sup>66</sup>.

## 6. Lo svolgimento delle votazioni: le astensioni, i voti dispersi e i voti nulli

Il primo scrutinio per l'elezione del Presidente della Repubblica si è svolto nel pomeriggio del 24 gennaio 2022, mentre i successivi quattro sono stati calendarizzati al ritmo di uno al giorno (anche in considerazione del fatto che, a causa delle misure di prevenzione del contagio, le modalità di votazione sarebbero risultate più lente che nel passato). Come detto, tuttavia, il giorno 28 gennaio il Presidente della Camera, sentita la Conferenza dei Capi gruppo, ha deciso di calendarizzare due scrutini al giorno: cosicché il quinto e il sesto scrutinio si sono svolti il 28 gennaio, mentre il settimo e l'ottavo il 29 gennaio.

Al primo scrutinio hanno partecipato 976 elettori (su un totale, come si è detto, di 1008), quindi con un'assenza di 32 elettori (da ricomprendere tra i senatori e i deputati, in quanto i delegati regionali sono stati quasi sempre tutti presenti<sup>67</sup>). Si ricordi, in merito, che dal 1955 i Presidenti delle due Assemblee non partecipano alle votazioni (solo nel 1948 Giovanni Gronchi e Ivanoe Bonomi presero parte a tutti gli scrutini), non risultando nemmeno inclusi nella chiama<sup>68</sup>; e lo stesso vale per il Vicepresidente vicario del Senato nel caso in cui sostituisca il Presidente, impegnato nella supplenza *sede vacante* (è quanto avvenuto, da ultimo, nel 2015).

Il numero dei presenti è rimasto sostanzialmente inalterato nei primi quattro scrutini (nel secondo è stato di 976 come nel primo; nel terzo di 978 e nel quarto – il primo per il quale era sufficiente la maggioranza assoluta – di 981); è sceso sensibilmente (a 936) nel quinto scrutinio, per tornare a 976 nel sesto e nel settimo per arrivare al massimo registrato con l'ultimo, decisivo, scrutinio (986). Dunque, anche nella votazione decisiva, in cui è stato eletto il Presidente Mattarella, non sono risultati presenti 23 elettori. Ovviamente non è dato sapere la ragione di tale assenza, se non con riguardo ai senatori e deputati in missione, il cui nome è riportato nel resoconto di seduta.

<sup>64</sup> Cfr. Senato della Repubblica, IV Legislatura, Assemblea. 223<sup>a</sup> seduta pubblica di sabato 26 dicembre 1964, resoconto stenografico, 11829 ss.

<sup>65</sup> Nel 1964 si era all'undicesimo giorno di votazioni; nel 1971 al sedicesimo (e ultimo), per un adempimento non procrastinabile; nel 1992 al decimo giorno il Senato e al tredicesimo e ultimo giorno la Camera.

<sup>66</sup> Come è noto, dal 1962 la seduta comune di elezione del Capo dello Stato non viene mai tolta e continua per giorni, finché durano gli scrutini. Nel 1948 si tennero due sedute distinte, in ciascuna delle quali si svolsero due votazioni (cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, I Legislatura, Discussioni. I seduta comune di lunedì 10 maggio 1948 e II seduta comune di martedì 11 maggio 1948, resoconto stenografico, 1 ss.), nel 1955, nella prima seduta si ebbero tre scrutini e nella seconda uno (cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, II Legislatura, Discussioni. I seduta comune con la partecipazione dei delegati della Regione siciliana, della Regione sarda, della regione del Trentino-Alto Adige e della Regione della Val d'Aosta di giovedì 28 aprile 1955 e II seduta comune di venerdì 29 aprile 1948, resoconto stenografico, 1 ss.).

<sup>67</sup> Si sono verificate solo tre assenze tra i delegati regionali: Gianfranco Micciché al terzo e al sesto scrutinio e Vincenzo De Luca al settimo.

<sup>68</sup> P. ARMAROLI, *Mattarella 1&2*, cit., 53 ss., rileva che tale prassi, con riguardo alla non partecipazione al voto del Presidente del Senato, è finalizzata allo scopo di «evitare uno sgarbo gratuito nei riguardi del Presidente della Camera» in quanto, se il Presidente decidesse di votare, dovrebbe lasciare il posto accanto al Presidente d'Assemblea.

A quest'ultimo riguardo emergono alcuni elementi da segnalare. Nel primo scrutinio sono stati considerati in missione sette senatori, tra cui due senatori a vita, che sono risultati in missione per tutti e gli otto scrutini (Rubbia e Napolitano). Per la Camera, invece, risultavano in missione soltanto tre deputati per ragioni istituzionali, di maternità o legate al Covid (si tratta di elettori, che, pur potendolo fare, hanno preferito non partecipare alle votazioni e sono stati dunque collocati in missione, come da recente prassi relativa alle assenze a causa della situazione pandemica)<sup>69</sup>. Ciò che può in certa misura stupire è quanto successo nel secondo scrutinio, che, si è svolto il 25 gennaio, lo stesso giorno in cui – come detto – si è riunita l'assemblea della (sola) Camera. In quest'ultima seduta risultavano in missione 28 deputati, mentre nella seduta pomeridiana del Parlamento in seduta comune soltanto quattro. Deve dedursi che, essendo in missione alle ore 12, siano riusciti ad essere presenti (o non hanno partecipato al voto) nel pomeriggio.

Inoltre, gli astenuti sono stati considerati presenti: essi hanno infatti risposto all'appello nominale ma non hanno ritirato la scheda, comunicando al contempo la propria astensione. Si tratta, anche in questo caso, di una prassi risalente, per la quale tuttavia non sono mancate considerazioni critiche in dottrina, ritenendosi che essa costituisca una sostanziale elusione della regola della segretezza del voto oltre che un venir meno al diritto-dovere di partecipare all'elezione del Capo dello Stato<sup>70</sup>.

Gli astenuti sono stati 441 nel quarto scrutinio<sup>71</sup>, 406 nel quinto<sup>72</sup>, 444 nel sesto<sup>73</sup> e 380 nel settimo<sup>74</sup>. Nessun astenuto si è registrato nei primi tre scrutini e in quello conclusivo. A tale proposito, bisogna registrare una frequenza assai assidua delle astensioni nel corso delle votazioni: una dinamica tipicamente correlata all'assenza di candidature predefinite e alla difficoltà di controllare i gruppi parlamentari: tra il quarto e il settimo scrutinio, infatti, i parlamentari che non hanno nemmeno ritirato la scheda sono stati numerosi (da 380 a 441). Tale fenomeno è stato particolarmente evidente durante il quinto scrutinio, nel quale il centrodestra ha avanzato la proposta di Maria Elisabetta Alberti Casellati: in tale occasione, gli altri gruppi di maggioranza hanno dichiarato la propria astensione, sulla scorta della preoccupazione relativa al possibile appoggio a candidati non condivisi da tutti i partiti a sostegno del Governo Draghi.

Un simile ricorso all'astensione non si verificava dalle elezioni del 1992, quando la Democrazia Cristiana adottò tale strategia nelle more delle trattative per individuare un candidato comune alla maggioranza: sebbene non si siano raggiunti i picchi dell'elezione del 1978, quando, in presenza di sole 'candidature di bandiera', 12 scrutini su 15 registrarono un'astensione di massa da parte dei gruppi di maggioranza. Simile anche la dinamica del 1971, quando Giovanni Leone fu eletto

<sup>69</sup> Cfr. P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19*, cit.

<sup>70</sup> Nell'opinione di P. ARMAROLI, *Mattarella 1&2*, cit., 46.

<sup>71</sup> Gli astenuti del quarto scrutinio sono quasi tutti riconducibili allo schieramento di centrodestra.

<sup>72</sup> A tale scrutinio si sono astenuti gli elettori del Movimento 5 stelle, del Pd, di Leu, di Sinistra italiana e di Europa verde. Quelli di Italia viva, come segnalato, hanno invece deciso di non partecipare al voto, risultando quindi assenti.

<sup>73</sup> Nel sesto scrutinio ad astenersi sono stati ancora gli elettori del centrodestra, dopo che in quello precedente la candidata proposta da tale schieramento non aveva ottenuto la maggioranza necessaria per l'elezione. Movimento 5 stelle, Pd e Leu avevano dato indicazione di votare scheda bianca, ma le schede bianche sono risultate soltanto 106.

<sup>74</sup> I partiti che hanno dichiarato l'astensione in tale scrutinio sono stati Lega, Forza Italia e Coraggio Italia.

Presidente al termine di 22 scrutini, 14 dei quali caratterizzati da una diffusa astensione della Dc e dei partiti laici.

Da segnalare un caso che si è presentato nel corso del sesto scrutinio, al termine sono stati registrati 531 votanti e 445 astenuti. Tuttavia, il numero dei votanti non corrispondeva al numero delle schede, in quanto dallo spoglio era risultata votata una scheda in più. Alla ripresa della seduta il giorno successivo, il Presidente Fico ha giustificato l'accaduto comunicando all'assemblea che «a seguito di una verifica della ripresa video delle chiamate riferite al sesto scrutinio, [...] è risultato che la differenza tra il numero dei votanti e il totale delle schede scrutinate è stata dovuta alla circostanza che un elettore, che ha ritirato la scheda ed ha proceduto al voto, è stato registrato come astenuto». Ha dunque proseguito il Presidente: «sulla base del principio di resistenza, la votazione svolta deve ritenersi pienamente valida, mentre il numero degli elettori astenuti deve intendersi pari a 444, anziché 445»<sup>75</sup>.

Si è confermata poi la tendenza all'adozione della strategia della scheda bianca nel corso dei primi tre scrutini: indice di un'elezione che non registra la presenza fin da subito di profili in grado di raccogliere un ampio consenso tra le forze politiche, le quali dunque preferiscono aspettare la diminuzione del *quorum* alla quarta votazione.

Le schede bianche sono state 672 nel primo scrutinio (pari esattamente alla maggioranza dei due terzi del collegio); 527 nel secondo, 412 nel terzo, 261 nel quarto, 261 nel quinto, soltanto 11 nel quinto, 106 nel sesto, 60 nel settimo e 25 nell'ultimo.

Infine, tra i voti espressi, i verbali distinguono tra voti dispersi e voti nulli. Non vi è una chiara indicazione sulla tipologia di voti considerati dispersi: fino al 1971 erano ricondotti alla categoria in questione i suffragi espressi per chi avesse ottenuto un numero di consensi comparativamente molto inferiore rispetto ai nomi più votati, come si può evincere dal fatto che i resoconti non riportino generalmente nomi con un meno di 5 o 10 preferenze<sup>76</sup>. Tale prassi fu abbandonata nel 1978, quando al primo scrutinio non furono registrati voti dispersi, con la registrazione anche di quanti avessero ricevuto solo un consenso, mentre, a partire dal turno successivo, furono ricondotti nella categoria in esame solo quanti avessero ottenuto un singolo suffragio, prassi tutt'oggi in vigore<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, XVIII Legislatura, Discussioni. 5ª seduta comune di lunedì 24 gennaio 2022, resoconto stenografico, 67 ss.

<sup>76</sup> È difficile, comunque, trarre una regola precisa anche all'interno di una singola elezione. Nel 1948 sembra che siano stati registrati, tra i dispersi, i voti che, aggregati, risultassero inferiori a 5: ma, nel solo secondo scrutinio, si decise di proclamare anche il risultato di chi avesse ottenuto 1 o 2 consensi. Nel 1955 e 1962 nessuno dei nomi espressamente citati nei verbali di scrutinio ha ottenuto meno di 10 voti; nel 1964 e 1971 tale soglia si riduce a 5 (ma, entrambe le volte, in alcuni scrutini l'ultima personalità tra le menzionate ha ottenuto più di 30 o 40 preferenze, a fronte di un numero di suffragi dispersi superiore a 20 o 30, il che può far sospettare che, in questi casi, sia stato talora seguito un criterio diverso). Si deve aggiungere che nelle due elezioni del Capo provvisorio dello Stato in Assemblea costituente non fu contemplata la categoria dei voti dispersi.

<sup>77</sup> Tanto è vero che le cronache giornalistiche hanno riportato l'elenco di coloro che hanno riportato un voto, mentre tale elenco non compare nel resoconto parlamentare. Proprio riguardo all'elezione del 1978, bisogna qui dar conto di un curioso episodio che si svolse all'inizio della seduta, nella quale, per la prima volta, un gruppo (il Msi) si sarebbe accinto a esprimersi per una figura estranea alla sfera parlamentare (il medico Luigi Condorelli): nella circostanza, il deputato missino Alfredo Pazzaglia rivendicò tale scelta chiedendo al Presidente di assemblea rassicurazioni sul fatto che tali consensi non fossero derubricati tra i voti dispersi in ragione dell'estrazione del candidato; in risposta, Pietro Ingrao affermò che «in caso di voti attribuiti a persone estranee al mondo parlamentare e politico, ma conosciute in modo da essere identificabili (cioè di cui si possa verificare l'esistenza dei requisiti necessari per essere eletti alla presidenza della Repubblica), tali voti non saranno considerati dispersi» (Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, VII Legislatura, Discussioni. Seduta comune da giovedì 29 luglio a sabato 8 luglio 1978, resoconto stenografico, 5 ss.). È però da

La casistica dei voti dispersi non si esaurisce peraltro nella fattispecie indicata: si considerano infatti tali anche quelli espressi nei confronti di soggetti non univocamente individuabili, come accade in particolare in presenza di personalità con lo stesso cognome appartenenti al contesto politico-parlamentare. Tuttavia, se la votazione si sta evolvendo in senso particolarmente favorevole a uno dei soggetti dotati del medesimo cognome<sup>78</sup>, o comunque risulta evidente (anche sulla base delle dichiarazioni pubbliche rese da esponenti politici) che la persona cui si riferisce non è equivocabile, è nella discrezione del Presidente della Camera individuare il profilo cui attribuire i voti espressi con il solo cognome<sup>79</sup>. In questo, si valorizza molto il ruolo del magistrato d'assemblea, al cui giudizio è pure rimessa l'eventuale dichiarazione di nullità di una scheda<sup>80</sup>.

Tra le particolarità procedurali deve essere poi segnalato quanto accaduto nel corso del quinto scrutinio. In esso, come si è detto, il centrodestra si è orientato a votare la sen. Elisabetta Casellati, Presidente del Senato. Per prassi risalente fin dalla prima elezione presidenziale, il Presidente del Senato, pur non svolgendo alcun ruolo specifico nel Parlamento in seduta comune (che è presieduto dal Presidente della Camera e in sua assenza da uno dei Vicepresidenti), siede tuttavia al fianco del Presidente dell'assemblea, coadiuvandolo nello spoglio delle schede<sup>81</sup>. Essendo tuttavia, in quella circostanza, l'on. Casellati 'candidata' all'elezione, il Partito Democratico ha posto un problema di sensibilità/delicatezza istituzionale, chiedendo alla Presidente di astenersi dal partecipare alle operazioni.

Ciò tuttavia non è avvenuto, in conformità – peraltro – alla prassi delle precedenti elezioni: così, in particolare, nel 1955 Cesare Merzagora, Presidente del Senato, era il candidato *in pectore* della Democrazia cristiana, eppure affiancò durante lo scrutinio il Presidente della Camera Giovanni Gronchi (che poi risultò eletto); lo stesso avvenne per Amintore Fanfani nel 1971 e per Francesco Cossiga nel 1985 (quest'ultimo l'unico ad essere eletto da Presidente del Senato in carica). Quanto al ruolo del Presidente della Camera (ineleggibile per ragioni anagrafiche nella presente votazione), il citato Giovanni Gronchi condusse in prima persona lo scrutinio che lo dichiarò Presidente della Repubblica, nonostante fosse ben conscio della quasi certezza dell'elezione (la proclamazione fu effettuata invece dal Vicepresidente della Camera Giovanni

---

aggiungere che i precedenti potevano essere sufficienti a tranquillizzare Pazzaglia: nel 1962, al secondo scrutinio, furono regolarmente registrate le 38 schede espresse a favore del sindaco di Napoli Achille Lauro, che non era parlamentare e, nello stesso anno, al quarto scrutinio, sempre 38 suffragi per Orazio Condorelli, il quale, da tempo, non ricopriva alcuna carica pubblica; vero è, comunque, che, l'uno e l'altro erano stati, in passato, membri del Parlamento.

<sup>78</sup> Si pensi al caso di una scheda recante soltanto il contenuto «Letta»: il voto potrebbe essere riferito tanto a Gianni, quanto a Enrico Letta.

<sup>79</sup> Si pensi qui al caso di un voto a «Berlusconi»: nonostante la presenza di più personalità pubbliche con tale cognome e dotate dei requisiti, può risultare sufficientemente individuata la persona che gli elettori hanno voluto indicare mediante la scrittura del solo cognome.

<sup>80</sup> Si dichiara nulla una scheda in diversi casi: quando riporta qualsiasi espressione che non possa essere considerata un voto (in questa categoria si potrebbero ricondurre anche i 'consensi' tributati a personaggi storici o di fantasia, che pure non sono rari); quando, al voto, si accompagnano altre scritture o segni identificativi; quando risulti deteriorata o compilata sulla facciata sbagliata; quando il voto risulti bensì espresso per soggetti chiaramente individuabili, ma, allo stesso tempo, non eleggibili, in quanto sprovvisti dell'elettorato passivo per ragioni di cittadinanza, età o interdizione.

<sup>81</sup> Va ricordato, a questo riguardo, che l'art. 31, comma 2, del regolamento della Camera prevede che «nelle riunioni del Parlamento in seduta comune dei suoi membri è riservato un seggio al Presidente del Senato»: senza peraltro indicare, come ovvio, in quale posizione tale seggio debba essere riservato.

Leone); non così Oscar Luigi Scalfaro, che nel 1992, trovandosi nelle medesime condizioni, lasciò la presidenza dell'ultima seduta al Vicepresidente Stefano Rodotà<sup>82</sup>.

## 7. Le 'candidature', avanzate o ventilate

Parlare di 'candidature' alla Presidenza della Repubblica, in assenza che queste abbiano un qualsivoglia rilievo giuridico-formale, impone, come minimo, l'uso delle virgolette. Anche il linguaggio corrente della politica e dell'informazione, del resto, applica il termine soltanto quando riflette *a posteriori* su un tentativo di elezione andato più o meno a segno: impiegarlo in riferimento a qualche ambizione attuale significa metterla alla prova e, se l'idea viene ventilata con troppo anticipo, a condannarla a un sicuro insuccesso<sup>83</sup>. La diffidenza dei partiti e degli attori istituzionali nei confronti di questa pratica non si spiega solo in ragione della consolidata impossibilità di discutere su nomi e programmi da parte di un 'collegio imperfetto', quale è il Parlamento in seduta comune, ma riveste anche un pregnante significato all'interno della forma di Governo italiana.

Di recente, è stato osservato come l'assenza di candidature previe sia il prerequisito per un confronto il più franco e libero tra le forze politiche, il che pare necessario a garantire che il nome scelto sia quello di un garante riconosciuto come tale da tutte le formazioni, anche quelle che non lo hanno votato<sup>84</sup>. Pertanto, a dispetto delle pressioni che possano giungere dall'opinione pubblica in direzione di una maggiore trasparenza, il consolidato metodo di dialettica informale, caratterizzato da dialoghi bilaterali tra capi e maggiorenti delle forze parlamentari, sembra destinato a resistere. E il tutto, ovviamente, senza che sia tollerata alcuna iniziativa personale dei possibili 'candidati', che, scavalcando i partiti, sarebbe vista, a seconda dei casi, come un'operazione ingenua o pericolosamente cesaristica: «rimane valido l'assunto che nella forma di governo parlamentare alla carica di Presidente non ci si candida, ma si è candidati»<sup>85</sup>. C'è da pensare che novità in questo senso non potranno non essere collegate, come cause o conseguenze, a una profonda ridefinizione degli equilibri complessivi del sistema istituzionale.

<sup>82</sup> Il resoconto della seduta del 1955 si limita a segnalare il cambio di presidenza, dopo le rituali acclamazioni alla lettura della scheda con cui il nome di Gronchi superava il *quorum* e la conclusione dello spoglio (cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, II Legislatura, Discussioni. II seduta comune di venerdì 29 aprile 1948, resoconto stenografico, 14); invece, nel 1992, risulta che lo stesso Scalfaro, dichiarando «chiusa la votazione, preg[ò] il Vicepresidente della Camera, onorevole Rodotà, di procedere allo scrutinio», per poi allontanarsi tra gli applausi (Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, XI Legislatura, Discussioni. 1ª seduta comune da mercoledì 13 a lunedì 25 maggio 1992, resoconto stenografico, 215).

<sup>83</sup> In riferimento all'elezione del 2022, è stato notato come le aspirazioni di Mario Draghi, invero non troppo celate dietro il velo di riserbo che è d'uopo in questi casi, siano state troppo esplicite e per questo motivo controproducenti: è sembrato che il Presidente del Consiglio avanzasse una «richiesta di fiducia personale, inaccettabile [...] per la politica, spaventata all'idea di subire un ulteriore svuotamento di potere decisionale in ragione [...] di un'istituzione, la presidenza della Repubblica, la cui pervasiva forza monocratica non solo è già delineata nella forma costituzionale, ma sempre più si sta affermando nella sostanza delle vicende storico-politiche» (F. SEVERA, *Politica, tecnica e Costituzione. Considerazioni sull'elezione del Presidente della Repubblica 2022*, in *laCostituzione.info*, 4 febbraio 2022).

<sup>84</sup> «La candidatura formalizzata *ex ante*, infatti, introduce non solo una logica diversa dall'accordo politico tra partiti che devono votare il Presidente, ma altresì una logica diversa da quella del Presidente come garante delle regole del gioco: che possa esserlo dipende dalla fiducia che gli hanno accordato i partiti che sono giunti ad un'intesa sul suo nome» (A. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, in *Osservatorio costituzionale*, 2-2022, 49).

<sup>85</sup> *Ivi*, 52.

Così, rispetto alla ridda di ipotesi rilanciate da fonti giornalistiche, relativamente pochi sono i nomi sui quali i partiti decidono di misurarsi allo scoperto, fuori dal riserbo dei conciliaboli, nello scrutinio segreto del Parlamento in seduta comune. Nel 2022, infatti, fatta salva la convergenza finale sul nome di Mattarella, la ‘candidatura’ di Elisabetta Casellati è stata l’unica a essere ufficialmente avanzata e sostenuta fino alla votazione da parte di forze politiche di primo piano. Senza dubbio il profilo di uno dei due Presidenti delle Camere appare naturalmente idoneo a essere considerato tra i più titolati all’ufficio di Capo dello Stato; storicamente, oltre ai casi di Gronchi, Cossiga e Scalfaro, che furono eletti, si possono ricordare anche altri casi non coronati dallo stesso successo: Merzagora nel 1955, Fanfani nel 1971, Spadolini nel 1992, cui si potrebbe aggiungere il Vicepresidente facente funzioni di Presidente del Senato Giorgio De Giuseppe, sempre nel 1992.

Nel novero dei Presidenti di assemblea non più in carica, ha avuto moltissimo credito l’ipotesi (non concretizzatasi) di porre in votazione il nome di Pierferdinando Casini (al vertice di Montecitorio nella XIV Legislatura): ciò avrebbe richiamato i precedenti di De Nicola, Saragat, Leone, Pertini e Napolitano (eletti nel 1946, 1964, 1971, 1978 e 2006), ma anche delle infelici ‘candidature’, avanzate con maggiori o minori possibilità di successo, di Carlo Sforza (già Presidente della Consulta nazionale, votato nel 1948), Umberto Terracini (già alla testa della Costituente, promosso dai comunisti nel 1962 e 1964), Nilde Iotti (1992), Franco Marini (2013) e degli stessi Saragat e Leone (rispettivamente nel 1962 e 1964). Un altro nome preso in considerazione nella più recente tornata presidenziale è stato quello di Marcello Pera, Presidente del Senato, anch’egli, nel periodo 2001-2006: è stato incluso dal centrodestra in un elenco di figure proposte pubblicamente agli altri partiti, insieme al magistrato a riposo Carlo Nordio e alla Vicepresidente della Giunta regionale lombarda Letizia Moratti.

Tra le ‘candidature di bandiera’, avanzate da componenti parlamentari minori, con finalità esclusivamente identitarie, devono almeno essere citate quelle di Alternativa, formazione nata per iniziativa di soggetti eletti nelle liste del Movimento 5 stelle, che sono state condivise con altre piccole forze di opposizione: fino al terzo scrutinio il giudice emerito della Corte costituzionale Paolo Maddalena (il quale ha raccolto fino a 61 consensi); poi, il consigliere del Csm Nino Di Matteo (arrivato a 41 voti)<sup>86</sup>. Dissociandosi in tre occasioni dalla posizione delle altre forze di centrodestra, Fratelli d’Italia ha proposto il nome del fondatore del partito Guido Crosetto (che ha raccolto, anche oltre le fila di questa formazione, 114 suffragi alla terza votazione), esprimendosi poi per Carlo Nordio negli ultimi due scrutini (per cui si sono contate fino a 90 schede)<sup>87</sup>. Dalle ‘candidature di bandiera’ si è invece questa volta astenuto il Movimento 5 stelle, che pure vi aveva fatto ricorso nel 2013 e nel 2015: a riprova del suo acquisito carattere di forza di governo e di sistema<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> La forza aggregante di queste due ‘candidature’ può essere riconosciuta se si considera che Alternativa dispone appena di 15 deputati e 2 senatori.

<sup>87</sup> Gli elettori esponenti di Fratelli d’Italia, in teoria, sarebbero stati 37 deputati, 21 senatori e 5 delegati regionali, per un totale di 63.

<sup>88</sup> Quando si presentava volendo evidenziare un forte carattere di discontinuità con le pratiche degli altri partiti, ritenute poco trasparenti o consociative, il Movimento 5 Stelle aveva affidato la selezione del ‘candidato’ alla Presidenza della Repubblica a consultazioni in rete: da esse, erano usciti i nomi votati con costanza nel 2013 (Stefano Rodotà) e nel 2015 (Ferdinando Imposimato).

Volendo muovere la riflessione dal puro dato politico al piano costituzionale, bisogna osservare come i due casi più interessanti relativi a mancate ‘candidature’ siano quelli Elisabetta Belloni e di Mario Draghi. I due sono accomunati dal fatto di non essere parlamentari<sup>89</sup>, il che, però, in caso di elezione, non avrebbe certo rappresentato una novità, in ragione dei precedenti del 1999, anno dell’elezione a larghissima maggioranza di Carlo Azeglio Ciampi, e del 2015, quando fu scelto il giudice costituzionale Sergio Mattarella<sup>90</sup>. Tuttavia, costoro erano in qualche modo ascrivibili a una precisa area politico-culturale, vuoi in ragione dell’impegno ministeriale<sup>91</sup>, vuoi per la lunga esperienza parlamentare<sup>92</sup>. La caratterizzazione ideologica di Belloni e Draghi, invece, è ben più ardua: la prima è una funzionaria di alto grado, che ha collaborato, in posizioni di grande responsabilità, con esponenti di diverso colore politico; il secondo, per citare l’art. 95 Cost., si trova a dover «mante[nere] l’unità di indirizzo politico» di un esecutivo di larga coalizione, cosicché, anche nella sua veste di Presidente del Consiglio, ha dovuto conservare la *facies* indipendente del Governatore della Banca d’Italia e Presidente della Banca centrale europea.

Elisabetta Belloni è Direttrice generale del Dipartimento delle Informazioni per la sicurezza; al di là dei profili specifici legati alla delicata materia cui è preposta dal maggio 2021, che pure hanno fatto avanzare particolari dubbi da parte di alcune forze politiche, di per sé il caso di un alto funzionario che si trovi seriamente in predicato di assurgere alla Presidenza della Repubblica deve essere valutato con un certo scetticismo, e, infatti, non si ritrovano precedenti<sup>93</sup>. La preferenza dei partiti per un profilo puramente amministrativo rivelerebbe una profonda crisi di identità della classe politica, evidentemente a disagio a rinvenire nel suo (nutrito) seno una figura idonea alle funzioni di «grande moderatore e regolatore dei poteri dello Stato»<sup>94</sup>. Segno di diffidenza reciproca, quasi a escludere che, in ragione della sua estrazione, un esponente di parte possa esercitare le funzioni di Capo dello Stato con autorevolezza e imparzialità. Senza contare

<sup>89</sup> È, oggi, interessante e istruttivo riprendere le pagine di una risalente trattazione (1978), da leggersi alla luce del successivo corso degli eventi: il Capo dello Stato eletto «sarà un cittadino godente la fiducia dei partiti, e quindi per conseguenza un uomo politico influente nei partiti, e quindi in definitiva un parlamentare», in quanto «tutti gli uomini più influenti dei partiti sono e non possono non essere parlamentari [...] e reciprocamente tutti i parlamentari più autorevoli sono uomini di partito o comunque godenti la fiducia dei partiti»; diversamente, sarebbe segno o del fatto che «la carica di Presidente della Repubblica ha perduto ogni contenuto politico, riducendosi a puro simbolo senza potere», o di «una grave crisi del sistema dei partiti e di una loro impotenza ad autogovernarsi» (G.U. RESCIGNO, *Art. 84, in Il Presidente della Repubblica*, cit., 35 ss.): a tacere di ogni altro indizio, in effetti, quest’ultima emerge chiaramente sol che si guardi alle dinamiche delle elezioni presidenziali del 2013, 2015 e 2022.

<sup>90</sup> Volendo, anche Enrico De Nicola non era stato eletto alla Costituente.

<sup>91</sup> Carlo Azeglio Ciampi non soltanto aveva presieduto un governo di larga coalizione tra i 1993 e il 1994, ma, al momento dell’elezione, era Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica nel Governo D’Alema I, dopo aver ricoperto lo stesso incarico in un altro gabinetto di centrosinistra, il Governo Prodi I.

<sup>92</sup> Prima di essere eletto giudice della Corte costituzionale, Sergio Mattarella è stato deputato dal 1983 al 2008, eletto nelle liste della Democrazia cristiana, del Partito popolare italiano, dei Popolari per Prodi, della Margherita e dell’Ulivo, nonché Ministro e Vicepresidente del Consiglio.

<sup>93</sup> Non sembrano assimilabili i casi di personalità dal profilo politicamente indipendente ma non ideologicamente neutrale, quali i giudici costituzionali o i docenti universitari: tra tutti, si pensi a un accademico come Giovanni Conso, già Vicepresidente del Csm e Presidente della Corte costituzionale, votato dal Pds nel 1992.

<sup>94</sup> E anche «capo spirituale più che materiale della vita comune», nell’immagine offerta ai costituenti da Meuccio Ruini (Assemblea costituente, CCXXVI seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947, [resoconto stenografico], 356). Sono parole non molto distanti da quelle, più recenti, della sentenza della Corte costituzionale del 15 gennaio 2013, n. 1, considerato in diritto, 8, laddove il Presidente della Repubblica è qualificato come «garante dell’equilibrio costituzionale» impegnato in un’opera «di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri».

che una personalità sconosciuta alla gran parte della cittadinanza, almeno in una prima fase, potrebbe disorientare e prestarsi a strumentalizzazioni.

Ma si possono avanzare alcuni rilievi critici sul passaggio diretto da funzionario a vertice politico della Repubblica anche dal punto di vista dell'alta burocrazia, che pure esprime, senza dubbio, alcune delle personalità di maggior prestigio del Paese: concesso e non ammesso che una simile allettante prospettiva non condizioni l'operato professionale di tali figure, si deve tener conto della delegittimazione che deriverebbe dalla stretta associazione con una determinata fazione politica, quella che pone la 'candidatura', per non parlare del discredito conseguente a un'eventuale rifiuto della stessa da parte del Parlamento<sup>95</sup>. In conclusione, è da guardare con favore che, per quanto evocato con una certa forza, il nome di Elisabetta Belloni non sia stato posto in votazione.

Del tutto diversi sono, ovviamente, i termini per quanto riguarda l'elezione a Presidente della Repubblica del Presidente del Consiglio in carica. In questo caso, il possibile 'candidato' gode, senza dubbio, di una forte legittimazione personale ed è universalmente noto nel Paese. Si può ritenere o meno che la sua ascesa all'incarico di Capo dello Stato rappresenti il segno di una maggiore politicizzazione della carica, si può considerare che ciò comporti un rafforzamento del prestigio presidenziale, oppure uno svilimento, e, rispetto a queste prospettive, esprimere un giudizio di favore o di critica<sup>96</sup>: tuttavia, una simile valutazione non è possibile in astratto e risulterebbe superflua in concreto, non essendosi verificata la circostanza<sup>97</sup>.

Per il costituzionalista, invece, può ancora essere interessante soffermarsi su un problema più specifico: atteso che, anche per poche ore, «l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica» (art. 84, comma 2 Cost.), si pone il problema del venir meno del Presidente del Consiglio nella transizione, che deve essere risolto per via di

<sup>95</sup> Alla luce di quanto esposto, sembra invece diversa la posizione di chi ricopra ruoli in organismi espressivi di un potere autonomo, ovvero garantiti da un certo livello di indipendenza rispetto al circuito politico-rappresentativo (la Corte costituzionale, la Banca d'Italia, e, perché no?, le Università): del resto, si hanno precedenti in tal senso nei Presidenti del Consiglio Carlo Azeglio Ciampi, Giuseppe Conte, Mario Draghi (e, con una maggiore gradualità di percorso, Lamberto Dini e Mario Monti). Al contrario, la legittimazione esclusivamente tecnica della magistratura e l'attenzione che deve essere prestata all'imparzialità dell'immagine di chi esercita la giurisdizione inducono, in quest'ultimo caso, a una posizione più cauta e affine a quella espressa in riferimento ai funzionari.

<sup>96</sup> Questi temi sono stati discussi anche da esponenti del mondo politico, che, per esempio, hanno dibattuto su una svolta 'semipresidenzialista *de facto*' in caso di elezione di Draghi, come garante dell'indirizzo politico di una larga maggioranza raccolta intorno all'attuazione del Pnrr (una sintesi di questa posizione, più equilibrata di alcune esternazioni di dirigenti di partito, si legge in M. NICOLETTI, *Sull'elezione del Presidente della Repubblica*, in *il Mulino*, 11 giugno 2021). In dottrina, se ne è parlato, tra le altre occasioni, nel seminario *La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato* (Roma, 20 dicembre 2021), i cui atti sono stati raccolti in un *Forum* speciale su *Nomos*, 3-2021: in questa sede, F. LANCHESTER non ha esitato a qualificare una surrettizia modifica della forma di Governo come «*aboutade*» e «ipotesi fuori dal mondo sul piano della correttezza costituzionale» (*Introduzione*, in *La coda del Capo*, cit., 9), mentre O. CHESSA non ha escluso che l'eventuale elezione di Draghi potesse aprire a una revisione costituzionale volta ad ampliare i poteri del Capo dello Stato, introducendone l'elezione diretta (*Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 35 ss.). Interessante il dubbio di chi ha avanzato specifiche perplessità sul fatto che «il Presidente della Repubblica sarebbe immediatamente chiamato a valutare, nella sua veste di garante della Costituzione, gli atti varati dal Governo per dar seguito al Pnrr e far fronte alla straordinaria emergenza sanitaria in corso, vale a dire quegli atti per la cui formazione un ruolo di centrale rilievo è stato esercitato dallo stesso Draghi quale Presidente del Consiglio» (A. RUGGERI, *Perché Draghi non può subito andare al Quirinale*, in *laCostituzione.info*, 23 gennaio 2022).

<sup>97</sup> Né, del resto, in tutta la storia repubblicana, mai i partiti hanno posto il nome Presidente del Consiglio in carica all'attenzione della seduta comune. La progettata iniziativa del (dimissionario) Giulio Andreotti si infranse contro i tragici fatti del 23 maggio 1992 (come ricostruisce, ad esempio, da M. FRANCO, *Andreotti. La vita di un uomo politico, la storia di un'epoca*, Milano, Mondadori, 2010, 223 ss.).

interpretazione, o di vera e propria ‘costruzione giuridica’<sup>98</sup>, data l’assenza di indicazioni normative precise. Una volta che un simile evento si sarà verificato, c’è da credere che le procedure seguite nell’occasione (ancorché censurate dalla dottrina), orienteranno i comportamenti nelle successive occorrenze; ma, prima che questo accada, è possibile esprimersi secondo le proprie preferenze, nell’attesa di essere confermati o confutati dal comportamento delle istituzioni. Non stupisce, allora, che quanti hanno riflettuto sul punto abbiano suggerito le più diverse soluzioni; senza pretesa di esaustività, si proveranno qui a indicare i nodi più problematici della questione.

In particolare, l’attenzione deve essere concentrata su quattro aspetti: il momento in cui il Presidente del Consiglio cessa dall’incarico per aver assunto quello di Capo dello Stato; la possibilità, per il Governo, di sopravvivere al suo venir meno; se sia possibile, e in che termini, dar luogo alla supplenza da parte del Vicepresidente o di un altro Ministro (punto, questo, oggetto della maggior controversia); e infine, una volta risolte tali questioni, la costruzione di un procedimento ordinato per il doppio e simultaneo avvicendamento al Quirinale e a Palazzo Chigi.

Che il Governo sia travolto tutto intero dalla cessazione anticipata del Presidente del Consiglio, per morte, impedimento permanente o altra causa, è pacifico, e non tanto in ragione dei precedenti (si possono ricordare soltanto le morti di Cavour nel 1861 e Depretis nel 1887...), ma per il fatto che i Ministri traggono la loro legittimazione dalla proposta del Presidente, al quale è ascrivibile la funzione di indirizzo generale. Se l’accettazione delle dimissioni di quest’ultimo è sufficiente a determinare la crisi e la necessità di formare un nuovo gabinetto, a maggior ragione questo vale per le circostanze che lo fanno cessare dall’incarico (morte, impedimento permanente, perdita dei diritti civili e politici, decadenza, incompatibilità sopravvenuta)<sup>99</sup>.

Per alcuni autori, la cessazione dalla carica di Presidente del Consiglio interverrebbe già con l’accettazione dell’elezione a Capo dello Stato, e non al momento del giuramento prescritto dall’art. 91 Cost<sup>100</sup>. Si può nutrire qualche dubbio a riguardo, dacché l’accettazione è un atto politicamente impegnativo, ma, a differenza della proclamazione e del giuramento, giuridicamente irrilevante: l’alternativa, dunque, è tra questi ultimi due passaggi. È vero che la Costituzione prescrive un’ipotesi di incompatibilità assoluta con le altre cariche al momento di assunzione dell’«ufficio», mentre il giuramento è condizione per l’esercizio delle «funzioni», ma,

<sup>98</sup> In effetti, si vedrà subito come la sola norma da interpretare sia, a proposito, carente, quale che sia il significato ad essa attribuito. Sulla differenza tra interpretazione e ‘costruzione giuridica’, cfr. R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Milano, Giuffrè, 2011, 32 ss.

<sup>99</sup> «Una delle cause di cessazione del Governo, diverse dall’approvazione di una mozione di sfiducia o da altra votazione fiduciaria che determini la cessazione del rapporto fiduciario, è legata alla sfera personale del Presidente del Consiglio, discendendo in particolare dalla sua morte, nonché dalla cessazione o dalla sospensione dalla carica per motivi inerenti alla propria persona, ipotesi nelle quali non è pensabile che il Capo del Governo possa essere sostituito lasciando intatta la compagine ministeriale, come invece poteva accadere nel previgente ordinamento statutario», rileva da ultimo, prefigurando l’eventualità in commento, A. GIGLIOTTI, *Elezioni al Quirinale del Presidente del Consiglio in carica. Quanti problemi!*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2022. Un’osservazione conforme alle consolidate acquisizioni della migliore dottrina: tra i testi classici, cfr., per tutti, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIX, Milano, Giuffrè, 1970, 688 ss.

<sup>100</sup> Per B. PEZZINI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 66: «l’incompatibilità è prodotta automaticamente per effetto del risultato dell’elezione, anche prima dell’atto formale del giuramento», in quanto occorre «presumere l’immediato operare di un’accettazione implicita della carica da parte dell’eletto, che, in caso contrario, dovrebbe venire espressamente smentita da una altrettanto immediata dichiarazione di riserva o di rifiuto dell’investitura». Secondo G.U. RESCIGNO, *Art. 84*, cit., 49, invece, per «opinione pacifica», la «decadenza o sospensione da altra “carica”, [...] si verifica *ipso iure* dal momento del giuramento, che è l’atto col quale l’eletto implicitamente accetta la carica di Presidente della Repubblica».

di fatto, non sembra che vi sia alcuna distinzione tra i due momenti, tanto è vero che il settennato decorre proprio dal giorno della cerimonia davanti alle Camere riunite, e non dal giorno in cui viene tolta la seduta comune per l'avvenuta elezione<sup>101</sup>.

In ragione del fatto che l'assunzione dell'ufficio presidenziale non è obbligatoria, sembra che la decadenza non possa decorrere automaticamente dalla proclamazione, cosicché essa coincide con il giuramento, dovendosi garantire uno spazio di riflessione, sia pur breve<sup>102</sup>. In ogni caso, sembra più opportuno che il Presidente del Consiglio uscente rassegni le dimissioni in precedenza, al fine di evitare una cesura netta e di ovviare alla necessità di interpretare una disposizione dal significato incerto, per valutare se si adatti o meno al caso di specie: l'art. 8 della legge n. 400 del 23 agosto 1988, per il quale «in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei Ministri, la supplenza spetta al Vicepresidente o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano secondo l'età. Quando non sia stato nominato il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, la supplenza [...] spetta, in assenza di diversa disposizione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro più anziano secondo l'età».

Tale articolo prevede che la supplenza del Presidente del Consiglio sia esercitata da una figura di designazione collegiale, in quanto le funzioni di Vicepresidente sono attribuite a un Ministro da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio; tuttavia, la deliberazione è necessaria solo ai fini dell'attribuzione del titolo, in quanto le funzioni di supplente possono essere assunte anche in base a una semplice designazione presidenziale<sup>103</sup>, in mancanza della quale è chiamato al ruolo il Ministro decano anagrafico.

<sup>101</sup> Solo nel caso di Luigi Einaudi sembra che si sia adottato il secondo criterio (cfr. F. PETRANGELI, *Art. 85*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1665).

<sup>102</sup> Una riprova di questo è data dal fatto che i parlamentari che diventano Presidenti della Repubblica non si dimettono, ma si considerano senz'altro cessati dall'incarico al momento del giuramento. Se sono parlamentari elettivi, la Giunta per le elezioni prende atto, accerta il nome di chi li segue in lista e ne proclama la surroga (cfr. Camera dei deputati, II Legislatura, Discussioni. CCLXXXVII seduta di martedì 24 maggio 1955, [resoconto stenografico], 18074; Camera dei deputati, III Legislatura, Discussioni. DCV seduta di mercoledì 16 maggio 1962, [resoconto stenografico], 29130; Camera dei deputati, *Bollettino delle Commissioni parlamentari*, n. 199, 20 gennaio 1965; Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, n. 406, giovedì 20 luglio 1978, 6; Senato della Repubblica, IX Legislatura, Giunte e Commissioni parlamentari, 375° resoconto delle sedute di martedì 9 luglio 1985, 3; Camera dei deputati, XI Legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, n. 8, giovedì 28 maggio 1992, 3); in caso contrario, si dà una semplice comunicazione all'assemblea, che non discute né vota sul punto (cfr. Senato della Repubblica, [I Legislatura], Assemblea. III seduta di martedì 1 giugno 1948, [resoconto stenografico], 18; Senato della Repubblica, V Legislatura, Assemblea, 591<sup>a</sup> seduta pubblica di martedì 18 gennaio 1972, resoconto stenografico, 29841; Senato della Repubblica, XV Legislatura, Assemblea, 4<sup>a</sup> seduta pubblica (antimeridiana) di giovedì 18 maggio 2006, resoconto stenografico, 2). Bisogna però rilevare che, per quanto riguarda altre posizioni costituzionali, la prassi è diversa. Sergio Mattarella ha comunicato alla Corte «di non poter più esercitare le funzioni di giudice costituzionale, in seguito alla sua elezione», la quale ne ha preso atto in una camera di consiglio di carattere non giurisdizionale, già il 2 febbraio 2015, giorno precedente al suo insediamento (cfr. S. PANIZZA, *Composizione, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, Giappichelli, 2018, 7). Si può tuttavia ritenere che questo comportamento non sia stato necessario, ma determinato da ragioni di cortesia o correttezza istituzionale. Il tutto porta a ridimensionare il dubbio sulla necessità che sia il Capo dello Stato entrante a dover accettare le proprie stesse dimissioni da Presidente del Consiglio, per il quale cfr. A. RUGGERI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 73 ss.

<sup>103</sup> Questa possibilità, intermedia tra la Vicepresidenza e la supplenza *de residuo*, non è contemplata dall'art. 1, comma 2 del regolamento del Consiglio dei ministri, emanato con d.P.C.M. 10 novembre 1993. È parso ad alcuno che qui tale atto amministrativo si esprima in violazione di legge (cfr. C. MARCHETTA, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi. La legge 20 luglio 2004, n. 215. Orientamenti applicativi, criticità e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, 2013, 203).

L'opinione di molti autori, secondo la quale la disciplina della supplenza sopra descritta dovrebbe trovare applicazione, per *analogia legis*, anche nella *sede vacante*<sup>104</sup>, lascia qualche perplessità. Infatti, nel caso della supplenza al vertice di Palazzo Chigi, ci si misura con un istituto pretercostituzionale, che in tanto può operare, in quanto non intacca le attribuzioni che la Carta conferisce a organi e poteri dello Stato<sup>105</sup>. Ora, la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri è di competenza esclusiva del Presidente della Repubblica (*ex art. 92, comma 2 Cost.*): la sua libertà *in eligendo* non può essere compressa da una norma di rango legislativo.

In termini generali, la supplenza trova il suo fondamento in una indicazione preventiva, e non in un atto successivo al verificarsi dell'impedimento del titolare<sup>106</sup>. Ora, una predeterminazione del nome di chi è destinato a diventare Presidente del Consiglio sembra incompatibile con la Costituzione: sia per la menomazione dei poteri di nomina del Capo dello Stato, sia perché, in sostanza, la scelta sarebbe rimessa alla stessa personalità surrogata (proponente del Vicepresidente e del Ministro più anziano, e designatore del Ministro supplente), con grave alterazione degli equilibri tra i poteri<sup>107</sup>. Dunque, cessato il Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica può incaricare qualsiasi successore, nei tempi e con le modalità da lui stesso determinati<sup>108</sup>.

È per questo che, in caso di *sede vacante*, il supplente *ex art. 8* della l. n. 400/1988 non potrà formare un suo gabinetto, né esercitare alcuna funzione di indirizzo generale o di direzione e coordinamento dell'attività politica e amministrativa dei Ministri<sup>109</sup>, neppure nei limiti che sogliono essere ricondotti ai poteri di 'disbrigo degli affari correnti' di un Presidente del Consiglio dimissionario<sup>110</sup>. Non dovrà neppure rassegnare le dimissioni, in quanto la crisi si è già aperta con la cessazione del titolare<sup>111</sup>, e, in attesa della nomina del nuovo Governo, mantenendo lo *status* di

<sup>104</sup> Volendo, dunque, assimilare l'impedimento temporaneo a quello permanente, come fanno espressamente C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo Presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*, in *Federalismi.it*, 5-2022, 6; S. CECCANTI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 28; O. CHESSA, *Intervento*, cit., 34; V. LIPPOLIS, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 50, e, più dubitativamente, G. SCACCIA, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 87. È, del resto, da escludere che la nozione di «assenza» debba intendersi in astratto, dal momento che, in genere, questo termine è riferito a situazioni concrete, in cui non si possa dare la presenza fisica del titolare (questo significato, ad esempio, è quello che le Prefetture attribuiscono alla parola quando si trovano ad applicare le norme sulla supplenza negli enti locali; cfr. Ministero dell'Interno, Class. n. 15944/38 del 30 settembre 2011).

<sup>105</sup> Cfr. per tutti G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in *Il Consiglio dei Ministri. Art. 92-96*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1994, 146 ss. Non sembrano dunque estensibili al supplente del Presidente del Consiglio le considerazioni generali su attribuzioni e limiti del Presidente supplente della Repubblica, figura, questa, prevista dall'art. 86 Cost.

<sup>106</sup> La dottrina italiana più recente non ha particolarmente sviluppato la teoria generale della supplenza; sul punto, comunque, cfr. il classico L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958, 44 ss.

<sup>107</sup> «L'art. 8 della l. 400 del 1988 parla di nomina di un Vice o più Viceministri [*rectius* Vicepresidenti], ma non dice quando tale nomina debba essere effettuata (anche se la logica vorrebbe che essa avvenisse all'atto della formazione del Governo). [...] Nulla impedirebbe, [...] prima di rassegnare le dimissioni, di nominare un Viceministro di sua fiducia, il quale, in un modo che potrebbe apparire meno "neutro", potrebbe assumere la supplenza» (M.C. GRISOLIA, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 45).

<sup>108</sup> Cfr. la conforme opinione di G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Torino, Giappichelli, 2020, 250.

<sup>109</sup> Condivisibile, in questo senso, l'opinione di G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, cit., 146.

<sup>110</sup> I quali, comunque, hanno un contenuto piuttosto ampio, che si espande ancora di più nel caso di crisi di Governo molto lunghe (cfr. E. CATELANI, *Poteri del Governo in 'ordinaria amministrazione' e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2-2018).

<sup>111</sup> Come osserva V. LIPPOLIS, *Intervento*, cit., 50, il quale, pure, equipara i poteri del supplente a quelli del Presidente di un Governo dimissionario.

Ministro, si limiterà a «provvedere alla continuità nell'amministrazione ordinaria dell'ufficio», se «il compimento degli atti non può essere rinviato senza grave danno pubblico»<sup>112</sup>.

Un simile scenario si verificherebbe nel caso in cui il giuramento del nuovo Presidente della Repubblica trovasse l'eletto ancora nelle vesti di Presidente del Consiglio in carica. Prefigurare l'ipotesi di un Capo dello Stato che, come primo atto, si trovi a dover designare il proprio successore a Palazzo Chigi, mentre il Paese non è affidato a un Consiglio dei Ministri nella pienezza della sua composizione e funzionalità, non lascia del tutto sereni. Tant'è che sembra preferibile un percorso diverso, orientato a valorizzare la mediazione del Presidente della Repubblica uscente.

Si può, dunque, immaginare lo schema che segue<sup>113</sup>. Il Presidente del Consiglio eletto Capo dello Stato rassegna le dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica uscente, che, riconosciuto l'atto dovuto, le accetta senz'altro<sup>114</sup>, invitandolo a rimanere in carica nelle more della soluzione della crisi, e avvia subito le consultazioni<sup>115</sup>; se possibile, l'ottimo è formare subito un nuovo gabinetto pensato per essere definitivo, guidato dalla personalità che meglio appaia capace di raccogliere la fiducia delle Camere<sup>116</sup>; altrimenti, dovendosi muovere entro una scadenza incompatibile con la maturazione di una soluzione politica compiuta<sup>117</sup>, occorre

<sup>112</sup> S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica: organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, Maggioli, 1989, 118; per l'autore, la supplenza in commento è lontana dal configurare una compiuta «vicarianza».

<sup>113</sup> Forse la soluzione qui immaginata si avvicina di più, tra tutte le prospettazioni avanzate, a quella espressa in sede giornalistica nell'intervista di L. DE CAROLIS ad A. PERTICI, «Mario viene eletto? Difficile mettere un supplente a Chigi», in *Il Fatto quotidiano*, 5 dicembre 2021; non dissimile dallo scenario ipotizzato da M. AINIS, *Draghi al Colle: cosa succederebbe con l'elezione*, in *La Repubblica*, 31 ottobre 2021, che, tuttavia, non senza un certo realismo, sembra essere ritenuto politicamente impraticabile.

<sup>114</sup> Del resto, anche per quanto riguarda i Ministri eletti Capi dello Stato, è d'uso rassegnare subito le dimissioni, che vengono senz'altro accettate dal Presidente della Repubblica uscente, o dal Presidente supplente (cfr. *Gazzetta ufficiale* n. 124 del 16 maggio 1962, n. 9 del 9 gennaio 1965, n. 112 del 15 maggio 1999; incerte le modalità seguite nel 1948 per conferire l'interim del Ministero del Bilancio: cfr. *Gazzetta* n. 129 del 5 giugno 1948).

<sup>115</sup> Per R. BORRELLO, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 23, «il Presidente del Consiglio può scegliere di dimettersi tra il momento della elezione ed immediatamente prima del giorno del giuramento. Dopo tale momento le dimissioni sarebbero superflue, se si accede alla tesi secondo la quale vi sarebbe comunque una decadenza *ipso iure* dalla carica. [...] Ragioni di estrema correttezza consigliano di dimettersi immediatamente, al momento dell'elezione». Conformemente, cfr. M. LUCIANI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 56.

<sup>116</sup> Si può nutrire qualche incertezza se sia o meno opportuno che, in questa designazione, sia coinvolto il futuro Capo dello Stato: da un lato la sua legittimazione politica non è certo minore di quella dell'uscente; dall'altro evitare di coinvolgerlo nella scelta del successore appare più rispettoso dell'equilibrio tra i diversi poteri dello Stato. In quest'ultimo senso, molto decisamente si esprime G. AZZARITI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 14 ss. («apparentemente un inizio in sordina del mandato, in realtà un modo per evitare che esso venga sin da subito compromesso da scelte ontologicamente non imparziali, preservando in tal modo il capitale di autorevolezza necessario per poter affrontare le successive crisi di sistema»); *contra*, nello stesso dibattito, si sono espressi, con più nettezza rispetto agli altri, S. CECCANTI, *Intervento*, cit., 28, e V. LIPPOLIS, *Intervento*, cit., 50 («sarebbe politicamente molto inopportuno e scorretto nei confronti del Presidente appena eletto») e, «in secondo luogo, il Presidente uscente si trova nel semestre bianco e non potrebbe esercitare la pressione connessa alla titolarità del potere di scioglimento»). Per G. SCACCIA, *Intervento*, cit., 89, «non vi può essere motivo di imbarazzo nell'affidare la gestione della crisi, al Quirinale, a colui che è stato all'origine della crisi, dimettendosi da Presidente del Consiglio», trattandosi di 'crisi tecnica' e non politica. Una possibile soluzione potrebbe essere, se il tempo lo consente, il conferimento di un mandato esplorativo al nuovo Capo dello Stato (con termini brevissimi) da parte del Presidente uscente: in tal modo, il primo avrebbe la 'gestione attiva' della crisi, senza che venga meno il potere di controllo e l'avallo finale da parte del secondo.

<sup>117</sup> Tale soluzione sembra ancor più raccomandabile nel caso in cui il Capo dello Stato sia in *prorogatio* o, mancando, ne faccia le veci il Presidente del Senato: non tanto per la minore legittimazione, ma perché la priorità del sistema dovrebbe essere, in tali casi, la più rapida entrata in carica del nuovo Presidente della Repubblica. Per una diversa lettura, che, invece, valorizza il ruolo del Presidente del Senato, cfr. F. FURLAN, *Da Palazzo Chigi alla Presidenza della Repubblica? Un groviglio istituzionale*, in *il Mulino*, 30 dicembre 2021: «nell'ipotesi in cui la [...] maggioranza [...] raggiungesse anche un accordo politico sul suo successore a Palazzo Chigi, risulterebbe preferibile l'opzione delle dimissioni anticipate del [...] Capo dello Stato, al fine di consentire che sia il Presidente del Senato (in qualità di supplente) ad occuparsi della formazione del nuovo Governo»

procedere alla formazione di un nuovo esecutivo interinale, che riprenda la stessa composizione del precedente: all'interno di essa, sarebbe designato alla Presidenza una figura particolarmente autorevole, come il Vicepresidente o il Ministro anziano.

I nuovi Ministri dovranno, comunque, giurare nelle mani del Capo dello Stato uscente e presentarsi alle Camere a norma dell'art. 94 Cost.; inoltre, nel caso in cui sia stata adottata la soluzione provvisoria, il nuovo Presidente della Repubblica, all'atto di ricevere le dimissioni di cortesia, dovrà valutare, di concerto con il suo successore a Palazzo Chigi, se tale compagine, formata in fretta e per ragioni di continuità istituzionale, sia in grado di proseguire l'esperienza di Governo, o se non risulti più opportuno dare subito luogo a una tornata di consultazioni più approfondite, con un possibile riassetto degli equilibri governativi<sup>118</sup>.

## **8. La rielezione di Sergio Mattarella e le sue possibili conseguenze sul piano istituzionale**

Senza che questo intervento, oltre alle considerazioni già espresse, possa ricostruire dettagliatamente le vicende che hanno portato le forze politiche a convergere o dissentire su nomi di candidati<sup>119</sup>, bisogna segnalare come il momento decisivo di svolta si sia verificato all'inizio della giornata conclusiva, dopo che nel sesto scrutinio i voti a favore di Sergio Mattarella erano saliti a 336<sup>120</sup>. A quel punto le forze politiche hanno ritenuto che la via d'uscita dalla situazione di impasse potesse essere costituita dalla rielezione del Presidente in carica.

Nella mattina del 29 gennaio, mentre era in corso il settimo scrutinio (in cui Mattarella ha ottenuto 387 voti), al Quirinale si svolgeva la cerimonia per il giuramento del giudice costituzionale Filippo Patroni Griffi, eletto dal Consiglio di Stato<sup>121</sup>. In quell'occasione, il Presidente ebbe un colloquio con il Presidente del Consiglio Mario Draghi, il quale, secondo quanto riportato dalla stampa, rivolse al Presidente Mattarella la richiesta di accettare la rielezione. Ricontrata la disponibilità da parte del Capo dello Stato, Draghi ne informò le forze politiche. Di tutto ciò hanno dato notizia gli organi di informazione: il Quirinale, con un comunicato, si è limitato a riportare la notizia del giuramento del giudice costituzionale<sup>122</sup>.

Ricevuta la notizia, le forze politiche hanno deciso di incontrare il Presidente Mattarella: sempre a quanto riportato dalla stampa, questi ha chiesto che all'incontro partecipassero non i

<sup>118</sup> Che il nuovo Capo dello Stato possa godere sin da subito di un nuovo, ulteriore spazio per «l'esercizio dei suoi poteri di gestione della crisi» [corsivo dell'autore] è sostenuto da M. LUCIANI, *Intervento*, cit., 56.

<sup>119</sup> Un resoconto di esse, mediato dalla sensibilità del costituzionalista, si può leggere in A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2-2022, 17 ss.

<sup>120</sup> Merita segnalare che nella quinta votazione, in cui il centrodestra aveva avanzato la 'candidatura' della Presidente del Senato e gli altri avevano scelto la via dell'astensione, a Mattarella erano andati 46 voti, evidentemente provenienti dallo schieramento di appartenenza della sen. Casellati. Per Enrico Letta, segretario del Pd, quello è stato il segnale che la 'candidatura' di Mattarella poteva ricevere consensi anche in quell'ambito, e che quindi da quel momento è apparso evidente quale sarebbe stato l'esito finale.

<sup>121</sup> A tale cerimonia hanno partecipato anche i Presidenti di Camera e Senato, che quindi hanno lasciato le proprie postazioni a Montecitorio: la presidenza dell'assemblea è stata così assunta, dalle ore 9.46 fino alle 12.12, dalla Vicepresidente della Camera Maria Edera Spadoni (cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica con la partecipazione dei delegati regionali, XVIII Legislatura, Discussioni. 5ª seduta comune di lunedì 24 gennaio 2022, resoconto stenografico, 79).

<sup>122</sup> Comunicato della Presidenza della Repubblica «Cerimonia di giuramento del giudice costituzionale, Filippo Patroni Griffi. Comunicato», 29 gennaio 2022.

presidenti e segretari dei partiti politici, bensì i capigruppo parlamentari<sup>123</sup>. Tale scelta può essere letta in positivo come volontà di coinvolgimento degli organi parlamentari; in negativo come non piena fiducia nei confronti dei partiti politici. Successivamente, a essere ricevuta è stata una delegazione delle Regioni, tra i cui componenti vi era il presidente della Conferenza delle Regioni Massimiliano Fedriga.

Raccolta la disponibilità del Presidente in carica ad essere rieletto, nel pomeriggio si è svolto l'ottavo e decisivo scrutinio, nel quale Sergio Mattarella ha ottenuto 759 voti ed è risultato eletto. In nessuna delle precedenti occasioni il Presidente era risultato eletto all'ottavo scrutinio: come noto, due Presidenti erano stati eletti al primo (Cossiga nel 1985 e Ciampi nel 1999); quattro al quarto scrutinio, il primo per il quale è richiesta la maggioranza assoluta (Einaudi nel 1948, Gronchi nel 1955, Napolitano nel 2006 e Mattarella nel 2015); uno al nono (Segni nel 1962); due al sedicesimo (Pertini nel 1978 e Scalfaro nel 1992), uno al ventunesimo (Saragat nel 1964) e uno al ventitreesimo (Leone nel 1971). Con riguardo alla percentuale di voti ottenuti, con il 75,2% degli aventi diritto al voto Mattarella ottiene il terzo risultato maggiore di sempre, dopo il 82,3% ottenuto da Pertini e il 78,1% ottenuto da Gronchi (mentre nel 2015 lo stesso Presidente Mattarella aveva ottenuto il 65,9%).

Subito dopo lo scrutinio, i Presidenti di Camera e Senato si sono recati, come da prassi, al Quirinale per comunicare l'esito dell'elezione. Secondo quanto riportato dal Comunicato emesso dalla Presidenza della Repubblica, il Presidente ha ringraziato i Presidenti d'assemblea per la comunicazione e i parlamentari e i delegati delle Regioni per la fiducia espressa nei suoi confronti. E così ha proseguito: «i giorni difficili trascorsi per l'elezione alla Presidenza della Repubblica nel corso della grave emergenza che stiamo tuttora attraversando - sul versante sanitario, su quello economico, su quello sociale – richiamano al senso di responsabilità e al rispetto delle decisioni del Parlamento. Queste condizioni impongono di non sottrarsi ai doveri cui si è chiamati – e, naturalmente, devono prevalere su altre considerazioni e su prospettive personali differenti – con l'impegno di interpretare le attese e le speranze dei nostri concittadini»<sup>124</sup>.

La rielezione di Mattarella alla Presidenza della Repubblica rinnova, sul piano del diritto costituzionale, l'attualità del tema della rieleggibilità del Capo dello Stato al termine del suo mandato, sul quale, in questa sede, è possibile esprimersi soltanto brevemente. Sebbene la Costituzione non escluda questa possibilità, neppure la prevede espressamente, dovendosi quindi valutare la sua ammissibilità dall'insieme delle norme costituzionali. Le quali si prestano a diversa valutazione.

Certamente ci sono buone ragioni che inducono a non ripetere il mandato di sette anni. Si ritiene infatti che la rielezione possa comportare un rischio di eccessiva 'personalizzazione' del potere presidenziale, e che il Presidente uscente possa fare 'campagna elettorale' per essere confermato, pericoli che certamente non ha corso il Presidente Mattarella, il quale anzi non ha

<sup>123</sup> All'incontro in questione hanno partecipato: per Forza Italia Paolo Barelli e Anna Maria Bernini; per la Lega, Massimiliano Romeo e Riccardo Molinari; per il Movimento 5 Stelle, Davide Crippa e Maria Domenica Castellone; per il Pd, Debora Serracchiani e Simona Malpezzi; per Italia viva, Maria Elena Boschi e Davide Faraone; per il gruppo delle Autonomie al Senato, Julia Unterberger.

<sup>124</sup> Comunicato della Presidenza della Repubblica «Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la comunicazione dell'esito della votazione da parte dei Presidenti di Senato e Camera», 29 gennaio 2022.

mancato occasioni per affermare come ritenesse concluso il proprio ruolo al termine dei sette anni: in varie occasioni e ricordando l'opera dei suoi predecessori, ha ripreso e ribadito orientamenti contrari alla rielezione, dichiarando di condividerli pienamente<sup>125</sup>.

Nel messaggio alle Camere del 1963, Antonio Segni, in riferimento alla non rieleggibilità, scriveva di ritenere «opportuno che tale principio sia introdotto nella nostra Costituzione, essendo il periodo di sette anni sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato», il che sarebbe servito anche «ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione»<sup>126</sup>. La richiesta fu reiterata negli stessi termini nel messaggio formale di Leone sui problemi istituzionali (1975)<sup>127</sup>, con la precisazione che lo stesso Presidente, alla guida del Governo nel 1963, aveva recepito le istanze di Segni in un disegno di legge di revisione costituzionale, poi non approvato *in parte qua*<sup>128</sup>. In sede di esternazione libera, Presidente Ciampi dichiarò che l'esclusione della rielezione era conseguente alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato<sup>129</sup>, mentre Napolitano affermò che il mandato non rinnovabile è quanto meglio si conforma al modello costituzionale di Presidente della Repubblica<sup>130</sup>.

Bisogna però riportare come la prospettiva della rielezione non fu respinta da altri Presidenti, risultando, anzi, che talora essi si impegnassero a tale scopo in prima persona<sup>131</sup>. In nessun caso

<sup>125</sup> Cfr. G. DELLEDONNE – L. GORI, *Le Presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2-2021, 321 ss.

<sup>126</sup> A. SEGNI, *Sul metodo di rinnovo dei giudici della Corte costituzionale e sul mandato del Presidente della Repubblica [16 settembre 1963]*, in R. GALLINARI (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Antonio Segni*, Roma, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 2007, 50. Corollario della proposta di Segni era l'abolizione del 'semestre bianco', limite ai poteri presidenziali ritenuto potenzialmente ostativo alla risoluzione di gravi crisi politiche.

<sup>127</sup> Cfr. G. LEONE, *Messaggio al Parlamento [14 ottobre 1975]*, in R. GALLINARI (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Leone*, Roma, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 2009, 71.

<sup>128</sup> Atto Camera n. 599 del 16 ottobre 1963.

<sup>129</sup> «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» («Dichiarazione del Presidente Ciampi in merito ad un rinnovo del mandato», 3 maggio 2006).

<sup>130</sup> Ancora nel secondo discorso di insediamento, Napolitano si esprimeva ricordando di aver «pubblicamente dichiarato di condividere l'autorevole convinzione che la non rielezione, al termine del settennato, è l'alternativa che meglio si conforma al nostro modello costituzionale di Presidente della Repubblica», nonché di aver «messo l'accento sull'esigenza di dare un segno di normalità e continuità istituzionale con una naturale successione nell'incarico di Capo dello Stato» (cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Discussioni. 2ª seduta comune di lunedì 22 aprile 2013, resoconto stenografico, 2).

<sup>131</sup> Il tema del dibattito sulla rielezione di ciascun Capo dello Stato, sia pubblico, sia interno alle forze politiche, meriterebbe un ampio e apposito studio; in questa sede, non è possibile ripercorrere tutti i riferimenti in tal senso, ma si possono fornire alcuni, parziali ragguagli. De Nicola, già succeduto a sé stesso nel 1947, fu, a tacere di ogni manovra politica sotterranea, il 'candidato ufficiale' delle sinistre nei primi due scrutini del 1948, respinto dalla Dc per il rapporto difficile con De Gasperi e il suo legame con la conclusa esperienza del tripartito (cfr. G. GIOVANNETTI, *Verso il colle più alto. Storie politiche e vicende istituzionali nelle elezioni dei Presidenti della Repubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Torino, Giappichelli, 2016, 125); risulta che Einaudi si adoperasse per sondare gli attori politici in vista di un secondo mandato, tramite il Segretario generale Nicola Picella, e con il sostegno, sulla stampa, di personalità del calibro di Alfredo Frassati (cfr. R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Torino, Utet, 1986, 409 ss.); che Enrico Mattei si adoperasse per la rielezione di Gronchi, prospettiva gradita al Presidente uscente, si può ricavare da numerose fonti diaristiche e documentali (cfr. G. GALLI, *La sfida perduta: biografia politica di Enrico Mattei*, Milano, Bompiani, 1976, 199; M. PACELLI – G. GIOVANNETTI, *Il colle più alto. Ministero della Real casa, Segretariato generale, Presidenti della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2018, 170 ss.); il nome di Saragat fu considerato una seconda volta nel 1971, promosso soprattutto dai partiti laici (cfr. per tutti A.G. CASANOVA, *Saragat*, Roma, Eri, 1991, 253 ss.); la prospettiva di un rinnovo del mandato di Pertini, Presidente popolarissimo, non fu esclusa neppure dal diretto interessato (che si limitò a dichiarare che questa lo avrebbe condotto a una seria riflessione), e fu seriamente vagliata dalle forze politiche, e guardata con favore soprattutto dalle sinistre (cfr. G. ROSSI, *Pertini precisa l'intervista e non esclude la rielezione*, in

le obiezioni sollevate, che, effettivamente, non concretizzarono tale scenario, sembrano essersi riferite all'esistenza di una consuetudine o convenzione costituzionale che impedisse questo passaggio, ma furono sempre di ordine squisitamente politico-partitico; sicché, se mai la regolarità (fatto) ha fondato una regola (*opinio*), questo deve essersi verificato abbastanza tardivamente, forse proprio in corrispondenza della dichiarazione di Carlo Azeglio Ciampi (ed evidentemente questa regola convenzionale ha avuto una resistenza decisamente fragile).

D'altra parte, come noto, nulla vieta espressamente il rinnovo del settennato: e il Parlamento in seduta comune (con i delegati regionali) è padrone della situazione. Inoltre, già in sede di Assemblea costituente, il divieto di rielezione era stato esplicitamente escluso dalla seduta plenaria della c.d. Commissione dei Settantacinque, benché nella bozza della II Sottocommissione fosse stato previsto<sup>132</sup>. Analogamente, si è sostenuto che la previsione di un'età minima di 50 anni per l'elezione lasci assolutamente aperta la prospettiva di un secondo mandato<sup>133</sup>, così come il 'semestre bianco', che si inserisce nel medesimo contesto, dal momento che l'intento di evitare che un Presidente della Repubblica sciogla le Camere per favorire l'affermazione di una maggioranza a lui favorevole presupporrebbe la rieleggibilità<sup>134</sup>.

Detto dunque che la persona e il profilo di Mattarella costituiscono assoluta garanzia di rispetto del ruolo, tuttavia per il futuro questo esito apre uno scenario che merita di essere analizzato con attenzione, specie considerando che si tratta della seconda rielezione consecutiva<sup>135</sup>. In altri

---

*La Repubblica*, 3 aprile 1985; S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006. Partiti, movimenti e istituzioni*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 153 ss.); nel 1991 Psi, Psdi e Pli ipotizzarono la rielezione di Cossiga per un biennio, con funzioni di garante di un processo di riforma istituzionale (cfr. C. DE FIORES, *Il Presidente della discordia*, in *Democrazia e diritto*, 4-1991, 255); la riconferma di Scalfaro fu ventilata da più parti, forse più come arma politica che non con reali possibilità, e sostenuta, tra gli altri, dal capogruppo alla Camera del Ppi, Sergio Mattarella (cfr. l'intervista di F. VERDERAMI a S. MATTARELLA, *Mattarella: perché non rieleggiamo Scalfaro al Quirinale?*, in *La Stampa*, 28 agosto 1998; inoltre, ancora G. GIOVANNETTI, *Verso il colle più alto*, cit., 125). Ovvì motivi determinano l'assenza dei nomi di Segni e Leone da questa cursoria rassegna.

<sup>132</sup> Il testo base esaminato dalla Seconda Sezione della Sottocommissione non prevedeva il divieto di rieleggibilità, ma subito il relatore Tosato osservò come il punto fosse stato oggetto di controversie; Lami Starnuti si esprime per «impedire che si apra la via a una politica di carattere personale del Presidente», e la sua proposta sulla non rieleggibilità fu accolta. A seguito di questa modifica, il democristiano Fuschini propose, senza successo, che il divieto fosse limitato al mandato senza soluzione di continuità (cfr. Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione (Seconda Sezione), 1ª seduta di giovedì 19 dicembre 1946, resoconto sommario, 6 ss.). Il testo proposto in plenaria dalla Sottocommissione recitava dunque: «Il Presidente della Repubblica è eletto per 7 anni e non è rieleggibile»; espresse dubbi Togliatti, che suggerì di non escludere di potersi tornare a giovare delle qualità di una figura particolarmente insigne, limitando il divieto di rieleggibilità al settennato immediatamente successivo; Moro osservò che, così facendo, si sarebbe di fatto vanificata la possibilità; la Commissione convenne dunque sulla proposta di Tosato di tornare al dispositivo primigenio, le cui parole sono le stesse del vigente primo comma dell'art. 85 Cost (cfr. Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Adunanza plenaria, 15ª seduta di martedì 21 gennaio 1947, resoconto sommario, 136). In Assemblea, il tema della rieleggibilità non fu oggetto di particolare controversia, in quanto i presentatori di due emendamenti, orientati a consentirla, consecutivamente, per una sola volta (i democristiani Caronia e Aldisio) ovvero a vietarla (Lami Starnuti), rinunciarono a svolgerli (cfr. Assemblea costituente, CCLXVIII seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947, [resoconto stenografico], 1432 ss.).

<sup>133</sup> Come, da ultimo, ha osservato A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel 'soffitto di cristallo' che non si infrange*, in *Federalismi.it*, 5-2022, 2.

<sup>134</sup> Nei commenti alla rielezione di Mattarella, questa considerazione classica è stata ripresa, ad esempio, da C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo Presidente*, cit., 31 gennaio 2022, 7. Tuttavia, per una diversa ricostruzione, cfr. il recente G. D'AMICO, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, 2-2021, 404 ss., per il quale la *ratio* del 'semestre bianco' risiede piuttosto nel desiderio di evitare la contemporanea *vacatio* di Presidente della Repubblica, Parlamento e (per conseguenza) Governo.

<sup>135</sup> Ci si può domandare, sulla scorta di quanto osserva Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni*, cit., 41, se si stia consolidando «una regola convenzionale che ammette la rielezione del Capo dello Stato in carica allorché le divisioni riscontrate oggettivamente in seno all'organo collegiale preposto alla elezione siano tali da lasciar intravedere, con un ragionevole tasso di probabilità, una seria, concreta e oggettiva difficoltà nella scelta del successore» (si noti che questa osservazione precede di poco e non segue gli eventi qui in commento, dato che la pubblicazione del contributo risale al 10 gennaio 2022). *A posteriori*,

termini, potrebbe accadere che un futuro Presidente, una volta eletto, possa considerare la rielezione tra le prospettive possibili e magari da coltivare<sup>136</sup>: con qualche problema, in questo caso, per una delle regole fondamentali della democrazia, ovvero la temporaneità delle cariche ed il conseguente ricambio personale.

Un'ulteriore considerazione. Quando un Presidente viene rieletto, può risultare verosimile che egli non intenda rimanere per tutti e sette gli anni del (nuovo) mandato. Il Presidente Napolitano, come si sa, si dimise dopo due anni. Sebbene nulla al momento lo possa far presagire<sup>137</sup>, tuttavia si può anche ipotizzare che il Presidente Mattarella possa in futuro valutare la possibilità di dimettersi anticipatamente rispetto alla conclusione del secondo settennato. E questo elemento gli consegna un potere non secondario: quello di stabilire il momento opportuno per ritirarsi, e nel quale, di conseguenza, far eleggere il proprio successore<sup>138</sup>. E siccome chi potrà essere il successore dipenderà anche dalla situazione politica in quel momento presente, si potrebbe trattare di un potere tutt'altro che formale.

Anche su questo fronte la saggezza sin qui dimostrata dal Presidente Mattarella è garanzia sufficiente: ma per il futuro sarebbe opportuno affrontare con attenzione il tema, magari ripensando anche alcune regole costituzionali. A tale riguardo, vi è chi è tornato a proporre di introdurre il divieto espresso di rielezione in Costituzione, al contempo eliminando il 'semestre bianco', ritenendola una riforma necessaria<sup>139</sup>.

## 9. Il giuramento e il messaggio inaugurale del nuovo settennato

A norma dell'art. 91 della Costituzione, Sergio Mattarella ha prestato giuramento di fronte alle Camere riunite il 3 febbraio<sup>140</sup>. La scelta della data merita un breve commento, in quanto

---

sembra attribuire alla rielezione un valore di ridefinizione sistemica della costituzione materiale G. ZAGREBELSKY, *Mattarella bis, ora silenzio e serietà*, in *La Repubblica*, 1 febbraio 2022; *contra*, M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2-2022.

<sup>136</sup> È quanto osserva, da ultimo, I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?*, in *La lettera AIC*, 2-2022.

<sup>137</sup> Si deve qui notare che, prima dell'elezione, era emersa l'ipotesi di una rielezione per un periodo limitato a consentire che il successore di Mattarella fosse scelto dalle nuove Camere, rinnovate ai sensi delle riforme ex legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020 e legge costituzionale n. 1 del 18 ottobre 2021: la loro legittimazione, a detta di alcuni, sarebbe stata decisamente maggiore rispetto a quella del Parlamento attuale. Poiché il Capo dello Stato non ha offerto segnali in tal senso, sembra invece da escludere che la seconda Presidenza Mattarella abbia già in radice una prospettiva temporale definita diversa dal settennato, e certamente questo dovrebbe essere estraneo alla *mens* delle forze politiche, sia per l'età non eccessivamente avanzata del Capo dello Stato, sia per le ragioni di opportunità e sostanza che inducono a considerare «una sorta di Presidente a tempo [...] non in consonanza con il disegno costituzionale» (V. LIPPOLIS, *La seconda elezione di Mattarella: la rieleggibilità e l'inconsistenza di una Presidenza a tempo*, in *Federalismi.it*, 5-2022). M. BELLETTI, *Dall'opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato*, in *La lettera AIC*, 2-2022, esprime tuttavia qualche dubbio sul fatto che non si avranno dimissioni anticipate, prima del lontano 2029.

<sup>138</sup> Possibilità, ovviamente, non preclusa neppure al primo mandato, anche se forse meno probabile. Si pensi alle dimissioni anticipate di Francesco Cossiga, con le quali il Capo dello Stato scelse di anteporre lo scioglimento del nodo della propria successione a quello della formazione del primo Governo dell'XI Legislatura.

<sup>139</sup> Su tutte, cfr. l'opinione di G. AZZARITI, *Perché la rielezione del Presidente va vietata*, in *Il manifesto*, 31 gennaio 2021. Come noto, una proposta di legge in tal senso è stata presentata al Senato il 2 dicembre 2021 dai senatori (del Pd) Parrini, Zanda e Bressa (atto Senato n. 2468 del 2 dicembre 2021). *Contra*, tra i molti, cfr. A. CERRI, *Note minime sui problemi di 'fine mandato' del Presidente della Repubblica*, in *La lettera AIC*, 2-2022.

<sup>140</sup> Come è noto, si tratta dell'unica occasione in cui il Presidente della Repubblica interviene fisicamente in una seduta parlamentare (tali non sono le cerimonie che si svolgono nell'una o nell'altra sede delle Camere). La seduta è convocata e

corrisponde alla scadenza esatta del precedente settennato: così, l'attuale Capo dello Stato ha inteso innovare rispetto al precedente segnato da Giorgio Napolitano nel 2013, che, riletto, si era senz'altro dimesso per accelerare il passaggio al secondo mandato<sup>141</sup>. In questo, si ritrova una chiara eco di altri precedenti. In cui il Presidente uscente ha deciso di abbreviare i tempi della transizione verso il mandato del successore: così Pertini nel 1985, Scalfaro nel 1999, Ciampi nel 2006<sup>142</sup>.

Non è possibile dire se la decisione di Mattarella dipenda da un rigetto della *ratio* che ha ispirato la prassi degli ultimi quattro decenni (salvi, ovviamente, i casi delle dimissioni anticipate di Cossiga nel 1992 e di Napolitano nel 2015). Più semplicemente, potrebbe essere sufficiente tener conto del fatto che tra il giorno dell'elezione e quello della scadenza naturale del mandato intercorrevano, nell'ultima occasione, soltanto cinque giorni (contro i venticinque del 2013, gli otto del 2006, i quindici del 1999 e del 1985): un intervallo già piuttosto breve che di per sé induce a considerare il passaggio delle dimissioni un inutile aggravio procedurale, tanto più se si considera la necessità di predisporre l'apparato cerimoniale connesso all'evento<sup>143</sup> e di lavorare al testo del messaggio di insediamento.

Quella del discorso davanti alle Camere riunite, pronunciato da Presidente sin dal 1948, è ormai una prassi il cui significato va oltre quello di una mera allocuzione di circostanza: tanto è vero che l'ordine del giorno della seduta di giuramento ha sempre recato un riferimento anche al messaggio<sup>144</sup>. Storicamente, le parole scelte dal Capo dello Stato per segnare il momento dell'insediamento hanno sempre riscosso una notevole attenzione nell'opinione pubblica e sono

---

verbalizzata distintamente da quella che si protrae nei giorni dell'elezione (nella fattispecie, si tratta della n. 6 della XVIII Legislatura); ad essa non prendono parte i delegati regionali (quest'ultimo punto è stato giustificato in dottrina alla luce del fatto che il giudizio di responsabilità presidenziale è nelle mani del solo Parlamento, e nei confronti di esso si rapporta la maggioranza dei poteri presidenziali, ma è del tutto lecito pensare a un mero caso di «mancato coordinamento formale» tra gli artt. 83 e 91 Cost.; cfr. G. DI COSIMO, *Art. 91*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, cit., 1767).

<sup>141</sup> L'atto di dimissioni, non motivato, è apparso sulla *Gazzetta ufficiale* n. 94 del 22 aprile 2013. Si noti che la seduta comune era già stata convocata per quel giorno (cfr. *GU* n. 93 del 20 aprile 2013).

<sup>142</sup> Un riepilogo si legge in S. PANIZZA, *Le dimissioni nel diritto costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 27 ss. Le dimissioni di Pertini furono espressamente motivate alla luce della volontà che «il nuovo Presidente possa al più presto entrare nella pienezza dei suoi poteri» (*Gazzetta ufficiale* n. 152, 29 giugno 1985); giunsero, in qualche modo, inaspettate: tanto che la Presidente della Camera Iotti si trovò costretta ad anticipare al 5 luglio la seduta per il giuramento, già convocata per il 9 (cfr. sempre la *Gazzetta* n. 152/1985), e, nel frattempo, il Presidente del Senato Cossiga svolse le funzioni di supplente *sede vacante*. Una motivazione del tutto analoga si legge nell'atto a firma di Oscar Luigi Scalfaro («consentire al Presidente eletto [...] di iniziare al più presto le sue funzioni», come si legge sulla *Gazzetta* n. 112 del 15 maggio 1999). Diversa fu la procedura che segnò il congedo di Carlo Azeglio Ciampi: il Presidente della Camera Bertinotti, d'intesa con il Capo dello Stato, convocò la seduta *ex art.* 91 Cost. alle ore 17.00 del 15 maggio 2006, tre giorni prima della scadenza del settennato (cfr. *Gazzetta* n. 107 del 10 maggio 2006 e comunicato stampa della Presidenza della Camera dei deputati pubblicato in pari data); alle 12.00 del giorno prescelto il Presidente della Repubblica rassegnò le dimissioni, «che decorreranno dal momento in cui il [...] neoeletto [...] avrà prestato il giuramento» (*GU* n. 111 del 15 maggio 2006).

<sup>143</sup> L'intervento di fronte alle Camere; gli onori militari e la cerimonia all'Altare della Patria; un incontro con i vertici delle istituzioni al Palazzo del Quirinale.

<sup>144</sup> In epoca precostituzionale, tanto nella prima, quanto nella seconda elezione, Enrico De Nicola si limitò all'invio di succinti messaggi scritti alla Costituente, che furono letti dal suo Presidente (cfr. Assemblea costituente, IV seduta di lunedì 15 luglio 1946, [resoconto stenografico], 28; CLXIV seduta di venerdì 27 giugno 1947, [resoconto stenografico], 5198). Forse non è inutile rammentare che il Capo provvisorio dello Stato non era tenuto a rendere alcun giuramento formale, e che solo nella prima occasione De Nicola inserì nel testo del messaggio espressioni che, retoricamente, potevano sembrare idonee a surrogarlo («giuro davanti al popolo italiano, per mezzo della Assemblea costituente, che ne è la diretta e legittima rappresentanza, di compiere la mia breve ma intensa esperienza di Capo provvisorio dello Stato ispirandomi ad un solo ideale: di servire con lealtà e con fedeltà il mio Paese»).

state oggetto di dibattito politico. È stato osservato che, in concreto, il «messaggio [...] integra ormai convenzionalmente, se non in via consuetudinaria, la previsione dell'art. 91» e «sembra costituire la prima esplicitazione dell'impegno che il Presidente intende assumere all'atto di giurare, [...] come se [...] misurasse da subito i futuri orientamenti [...] nello svolgimento dell'incarico»<sup>145</sup>.

Senza che sia possibile in questa sede una puntuale disamina diacronica dei vari discorsi, se ne possono citare almeno due particolarmente significativi, quello di Giovanni Gronchi del 1955 e quello di Giorgio Napolitano del 2013, che rappresentano l'uno un significativo esempio della prima stagione di questi interventi, nella quale i Presidenti intesero tratteggiare un quadro delle proprie prerogative nell'ambito della forma di Governo, l'altro il culmine della seconda fase, in cui l'attenzione maggiore è stata rivolta al tema delle riforme istituzionali<sup>146</sup>.

Gronchi ebbe a ribadire che l'impegno solenne espresso nella formula di giuramento comportava il dovere di dare ad esso un «contenuto concreto ed imperioso», richiamando la cogente necessità di dare attuazione agli istituti costituzionali ancora bloccati nella fase di 'congelamento' delle prime legislature repubblicane (Corte costituzionale, Csm, Cnel, Regioni), e di informare allo spirito della Carta «[la] legislazione e [il] costume»<sup>147</sup>. Le parole del Presidente parvero ad alcuno una ingerenza indebita nelle scelte di indirizzo politico riservate al Governo e al Parlamento; e, contro queste contestazioni, sorse la voce di Piero Calamandrei, che, in un famoso scritto, osservò come in un «momento di vera e propria 'emergenza costituzionale', «contro infrazioni costituzionali, [...] contro una politica governativa di sistematico oblio dei doveri costituzionali, contro l'immobilismo costituzionale [della] maggioranza», «contro ogni smarrimento costituzionale, contro ogni deviazione, contro ogni inerzia, il presidente della Repubblica può essere, se vuole, la *viva vox Constitutionis*», «che è poi (è vano tentar di dimenticarlo) la viva voce della Resistenza»<sup>148</sup>.

Il secondo discorso di insediamento di Napolitano, che si inseriva in un momento politico difficilissimo, caratterizzato dalla difficoltà nella formazione della nuova maggioranza di Governo dopo l'incerto esito delle elezioni del 2013, è rimasto celebre per i duri toni impiegati nei confronti della classe politica, di cui furono stigmatizzati «contrapposizioni, lentezze, esitazioni circa le scelte da compiere, calcoli di convenienza, tatticismi, e strumentalismi» e in seno alla quale furono additati «i corresponsabili del diffondersi della corruzione» e «i responsabili di tanti nulla di fatto

<sup>145</sup> G. GRASSO, *Articolo 91*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, Il Mulino, 2018, 201.

<sup>146</sup> Si aderisce alla sistematizzazione proposta da G. GRASSO, *Articolo 91*, cit., 201 ss.; l'autore identifica il punto di svolta nel discorso di Francesco Cossiga del 1985.

<sup>147</sup> G. GRONCHI, *In occasione del giuramento [11 maggio 1955]*, in R. GALLINARI (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Roma, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 2009, 51.

<sup>148</sup> P. CALAMANDREI, *Viva vox Constitutionis*, in *Il ponte*, 6-1955, ora in ID., *Opere giuridiche*, III, *Diritto e processo costituzionale*, Roma, RomaTrE-Press, 2019, 596 ss. Le considerazioni di Calamandrei furono poi sistematizzate da Paolo Barile quando teorizzò un potere di «indirizzo politico costituzionale» in capo al Presidente della Repubblica (cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2-1958, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, 260 ss.). Si noti che già nel successivo discorso di insediamento, quello di Antonio Segni, si prendevano le distanze dall'approccio di Gronchi, e neanche troppo velatamente: «non spetta a me determinare gli indirizzi politici nella vita dello Stato, prerogativa questa del Governo della Repubblica e massimamente di questo libero Parlamento» (A. SEGNI, *In occasione del giuramento [11 maggio 1962]*, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Antonio Segni*, cit., 38).

nel campo delle riforme»<sup>149</sup>. Ma a questi rilievi critici si sarebbe aggiunto un forte richiamo all'importanza del compromesso politico, per dare finalmente corpo a un programma incisivo di riforme, ispirato alle conclusioni dei due documenti prodotti dai gruppi di lavoro in materia economica e istituzionale, riunitisi presso la Presidenza della Repubblica nel mese di aprile 2013, minacciando le proprie dimissioni nel caso di mancata considerazione da parte degli attori politici. Il discorso assumeva quindi, di fatto, il carattere di atto di indirizzo per una Legislatura costituente, e si connotava contenutisticamente nel rinvio alle proposte elaborate dai tavoli di esperti<sup>150</sup>.

Eppure, per quanto rilevanti possano essere stati i discorsi di insediamento, mai il Parlamento ha ritenuto di dibattere sui contenuti di questo genere di interventi, a differenza di quanto, talora, è accaduto con riguardo ai messaggi formali di cui all'art. 87, co. 2 Cost<sup>151</sup>. Le differenze tra i due tipi di comunicazione sono numerose: in primo luogo, e questo è ciò che risulta più evidente, il messaggio formale libero, similmente a quello di rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.*, è inviato alle Camere e non letto davanti a esse<sup>152</sup>; inoltre, l'uno è da considerarsi un vero e proprio atto giuridico soggetto a una condizione di validità, quale la controfirma ministeriale (sia il suo significato meramente formale, oppure implicante l'attestazione della regolarità dei presupposti compiuta da parte del Governo)<sup>153</sup>, mentre l'altro accede, sia pure con alto grado di solennità, all'ambito delle esternazioni che hanno significato come meri fatti politici<sup>154</sup>.

Inoltre, anche senza che ci sia bisogno di aderire alla tesi per cui, fuori dei casi in cui sia in gioco l'esercizio dell'azione penale *ex art. 90 Cost.*, l'irresponsabilità presidenziale comporti che

<sup>149</sup> Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Discussioni. 2ª seduta comune di lunedì 22 aprile 2013, resoconto stenografico, 2.

<sup>150</sup> Cfr., tra i molti, le considerazioni di G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di Governo*, in *Rivista AIC*, 2-2013, spec. 3. Con riferimento alla immediata formazione del Governo Letta, è stato osservato come «Napolitano non solo è stato il grande tessitore dell'accordo di governo, indirizzandolo verso una precisa formula politica, ma ha pure preconstituito la base programmatica dell'Esecutivo su importanti temi di riforma istituzionale ed economica» (ancora G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, Mucchi, 2015, 54).

<sup>151</sup> L'ultimo messaggio, inviato da Giorgio Napolitano l'8 ottobre 2013, relativo alla situazione carceraria, è stato oggetto di un dibattito parlamentare alla Camera dei deputati, conclusosi con il voto sul testo di diverse risoluzioni (cfr. Camera dei deputati, XVII Legislatura, Discussioni.182ª seduta di martedì 4 marzo 2014). Storicamente, se alcuni messaggi sono stati oggetto di discussioni accese e approfondite, ad esempio quello di Francesco Cossiga sulle riforme, trasmesso il 26 giugno 1991, diversi altri hanno riscosso scarsa o nulla considerazione, al punto di essere soltanto letti in aula e distribuiti ai parlamentari (cfr. D. MARRA, *Il dibattito parlamentare sul messaggio del Presidente della Repubblica*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-1976, 39 ss.; C. FUSARO, *Il dibattito in Parlamento sul messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 3-1991, 543 ss.; F. DIMORA, *Art. 87*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 778 ss.).

<sup>152</sup> La giustificazione dell'imposta mediazione di un documento scritto è facilmente identificabile nella ricerca di evitare tensioni, attriti politici e reciproci condizionamenti, nella speranza che l'attenzione sia tutta rivolta alla sostanza del testo, senza contare che «nel sistema parlamentare solo il Governo ha rapporti diretti con le Camere, [...] cosicché ogni eventuale intervento diretto del Presidente della Repubblica entro le Camere suonerebbe alterazione degli equilibri costituzionali e mezzo, o spia, o fonte di sospetto o di timore di un rapporto diretto tra forze politiche e Presidente della Repubblica» (G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., 191 ss.).

<sup>153</sup> Per la prima tesi, cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 218; per la seconda, cfr. S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, Utet, 1996, 482.

<sup>154</sup> Queste notazioni sono fatte proprie, tra gli altri, da G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., 190 ss. e da S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica*, cit., 434. Alla luce di ciò, l'equiparazione dei messaggi *ex art. 87*, co. 1 Cost. a quelli pronunciati in occasione del giuramento sembra poco condivisibile soprattutto in ragione del dato formale.

il suo operato non possa essere messo in discussione nelle aule parlamentari<sup>155</sup>, occorre compiere un'ulteriore considerazione di cortesia istituzionale che esclude l'opportunità di porre in discussione il contenuto del discorso di insediamento. Nel caso in cui il Capo dello Stato decida di inviare un messaggio formale libero, la decisione di dare un qualche impulso a un dibattito che coinvolga anche le sue posizioni e idee è ad esso rimessa interamente (dato che potrebbe anche astenersi dall'inviarlo); inoltre, con la scelta di temi, linee argomentative, indirizzi, almeno in parte il Presidente riesce a predeterminare l'orientamento della discussione, anche se non può partecipare ai lavori delle Camere.

Per contro, non sembra rispettoso sottoporre a uno scrutinio di merito *in absentia* e senza possibilità di replica un intervento che, almeno in parte, assume giocoforza i caratteri della comunicazione di circostanza, specie in ragione del rischio di politicizzare il ruolo del neoeletto o esporlo a quel genere di obiezioni che, in Parlamento, sono felice sintomo di pluralismo, ma certo non si dovrebbero muovere a cuor leggero nei confronti della rappresentante dell'unità nazionale; viceversa, uno sforzo di deferenza vanificherebbe il senso e l'utilità di una discussione, per mutarla in uno sterile atto di omaggio, non richiesto e non conveniente.

Dunque, queste osservazioni conducono a un giudizio quantomeno critico nei confronti dell'iniziativa avanzata nella presente circostanza da una importante forza politica, volta (anche se, almeno per il momento, senza successo), a sollecitare una sessione parlamentare specificamente dedicata all'approfondimento dei temi affrontati dal Capo dello Stato, al fine di «trasformare [gli applausi concessi al Presidente] in atti concreti e in una rapida e fattiva reazione del Parlamento»<sup>156</sup>. A maggior ragione se si considera che, conformemente alla consueta discrezione e rispetto delle prerogative degli altri organi costituzionali, il discorso non ha avuto una spiccata dimensione di indirizzo politico, risultando piuttosto un esercizio di alto magistero pubblico, con alcune limitate indicazioni operative, espresse nei termini che subito si vedranno.

Dopo essersi riferito alle grandi questioni all'ordine del giorno, dal tema della collocazione europea dell'Italia anche in riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza, a quello delle perduranti difficoltà legate alla situazione sanitaria e alla congiuntura economica, alla necessità di difendere la pace, minacciata anche nel continente europeo, Sergio Mattarella ha inteso rivolgere un saluto particolare alle varie istituzioni della Repubblica (le Camere, il Governo, la Corte costituzionale, la Magistratura, le Forze armate e di polizia), esteso al Corpo diplomatico e alla persona del Sommo Pontefice<sup>157</sup>. Un cenno commosso è stato indirizzato ad alcune personalità recentemente scomparse, molto diverse tra loro, ma evocate insieme, in un delicato omaggio che

<sup>155</sup> Sulla deferenza estrema che caratterizza i dibattiti parlamentari nei rari casi in cui viene sollevata qualche questione attinente all'operato del Capo dello Stato, e questa non possa essere ricondotta nell'alveo di ciò che è imputabile al Governo, cfr. V. DI CIOLIO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 5, 2013, 107 ss.

<sup>156</sup> Così le due Presidenti dei gruppi parlamentari del Partito democratico in una lettera rivolta ai vertici delle due Camere, già il 4 febbraio 2022. Critica nei confronti dell'iniziativa è F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 6-2022, spec. 5; ma la ritiene consequenziale a un discorso espressivo di un vero indirizzo politico presidenziale, il quale, come tale, pure viene censurato. Vi coglie un fraintendimento circa una (inesistente) svolta semipresidenzialista *de facto* A. MORELLI, *La rielezione di Mattarella, i miraggi del semipresidenzialismo e della stabilità ritrovata*, in *laCostituzione.info*, 8 febbraio 2022.

<sup>157</sup> Un riferimento deferente alla figura del Papa, espresso in forma indiretta, si trova nel discorso di insediamento di Gronchi (ove è citata una frase di Pio XII, attribuita alla «voce più autorevole del mondo», cfr. G. GRONCHI, *In occasione del giuramento*, cit., 51). Un saluto esplicito è rivolto al Pontefice da Cossiga e poi, con costanza, a partire dal messaggio di Ciampi nel 1999: strani effetti del superamento del Cattolicesimo come religione dello Stato (gli accordi di Villa Madama sono entrati in vigore, ai sensi della legge n. 121 del 25 marzo 1985, appena un mese prima dell'elezione presidenziale del 1985)!

apre alla riscoperta di un'identità collettiva nazionale, qualificata da figure a diverso titolo esemplari: il Presidente del Parlamento europeo David Sassoli, l'attrice Monica Vitti, il giovane Lorenzo Parelli, vittima di un incidente sul lavoro.

Il Presidente ha poi passato in rassegna numerose situazioni di disagio, difficoltà e tensione sociale, invocandone la soluzione in nome del fondamentale principio costituzionale di rispetto della dignità personale e sociale di tutti: «la pari dignità sociale è un caposaldo di uno sviluppo giusto ed effettivo», e, al di là del valore politico e sociale, il concetto di dignità implica «un significato etico e culturale che riguarda il valore delle persone»<sup>158</sup> e non può lasciare indifferenti.

Mentre non si dedica spazio a problematizzare il tema della rielezione<sup>159</sup>, gli accenti più significativi in materia istituzionale sono giunti in riferimento al rapporto tra Governo e Parlamento e relativamente alla grave situazione di crisi che la Magistratura e, in particolare, il Csm, affrontano ormai da circa tre anni. In particolare, quanto al primo aspetto, il Presidente, pur se a lui «non compete [...] indicare percorsi riformatori da seguire», ha sottolineato la necessità di rafforzare il prestigio delle istituzioni rappresentative «tene[ndo] unite due esigenze irrinunciabili: rispetto dei percorsi di garanzia democratica e, insieme, tempestività delle decisioni». A tal fine, ha invitato il Governo a mettere le Camere «in condizione [...] di po[tere] esaminare e valutare con tempi adeguati» i diversi provvedimenti e di prestare attenzione a un «ricorso ordinato alle diverse fonti normative, rispettoso dei limiti posti dalla Costituzione»; mentre, al Parlamento, spetta «favorire una stagione di partecipazione» con interventi normativi volti a «rispondere alle domande di apertura che provengono dai cittadini e dalle forze sociali», in particolare per quanto riguarda l'attività dei partiti e degli altri corpi intermedi<sup>160</sup>.

Più critico e deciso il monito rivolto alla Magistratura, che si è caratterizzato per il riferimento all'importanza di portare a termine il percorso di riforma del Csm promosso dal Governo: «l'ordinamento giudiziario e il sistema di governo autonomo della Magistratura devono corrispondere alle pressanti esigenze di efficienza e di credibilità» «affinché il Consiglio Superiore della Magistratura possa svolgere appieno la funzione che gli è propria, valorizzando le indiscusse alte professionalità su cui la Magistratura può contare, superando logiche di appartenenza» e «recuper[ando] un profondo rigore»<sup>161</sup>. Anche qui le parole sono politicamente chiare e incisive, ma, dando prova di correttezza, il Presidente si è astenuto dal caldeggiare specifiche soluzioni, richiamando soltanto esigenze comunemente avvertite e legate al rispetto di principi costituzionali.

Una volta effettuato il giuramento davanti al Parlamento in seduta comune, il Capo dello Stato, tornato al Quirinale, ha ricevuto il Presidente del Consiglio dei ministri: il quale, secondo la prassi, gli ha presentato le dimissioni del Governo. Come si legge nel comunicato emesso a seguito del colloquio, «il Presidente della Repubblica, dopo averlo ringraziato, lo ha invitato a ritirare le

<sup>158</sup> Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Discussioni. 6ª seduta comune di giovedì 3 febbraio 2022, 6.

<sup>159</sup> A differenza di quanto, come si è visto, ritenne di fare Giorgio Napolitano; lo osserva G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza Mattarella: novità nella continuità*, in *Federalismi.it*, 5-2022, V, leggendovi un segno del fatto che la rielezione «sia stata ormai incorporata nella regolarità della concretizzazione del vigente dettato costituzionale».

<sup>160</sup> Camera dei deputati – Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Discussioni. 6ª seduta comune di giovedì 3 febbraio 2022, 4.

<sup>161</sup> *Ivi*, 5.

dimissioni. Il Presidente del Consiglio ha accolto l'invito rivoltogli dal Presidente della Repubblica»<sup>162</sup>. Giova ricordare che, in tutta l'esperienza repubblicana, queste dimissioni di cortesia non sono mai state accettate dal neo eletto Capo dello Stato, neppure nei casi in cui l'esito della tornata ha poi determinato, di fatto, una crisi di gabinetto<sup>163</sup>.

## 10. *Alcune considerazioni conclusive*

Qui, dunque, si conclude il diario dell'elezione del 2022. Una prima considerazione che potrebbe derivare dall'analisi delle dinamiche della rielezione di Sergio Mattarella riguarda una, almeno parziale, reviviscenza della centralità del Parlamento. Non v'è chi non veda come negli ultimi anni le Camere abbiano ceduto il passo in favore di un esecutivo sempre più attivo sul fronte della produzione legislativa, perdendo progressivamente il proprio peso nell'equilibrio tra poteri. Tuttavia, in questo contesto di crisi dell'assemblea parlamentare, si deve evidenziare come la rielezione di Sergio Mattarella, sulla quale il consenso dei vertici di partito si è coagulato solo all'ottava votazione, di fatto abbia trovato i suoi presupposti nel voto difforme di alcuni parlamentari rispetto alle indicazioni dei gruppi: e ciò fin dal primo scrutinio<sup>164</sup>.

Benché il Presidente uscente avesse espresso più volte la sua contrarietà ad assumere un secondo mandato, sempre più numerosi sono stati i grandi elettori che hanno fatto convergere le proprie preferenze su Sergio Mattarella: dai 16 del primo scrutinio si è arrivati ai 166 del quarto<sup>165</sup>, sebbene in tali occasioni nessuno dei principali gruppi avesse espresso indicazioni di voto verso profili predefiniti. Non inganni il calo a 46 preferenze nel quinto scrutinio, quando hanno partecipato alla votazione solo i gruppi di centrodestra e il Misto: tale dinamica può essere interpretata nel senso di un chiaro avallo anche da una consistente parte dello schieramento che teoricamente avrebbe potuto avere maggiori perplessità sulla rielezione. Le votazioni successive hanno registrato prima 366, poi 387 schede recanti il nome di Mattarella: al settimo scrutinio, nonostante tutti i gruppi di maggioranza avessero indicato l'astensione o la scheda bianca, i voti

<sup>162</sup> Comunicato della Presidenza della Repubblica «Il Presidente Mattarella ha ricevuto il Presidente del Consiglio, Draghi. Comunicato», 3 febbraio 2022. Interessante l'osservazione di chi ha ritenuto del tutto superflue le dimissioni anche dal punto di vista della cortesia istituzionale, in quanto il Governo Draghi trae la sua legittimazione dallo stesso Presidente uscente (cfr. A. RUGGERI, *Le inutili dimissioni di cortesia di Draghi*, in *laCostituzione.info*, 4 febbraio 2022); si noti che, nel 2013, Mario Monti non rassegnò le dimissioni nelle mani del rieletto Giorgio Napolitano, avendo già rimesso il mandato il 21 dicembre 2012.

<sup>163</sup> Le compagini ministeriali che non sopravvissero alla crisi politica apertasi con l'elezione del Capo dello Stato sono il Governo Scelba (1955; cfr. E. MAINARDI, *Il Governo Scelba. L'ultimo quadripartito del Presidente Einaudi*, in *Federalismi.it*, 21-2016, ora in B. CARAVITA – F. FABRIZZI – V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, I, Torino, Giappichelli, 2022, 154 ss.) e il Governo Colombo (1971-72; cfr. F. SEVERA, *La nascita del Governo di Emilio Colombo. Gli incarichi condizionati e il valore costituzionale degli accordi di governo*, sempre in *La nascita dei Governi*, cit., 424 ss.). Sulle reazioni presidenziali alle dimissioni di cortesia, cfr. la raccolta dei *Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei Governi* edita nel 2021 a cura del Segretariato generale della Presidenza, 9 ss.: da cui si ricava, tra l'altro, che l'uso non viene in rilievo allorché, occorrendo l'elezione all'inizio della Legislatura, il gabinetto sia già dimissionario.

<sup>164</sup> In questo si è potuto scorgere un segno dell'«evidente deficit di leadership nei partiti, dal quale è derivata la loro difficoltà a governare il procedimento elettorale per il Presidente della Repubblica, [che] ha dato il massimo campo alla posizione del Parlamento, che ha finito col dominare autonomamente la sequenza, mentre i leader di partito sono pervenuti di rincalzo» (S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in *La lettera AIC*, 2-2022).

<sup>165</sup> Nell'intervallo, 39 al secondo e 125 al terzo scrutinio.

per il presidente in carica hanno superato addirittura le astensioni (380). Da questa situazione all'esito dell'ottava votazione il passo è stato assai breve.

Si è trattato dunque di un trionfo di un Parlamento troppo spesso vilipeso? Senza dubbio ha costituito un *unicum* nella storia recente un'indicazione così massiccia di un nome da parte dei grandi elettori, senza un'esplicita direttiva in merito almeno da parte di uno dei maggiori gruppi o della maggioranza di governo. La memoria corre però al 1955, quando Giovanni Gronchi, sebbene il 'candidato ufficiale' del suo partito fosse Cesare Merzagora, fu promosso a partire dalla seconda votazione dalla sinistra della DC, per poi raccogliere i consensi anche di parte dei social-comunisti, costringendo anche la formazione di maggioranza relativa a convergere sul suo nome al quarto scrutinio, che ne determinò l'elezione<sup>166</sup>.

Tuttavia, bisogna considerare alcuni fattori che portano a relativizzare la portata del successo del Parlamento: anzitutto il rischio di scioglimento delle Camere in caso di caduta del governo a seguito di un'elezione non condivisa dall'intera maggioranza, prospettiva resa ancor meno attraente dall'imminente riduzione del numero dei parlamentari, che avrà luogo a partire dall'inizio della XIX Legislatura e che sancirà con ogni probabilità la fine del percorso parlamentare di buona parte degli attuali deputati e senatori<sup>167</sup>.

In secondo luogo, si devono considerare la volatilità del consenso dei partiti e dei leader e la frammentazione interna ai vari schieramenti, sia a livello di alleanze che di singoli gruppi. Il Movimento 5 Stelle, ad esempio, formazione di maggioranza relativa, ha fatto registrare l'uscita dal gruppo parlamentare di più di un centinaio dei 331 eletti nel 2018; mentre il Gruppo misto, il secondo più numeroso nella storia repubblicana (per quanto rimanga ancora distante il massimo di 151 - 99 deputati e 52 senatori - raggiunto nel 2000, verso il termine della XIII Legislatura)<sup>168</sup>, ha superato quota 100 appartenenti, sommando Camera e Senato. L'assenza di candidati individuati preliminarmente e dotati di effettive possibilità di elezione, poi, certamente non ha facilitato il controllo della disciplina di gruppo, attuato prevalentemente tramite l'indicazione di

<sup>166</sup> Tant'è vero che l'elezione di Gronchi non sembra affatto assimilabile a un esercizio di ampliamento del consenso oltre la maggioranza di Governo, come era stata, pur nella sua particolarità, la seconda elezione di De Nicola, o come saranno numerose altre in futuro; e neppure un'operazione volta a conservare gli equilibri politici pur nel cambio di candidato, come quella che aveva visto imporre a De Gasperi il nome di Einaudi sul preferito Carlo Sforza: rappresenta piuttosto un caso (raro) di «elezione del Capo dello Stato contro la maggioranza», il che, rispetto agli schemi del costituente, si configura come eccentrico rispetto al modello per cui le larghe intese sono preferibili e, in subordine, si ricorre a una soluzione 'di blocco'. Una simile eventualità si sarebbe ripetuta solo con l'elezione di Giovanni Leone; e non è un caso che, in conseguenza di ciò, l'uno e l'altro dei gabinetti in carica nel 1955 e nel 1970 dovettero affrontare una crisi che non li fece sopravvivere (cfr. A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, 61 ss.).

<sup>167</sup> Cfr. S. PRISCO, *Appunti su una rielezione*, in *Federalismi.it*, 5-2022, 3 ss.

<sup>168</sup> Il 24 gennaio, data d'inizio delle votazioni, il Gruppo misto della Camera dei deputati contava 66 membri, quello del Senato 47 (senza contare i due senatori a vita Renzo Piano e Carlo Rubbia, che non risultano iscritti ad alcun gruppo), per un totale di 113 componenti (al 31 marzo tale numero è aumentato a 117). Si tratta della composizione più numerosa degli ultimi anni: se nel 2013, al termine della XVI Legislatura, erano complessivamente 89 i membri (71 deputati, 18 senatori), a fine 2015 erano saliti a 90 (62 deputati, 28 senatori), per poi continuare ad aumentare progressivamente, tra fine 2021 e inizio 2022, in una tendenza che sembra non voler cambiare segno. Tuttavia, a giustificazione solo parziale di questo fenomeno, è necessario ricordare che la riforma dell'art. 14 del regolamento del Senato, entrata in vigore all'inizio della XVIII Legislatura, ha introdotto per la formazione di nuovi gruppi, oltre al requisito numerico (al quale non sono più ammesse deroghe, eccezione fatta per i senatori appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute o rappresentanti di Regioni a statuto speciale in cui vi sia la presenza di queste, per i quali la soglia minima scende a 5 componenti), anche quello della rappresentanza un partito o un movimento che si sia presentato alle elezioni con un proprio contrassegno ed abbia conseguito l'elezione di senatori.

non partecipare alla votazione: una tattica, questa, resa più agevole dalle peculiari modalità di svolgimento delle sedute di cui si è detto.

In un contesto del genere, sembra evidente come una scelta di continuità, lungi dall'essere una riaffermazione delle prerogative delle Camere, appaia più che altro come una strategia di auto-conservazione, volta a portare la legislatura al proprio termine naturale ed evitare cesure potenzialmente foriere di incertezze di carattere politico-istituzionale, quali quelle che sarebbero derivate dalla necessità di sostituire il più autorevole dei candidati alternativi nel ruolo di Presidente del Consiglio, mantenendo, per quanto possibile, la coesione dell'attuale, fragile maggioranza di Governo<sup>169</sup>.

Inoltre, la rielezione non è certo stata una scelta pienamente originale da parte del Parlamento: al di là del precedente del 2013, il consenso si è concentrato su una figura che godeva di grande prestigio e stima sia nel contesto politico-istituzionale che nell'opinione pubblica, e che proveniva da un settennato giudicato diffusamente in modo positivo, tanto che, soprattutto nello schieramento di centrosinistra, nessuno degli esponenti principali aveva mai escluso esplicitamente una rielezione di Sergio Mattarella, malgrado il proposito di questi, più volte espresso, di non perseguire un secondo mandato. Ben più complessa sarebbe risultata l'individuazione di un candidato alternativo, specie dopo che, come accennato, l'ipotesi di eleggere Capo dello Stato colui che ricopriva la carica di Presidente del Consiglio era tramontata, anche per le ragioni sopra indicate.

In definitiva, la vicenda descritta è il frutto della particolarità della situazione in essere: con un Governo sostenuto da una maggioranza ampia ma non coesa, che con fatica avrebbe retto a fronte di una crisi di governo; un Parlamento nella fase terminale della Legislatura e con la prospettiva di una consistente riduzione del numero dei parlamentari in quella successiva; il tutto in un'epoca in cui la diffusione della pandemia da Covid ha portato gravi conseguenze sul piano sociale ed economico. In tutto ciò, la rielezione del Presidente Mattarella e il mantenimento del Governo Draghi hanno offerto, agli occhi degli elettori del Capo dello Stato, quella prospettiva di continuità che è parsa l'unica via d'uscita percorribile. Il prorompere della guerra in Ucraina, dopo poche settimane, ha confermato la bontà, sul piano politico, della soluzione adottata.

---

<sup>169</sup> Cfr. E. FURNO, *La rivincita dei peones*, in *Federalismi.it*, 5-2022, 5 ss. Come osserva I.A. NICOTRA, *La finestra schiusa sulla rielezione, un porto sicuro nella tempesta dell'instabilità politica*, in *Federalismi.it*, 5-2022, 5, una delle conseguenze dell'elezione presidenziale è stata «la conferma dello *status quo*», e, con esso, «di solidi punti di riferimento [che] rassicurano l'Europa e i mercati», in quanto «d'asse tra Quirinale e Palazzo Chigi conferisce una ulteriore legittimazione per Presidente del Consiglio»; quest'ultimo, ben visto da molti alla Presidenza della Repubblica, sarebbe potuto apparire sminuito in caso di affermazione di una figura dal profilo meno che altissimo.

## **ABSTRACT**

Il presente contributo offre una ricostruzione degli aspetti più rilevanti dal punto di vista costituzionalistico dell'elezione del Presidente della Repubblica di gennaio 2021. Tale votazione, che ha portato alla rielezione di Sergio Mattarella, ha permesso di evidenziare i vantaggi e i limiti della disciplina e della prassi in vigore, oggetto di un continuo dibattito politico e dottrinale. L'articolo opera altresì un raffronto con i precedenti delle passate elezioni, in modo tale da valutare gli elementi di continuità e discontinuità, particolarmente significativi in un contesto caratterizzato anche dalla pandemia, che ha reso necessario l'adattamento di alcune norme.

This article offers a review of the most relevant features of the January 2021 election of the President of the Italian Republic from a constitutionalist perspective. The vote, resulting in the re-election of the incumbent President Sergio Mattarella, gives the chance to highlight advantages and disadvantages of the current regulation and practice, which are the focus of a persistent doctrinal and political debate. Moreover, this essay makes a comparison with the previous elections, so as to evaluate pieces of continuity or discontinuity: this operation has gained an increasing importance in a background also characterized by the pandemic, which made it necessary to adapt some rules.

## **PAROLE CHIAVE**

Capo dello Stato, Parlamento in seduta comune, Elezione del Presidente della Repubblica, Convenzioni costituzionali, Storia costituzionale.

## **KEYWORDS**

Head of State, Joint session of the Parliament, Election of the President of the Italian Republic, Constitutional conventions, Constitutional history.