



L'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato nella storia repubblicana: da De Nicola a Mattarella (*bis*).

Considerazioni a partire da alcuni recenti volumi sul tema*

di Adolfo Russo**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La “parentesi” De Nicola dopo l’entrata in vigore della Costituzione. – 3. La Presidenza Einaudi: 1948-1955. – 4. La presidenza Gronchi: 1955-1962. – 5. La Presidenza Segni: 1962-1964. – 6. La Presidenza Saragat: 1964-1971. – 7. La Presidenza Leone: 1971-1978. – 8. La Presidenza Pertini: 1978-1985. – 9. La presidenza Cossiga: 1985-1992. – 10. La Presidenza Scalfaro: 1992-1999. – 11. La Presidenza Ciampi: 1999-2006. – 12. La Presidenza Napolitano: 2006-2015. – 13. La Presidenza Mattarella: 2015-in carica – 14. La ri-elezione del Presidente e l’evoluzione della forma di Governo: riflessioni conclusive.

1. Premessa

L’evoluzione della figura del Presidente della Repubblica ha attirato da sempre l’attenzione della dottrina costituzionalistica e politologica. Le ragioni di questo interesse sono molteplici, il Presidente della Repubblica – come recita l’art. 87 della Costituzione – “è il Capo dello Stato e rappresenta l’unità nazionale”, nondimeno, specie nel nostro ordinamento, è titolare di rilevanti poteri che ne fanno indubbiamente uno dei protagonisti della vita politico-istituzionale e, in presenza di alcune peculiari condizioni di contesto, finanche il fulcro di quest’ultima. Inoltre, “la Presidenza della Repubblica è, in effetti, l’unico organo, a livello nazionale, a carattere monocratico, affidato cioè a una sola persona. Di conseguenza, essa è maggiormente caratterizzata dalla personalità di chi la ricopre, dal suo stile, dalle sue pregresse esperienze, soprattutto politico-istituzionali, e da come si è arrivati alla sua elezione”¹.

Non a caso, diversi autori² sono concordi nel ritenere quello della personalità del Presidente in carica uno dei tre elementi principali caratterizzanti un singolo mandato presidenziale come più vicino all’idealtipo notarile o a quello interventista, laddove gli altri due sono individuati nella

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Sapienza – Università di Roma.

¹ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, Il Mulino, 2022, 11.

² Da ultimo, P. ARMAROLI, *Conte e Mattarella. Sul palcoscenico e dietro le quinte del Quirinale. Un racconto sulle istituzioni*, Lucca, Edizioni La Vela, 2020, 108-112.

situazione politica contingente³ e nel testo della Costituzione, che per il Capo dello Stato delinea una “schema molto aperto e molto elastico”⁴, il quale, dunque, garantisce un significativo margine di flessibilità nell’interpretazione dell’ufficio.

Su questo schema la successiva riflessione dottrinale ha elaborato due modelli sostanzialmente antitetici: da un lato, quello che valorizza la funzione di “struttura garantistica”, quale organo neutrale di garanzia estraneo all’attività di indirizzo politico; dall’altro, quello che vede il Presidente della Repubblica quale “struttura governante”, organo di direzione politica, chiamato a svolgere un ruolo sì imparziale, ma anche politicamente attivo⁵.

Nel complesso, la prima dottrina costituzionalista dell’età repubblicana si è conformata maggiormente alla prima delle interpretazioni succitate utilizzando per lo più come chiave interpretativa dell’istituto presidenziale la dottrina del potere neutro⁶, sottolineando il ruolo di garanzia *super partes* del Capo dello Stato. In questo modo si è data un’interpretazione della forma di governo in chiave principalmente monista⁷, anche poggiando su una solida prassi in tal senso favorita da un sistema dei partiti forte e ben strutturato.

Al contrario, con il progressivo *enlargement of functions* che ha interessato la figura del Presidente della Repubblica dovuto principalmente (ma non solo⁸) ad un contesto politico maggiormente problematico caratterizzato da un sistema dei partiti che rispetto al passato appare sempre più destrutturato e sempre meno capace di determinare il processo di definizione dell’indirizzo politico⁹, il secondo modello (Presidente come “struttura governante”) è apparso maggiormente aderente alla realtà fattuale. Il crescente protagonismo presidenziale ha spinto parte della dottrina a sostenere – in varie forme e con accenti diversi - la tesi di un’evoluzione in senso presidenziale della forma di governo italiana, che dunque si configurerebbe come parlamentare *a correttivo*

³ In questo senso, sempre attuale rimane la celeberrima metafora che definisce i poteri del Presidente della Repubblica come *a fisarmonica*, a significare che questi si restringono o si ampliano in relazione allo stato di salute del sistema politico-partitico e alla sua capacità – o meno – di esprimere un Governo e una maggioranza parlamentare forti, nonché all’autorevolezza e al prestigio del Presidente in carica. Come riporta G. PASQUINO, *Minima politica. Sei lezioni di democrazia*, Milano, Utet, 2020, 69-70, pur non avendola mai messa per iscritto, la paternità di questa fortunata metafora è da attribuire all’ex Presidente della Corte Costituzionale Giuliano Amato.

⁴ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, (voce), in *Enciclopedia del diritto*, v. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 236.

⁵ Una dettagliata ricostruzione delle diverse elaborazioni dottrinarie in tema, con puntuali riferimenti bibliografici, è contenuta in E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica la tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 14 ss, si veda inoltre S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante* (1985), in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1992, in cui l’Autore si confronta con il pensiero di Carlo Esposito.

⁶ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, *op. cit.*, 166-167.

⁷ In A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 45, l’Autore sottolinea come nonostante ciò, in realtà, a suo giudizio, “temendo tanto il ripetersi degli abusi del potere monarchico, quanto gli eccessi del parlamentarismo, manifestatisi in tutta evidenza al tempo dell’Italia liberale, sotto la III Repubblica francese e nella Repubblica di Weimar, il modello di forma di governo elaborato in sede costituente abbia contratto forti debiti, seppur senza ammetterlo apertamente e anzi apertamente negandolo, con il modello dualista proprio della monarchia costituzionale. I costituenti cercarono di sottolineare le discontinuità tra il regime monarchico e la Repubblica piuttosto che riconoscere qualche continuità. Ciò malgrado, l’esperienza statutaria, che pure aveva conosciuto stagioni virtuose, fece sentire il suo peso”

⁸ Il processo di integrazione europea ha un ruolo molto significativo in questo senso, si veda C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell’emergenza*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali*, n. 11/2021, par. 6.

⁹ Sulla nozione di indirizzo politico si vedano T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, 134 e ss; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.

*presidenziale*¹⁰ oppure caratterizzata da un *presidenzialismo strisciante*¹¹. Anche sulla base di queste considerazioni alcuni autori¹² hanno auspicato una riforma costituzionale che introduca nel nostro ordinamento l'elezione diretta del Capo dello Stato, in questo modo fornendo una legittimazione popolare del suo operato. Del resto, il fatto che, anche senza considerare questa suggestione riformatrice, il modo in cui il Presidente eletto sia arrivato al Quirinale – e con quale e quanto ampia maggioranza – possa condizionare il suo mandato è stato già più volte sottolineato in dottrina¹³.

Come non potrebbe essere altrimenti, la soglia d'attenzione della dottrina sul tema del Presidente della Repubblica è sempre stata alta, tuttavia la circostanza che nel mese di gennaio scorso si siano svolte – per la tredicesima volta nella storia repubblicana – le votazioni del Parlamento in seduta comune, integrato dei delegati regionali, per eleggere il Capo dello Stato ha ulteriormente accentuato l'interesse degli studiosi, come testimoniato dai numerosi volumi in argomento di recente pubblicazione. Proprio a partire da alcuni di questi, il presente contributo – attraverso l'analisi delle diverse figure che hanno ricoperto la più alta carica dello Stato, e del loro operato nel contesto dato – intende indagare l'evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica all'interno dell'ordinamento repubblicano italiano.

In particolare, i volumi dal quale si prenderà le mosse sono il già citato A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, Il Mulino, 2022, P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, Lucca, Edizioni La Vela, 2022 e G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, Torino, Giappichelli, 2022. La lettura combinata dei testi succitati offre numerosi spunti analitici; quest'ultimi infatti, pur condividendo la medesima impostazione formale imperniata su un'accurata disamina delle diverse presidenze, pongono maggiormente l'accento su elementi diversi e/o sono caratterizzati da uno stile differente. Armaroli si sofferma maggiormente sulle caratteristiche personali dei diversi presidenti, Passarelli sull'evoluzione (in realtà a suo giudizio *involuzione*) del sistema dei partiti e sui mutamenti della classe politica che quest'ultimi esprimono ma entrambi si giovano di arricchenti contaminazioni giornalistiche, il primo quasi inevitabilmente trattandosi di un professionista anche in quel campo, il secondo soprattutto (ma non solo) grazie alla prefazione di Eva Giovannini. Pertici sembra voler centrare il focus su entrambi gli aspetti summenzionati (comunque inevitabilmente sempre presenti in ognuno dei volumi presi in esame), risultando –

¹⁰ È la tesi di P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2015 (ripresa in Italia soprattutto da S. CECCANTI, *La Transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, XIII-XV e C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n.1/2013) secondo i quali il Presidente della Repubblica italiano è, tra i capi di Stato di regimi parlamentari, quello che dispone, in diritto e di fatto, dei più larghi e meno contestati poteri (*ibidem*, 852).

¹¹ M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997.

¹² M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in Il Mulino, n. 2/2012, 236; T.E. FROSINI, *Prefazione* in C. BASSU, F. CLEMENTI, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

¹³ V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente, Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013, 17; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 13-14.

non a caso – maggiormente prolisso, anche per la apprezzabile maggiore cura dedicata alla cronaca costituzionale, specie per quanto concerne i passaggi più recenti.

Precedentemente si è fatto riferimento alle elezioni presidenziali del gennaio scorso, com'è noto, l'esito delle votazioni svolte a palazzo Montecitorio ha portato, non senza una buona dose di peripezie e colpi di scena¹⁴, il Presidente Sergio Mattarella a succedere a sé stesso; tale circostanza ha rianimato il dibattito sull'opportunità o meno della rielezione del Capo dello Stato in carica già apertosi dopo il precedente che ha interessato Giorgio Napolitano. Anche su questo tema si ritornerà nel corso della trattazione.

2. La “parentesi” De Nicola dopo l'entrata in vigore della Costituzione

Il primo Presidente della Repubblica, l'unico non eletto dal Parlamento in seduta comune (poi integrato dai delegati regionali) è Enrico de Nicola, seppure per un breve periodo, dal 1 Gennaio al 12 Maggio 1948 quando giura il suo successore, Luigi Einaudi. De Nicola è già Capo dello Stato provvisorio¹⁵, eletto a larghissima maggioranza (396 voti su 501 votanti, ampiamente sopra i 3/5 richiesti nei primi tre scrutini) dall'Assemblea costituente il 28 Giugno 1946¹⁶. Con l'entrata in vigore della Costituzione, in virtù della prima delle disposizioni finali e transitorie¹⁷, assume il titolo di Presidente della Repubblica. La scelta di De Nicola nel 1946 è condivisa ma (pare) frutto dell'iniziativa di Togliatti per sbarrare la strada a Vittorio Emanuele Orlando¹⁸ e risponde ad una serie di ragioni: detto che fu l'ideatore dell'*escamotage* della luogotenenza per favorire la soluzione della questione istituzionale¹⁹, fu scelto innanzitutto per il prestigio della sua personalità frutto di un *cursus honorum* di tutto rispetto che lo ha portato anche ad essere eletto Presidente della Camera²⁰. Soprattutto però – essendo napoletano – è uomo del Sud ed inoltre è di nota fede monarchica, caratteristiche che lo rendono l'uomo giusto al momento giusto per pacificare il paese dopo le divisioni referendarie, tant'è che sul suo nome si trova da subito un'ampia

¹⁴ Per una cronaca accurata e problematizzata si veda L. DE CARLO, E. ROSSI, G. SANTINI, *L'elezione del Capo dello Stato tra regole, regolarità e innovazioni. (Rileggendo la tornata presidenziale del gennaio 2022)*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 1/2022.

¹⁵ Tuttavia, prima di lui, il primo Capo dello Stato provvisorio, anche se per pochi giorni, dal 13 al 28 Giugno 1946, è stato allora Presidente del Consiglio in carica Alcide de Gasperi, dopo che l'opzione repubblicana aveva prevalso nel referendum popolare del 2 Giugno. Nonostante un mandato così breve ebbe il tempo di emanare – in questa veste – un provvedimento importante come il decreto di amnistia, in una logica di pacificazione del paese.

¹⁶ E rieletto con 405 voti (su 431) il 26 Giugno 1947, dopo essersi dimesso il giorno precedente. Come riporta P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2, op. cit.*, 78, Autore sempre molto attento ai tratti caratteriali delle personalità oggetto di studio, “De Nicola, suscettibile com'è, è abbonato alle dimissioni. Si dimette il 25 giugno 1947, formalmente per motivi di salute poco credibili, ed è rieletto il giorno dopo dall'Assemblea con 405 voti. E si dimetterà in seguito, tanto per essere pari alla sua fama, da Presidente del Senato e da giudice costituzionale. Perché mai? Per il semplice fatto che l'uomo s'offende per un nonnulla e le dimissioni non le minaccia, come usa. No, lui le rassegna. Tanto per vedere l'effetto che fanno”.

¹⁷ “Con l'entrata in vigore della Costituzione il Capo provvisorio dello Stato esercita le attribuzioni di Presidente della Repubblica e ne assume il titolo”.

¹⁸ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica, op. cit.*, 21.

¹⁹ *Ibidem*, 22.

²⁰ Come vedremo e come evidenzia G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia, op. cit.*, 8, quello di essere stato Presidente di un'Assemblea parlamentare è un precedente che ricorre più volte nel *curriculum* di coloro i quali sono stati eletti al Quirinale.

convergenza. Leggermente divergenti i giudizi²¹ sul suo mandato da Capo dello Stato, in ogni caso ha l'onere di configurare per primo il ruolo dell'Ufficio che ricopre all'interno del nuovo ordinamento repubblicano, anche inaugurando prassi che poi si riveleranno particolarmente durature come le consultazioni per la formazione del Governo²². Non essendovi state crisi di governo e non essendosi ancora formati gli organi per i quali secondo Costituzione il Presidente della Repubblica deve effettuare delle nomine, il suo atto più importante in quella veste è quello di indizione delle elezioni per il 18 Aprile 1948. Pur essendo in una posizione oggettivamente privilegiata per diventare il primo Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento in seduta comune e pur venendo effettivamente votato in questa sede dalle sinistre, non riesce ad essere confermato a capo dello Stato, probabilmente pagando i contrasti con il Presidente del Consiglio in carica e *leader* democristiano De Gasperi, il quale punta su un altro candidato.

3. La Presidenza Einaudi: 1948-1955

Come spesso accadrà anche in futuro, alla prima tornata elettorale presidenziale il candidato che alla vigilia sembra favorito e/o indicato dal *leader* del partito di maggioranza, l'ex diplomatico e ministro degli Esteri in carica Carlo Sforza, alla fine non riesce a spuntarla. La Democrazia Cristiana ha appena trionfato alle elezioni politiche, De Gasperi vorrebbe Sforza che gli è molto vicino e che ha forti posizioni filo-atlantiche, ma proprio queste due circostanze gli alienano la simpatia (oltre che delle sinistre, i cui voti vengono sostanzialmente rifiutati all'indomani della *conventio ad excludendum*²³) di una parte del partito di maggioranza. Cosicché dalla terza votazione si passa al sostegno ad Einaudi, che viene eletto alla quarta (con 518 voti provenienti dalla Dc e dai suoi alleati), quando, com'è noto, il *quorum* scende alla maggioranza assoluta dei componenti.

Quando viene eletto al Quirinale Luigi Einaudi è ministro del Bilancio e governatore della Banca d'Italia in carica, oltre che esponente liberale di prestigio e professore universitario di

²¹ “De Nicola conclude, quindi, il periodo a capo dello Stato, avendo consolidato il suo prestigio e la sua autorevolezza e avendo contribuito a delineare una figura presidenziale di certo non meramente notarile, proprio per la sua volontà di porsi come garante delle diverse parti politiche, ciò avendolo portato anche ad opporsi ad alcune scelte del capo del governo, che pure godeva di una notevole forza politica, oltre che, a sua volta, di un notevole prestigio personale”, il giudizio di A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, *op. cit.*, 38; “Si può dire che non lascia traccia. Rappresentante dell'unità nazionale come prescrive la Costituzione, non intende dispiacere a nessuno. E siccome chi non fa non sbaglia, errori non ne compie. A dispetto del fatto che la Costituzione conferisce all'inquilino del Colle poteri tutt'altro che disprezzabili” il giudizio di P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, *op. cit.*, 81-82.

²² “De Nicola è chiamato comunque a tracciare le prime linee del Capo dello Stato di un ordinamento repubblicano, su una pagina completamente bianca. E così non solo inaugurerà alcune importanti prassi come quella delle consultazioni per la formazione del governo, ma delinea anche la figura presidenziale come di garanzia rispetto alle parti in gioco, alla maggioranza e all'opposizione, a ciò risultando funzionale la spiccata attenzione per il rispetto delle forme procedurali, probabilmente nella consapevolezza del peso che ogni passaggio, ogni scelta, avrebbe avuto per il futuro”, A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, *op. cit.*, 22.

²³ E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2016, 62. Come riporta A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, *op. cit.*, 42, ciò è ancor più vero alla luce del fatto che la loro richiesta di temporanea sospensione dei lavori al fine di consultarsi tra i diversi gruppi fu respinta con la motivazione che quella riunita per l'elezione del Presidente della Repubblica non fosse un'Assemblea, bensì un collegio elettorale. Tuttavia, tale interpretazione (che com'è noto ha dato via a una prassi che ad oggi può ritenersi a tutti gli effetti una consuetudine costituzionale), allora era tutt'altro che univoca.

Scienza delle finanze²⁴. Come il suo predecessore è (stato) monarchico, nel senso che, nella convinzione che il popolo italiano non fosse maturo per la repubblica, al *referendum* del 1946 votò per l'opzione monarchica. Tuttavia, come si affretta a chiarire nel suo discorso di insediamento, ha “dato poi al nuovo regime repubblicano voluto dal popolo qualcosa di più di una mera adesione” sottolineando il ruolo imparziale del Presidente della Repubblica e evidenziando che la democrazia è discussione, lotta, tra opinioni diverse, non senza rammaricarsi non poter più partecipare attivamente alla dialettica parlamentare.

Einaudi è il primo Presidente ad operare in piena vigenza della Costituzione (ancorché non tutti gli organi previsti da quest'ultima fossero ancora stati effettivamente istituiti), tant'è che è durante il suo mandato che si inizia a dare forma all'organizzazione del Quirinale²⁵. Sicché, Egli si trova a scrivere su diverse pagine ancora totalmente (o quasi) bianche. Quando, dopo la sua elezione, il Presidente del Consiglio De Gasperi gli presenta le sue dimissioni²⁶, le respinge rimandandolo alle Camere, dove il Governo ottiene la fiducia parlamentare. Da quel momento, per tutta la stagione *degasperiana*, il suo ruolo sarà sostanzialmente notarile, almeno per quanto riguarda quelli che sono stati definiti i poteri “di intermediazione politica”²⁷ ovvero principalmente quello di formazione del Governo e quello di scioglimento delle Camere.

Per altri versi, invece, Einaudi esercita con forza il suo ruolo, durante il suo mandato per quattro volte rinvia una legge alle Camere e diverse volte gioca d'anticipo muovendo rilievi ai disegni di legge di iniziativa governativa (tra cui quello sul funzionamento della Corte costituzionale²⁸), nomina otto senatori a vita (due muoiono e uno rifiuta, pertanto non saranno mai più di cinque contemporaneamente), di cui solo uno, don Luigi Sturzo, esponente politico, circostanza che lo differenzia dai suoi successori tranne Napolitano e (per ora) Mattarella. Inoltre, pur non facendo grosso uso del potere di esternazione non manca di esercitare la sua *moral suasion*, specie sui temi economici.

Si è detto del ruolo notarile nella prima parte del suo mandato per quanto riguarda i poteri di intermediazione politica, tuttavia, a conferma che l'interpretazione del ruolo presidenziale può mutare a seconda delle fasi, con l'uscita di scena di De Gasperi è lui a nominare il primo di quelli che diventeranno un *genere* della nostra storia costituzionale, i governi “del Presidente”. Infatti, dopo le elezioni del 1953, dinanzi alle difficoltà di formare un Governo che avesse la fiducia delle

²⁴ Con, nel corso del tempo, allievi di prestigio tra cui Palmiro Togliatti che con lui si laureò (G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, op. cit., 15).

²⁵ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 44.

²⁶ Quella della presentazione delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio in carica al neo-eletto Presidente della Repubblica è nel tempo divenuta una prassi di cortesia istituzionale giustificata dal fatto che non fosse stato quest'ultimo a nominarlo, ma il suo predecessore. Tuttavia, quando nel gennaio scorso Mattarella fu rieletto, il Presidente del Consiglio Draghi – da Mattarella stesso nominato un anno prima – presentò comunque le sue dimissioni al neo-rieletto Capo dello Stato, che da prassi le rifiutò.

²⁷ E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2016, 62; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, 17. Come ricorda A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 14, il quale anch'egli adotta questa definizione (*ibidem*, 11 e ss), tuttavia Baldassarre e Mezzanotte vi ricomprendevano un novero più ampio di poteri.

²⁸ Difendendo la prerogativa presidenziale di nomina di 1/3 dei giudici costituzionali prevista dall'art. 135 Cost. (P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, op. cit., 88-89)

Camere, nomina *motu proprio* quale Presidente del Consiglio il ministro del tesoro uscente Pella, il quale formerà il suo primo (di breve durata) Governo.

Ultime annotazioni: nel 1953 scioglie entrambe le Camere nonostante mancasse ancora un anno alla scadenza del mandato di sei anni del Senato; non rinvia alle Camere la c.d. “legge truffa” come gli chiedeva l’opposizione.

Seppur l’ipotesi della sua rielezione fosse stata caldeggiata da alcuni, non diverrà mai uno scenario realistico; termina il suo mandato nel 1955, lasciando spazio al suo successore, Giovanni Gronchi.

4. La presidenza Gronchi: 1955-1962

Nel 1955 “finalmente” la Dc arriva al Quirinale e lo fa con il Presidente della Camera in carica, Giovanni Gronchi, il quale vince il doppio *derby* con un altro esponente Dc²⁹, nonché Presidente del Senato, Cesare Merzagora. Quest’ultimo, infatti, viene indicato come candidato del partito da parte del segretario Fanfani che tuttavia non riesce a convincere tutte le correnti interne, come si rese evidente sin dalla prima votazione. Al contrario, nel corso delle votazioni cresce la candidatura di Gronchi, il quale, dopo aver ottenuto il sostegno anche dei partiti al di fuori dell’area governativa prima di sinistra e poi di destra³⁰, prende il posto di Merzagora (che con lui condivideva il banco della presidenza nel corso delle votazioni) come candidato ufficiale della Dc. Pertanto, al quarto scrutinio, il Parlamento in seduta comune (per la prima volta integrato di 10 delegati regionali provenienti dalle regioni a statuto speciale già istituite) lo elegge Capo dello Stato con 658 voti; una maggioranza larga dunque, che sarebbe stata sufficiente sin dal primo scrutinio.

Fin dal suo discorso di insediamento pone particolare attenzione all’attuazione dei diversi istituti previsti dalla Costituzione, Corte costituzionale, Csm, Cnel, Regioni, il che gli valse l’appellativo di *viva vox constitutionis* da parte di Calamandrei³¹. Diversamente da quella del suo predecessore, la Presidenza Gronchi è considerata spiccatamente interventista, non a caso è durante il suo mandato che – nella convinzione che al Presidente della Repubblica spetti il compito di “controllare l’indirizzo di maggioranza ed eventualmente correggerlo per allinearlo all’attuazione dei fini costituzionali”³² – Paolo Barile elabora il concetto di “indirizzo politico

²⁹ In realtà, pur essendo stato eletto nelle liste della Democrazia cristiana, Merzagora non è iscritto al partito ed è, anzi, dichiaratamente ateo (A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 55).

³⁰ In quest’ultimo caso dopo aver avuto un incontro con il monarchico Covelli in cui dice che avrebbe accettato i voti di sinistra solo qualora avesse avuto anche quelli di destra (*ibidem*, 56)

³¹ P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, n. 11/1955, 809-814. Tuttavia, l’opinione di P. ARMAROLI, *Mattarella 1 e 2*, op. cit., 85, è che più che Gronchi, o almeno prima che Gronchi, quest’appellativo lo meritasse il suo predecessore Einaudi.

³² P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 308 e ss. La tesi *bariliana*, seppur ormai datata, ha goduto anche recentemente di una eco significativa nella dottrina costituzionalistica. Da ultimo, nell’immediatezza del post “caso Savona”, quattordici costituzionalisti di scuola fiorentina (Enzo Cheli; Paolo Caretti; Ugo De Siervo; Stefano Merlini; Roberto Zaccaria; Stefano Grassi; Cristina Grisolia; Elisabetta Catelani; Massimo Carli; Orlando Roselli; Giovanni Tarli Barbieri; Andrea Simoncini; Andrea Cardone; Duccio Traina) hanno promosso un appello *in difesa* di Mattarella e in generale delle prerogative presidenziali proprio richiamando la tesi del loro maestro. Il testo dell’appello è

costituzionale”, il quale è distinto dall’indirizzo politico di maggioranza. L’attivismo di Gronchi è particolarmente accentuato soprattutto in politica estera³³, dove dà sostegno alla strategia geopolitica del Presidente dell’Eni Mattei e, nonostante il noto scontro con il capo del Cremlino Nikita Chruščëv in occasione della visita in Unione Sovietica, ha rapporti tesi soprattutto con gli USA; del resto erano note le sue posizioni critiche rispetto all’adesione dell’Italia alla Nato che gli costano anche la contrarietà di alcuni alla sua elezione al Quirinale. Per quanto riguarda il contesto politico interno, il settennato di Gronchi si iscrive nel periodo in cui va esaurendosi la formula centrista ma non sono ancora maturati i tempi per la definitiva apertura a sinistra; in questo senso il suo mandato è stato considerato in qualche modo di preparazione al centrosinistra³⁴. Per quanto riguarda la formazione dei governi Gronchi non si limita a svolgere un ruolo notarile, anche, pare, facendo valere la sua opinione nella scelta dei ministri oltre che, come Einaudi con Pella, nominando il suo “governo del Presidente” prima con Adone Zoli, poi con Fernando Tambroni. Come il suo predecessore, nel 1958, alla scadenza del mandato di cinque anni della Camera scioglie anche il Senato³⁵. Durante il suo mandato nomina un solo senatore a vita e ben nove giudici costituzionali tra cui diversi pesi massimi della scienza giuridica.

Nel 1919 è tra i fondatori del Partito Popolare dopo essere stato giovanissimo militante del movimento di Romolo Murri, deputato dal 1919 al Novembre 1926 quando fu dichiarato decaduto insieme agli altri deputati aventiniani.

Coltiva l’ambizione di essere rieletto ma il segretario della Dc Aldo Moro vi si oppone, pertanto termina naturalmente il suo mandato nel 1962.

5. La Presidenza Segni: 1962-1964

Il motivo per cui Moro si oppone a un secondo mandato di Gronchi è presto detto: il segretario Dc – intenzionato ad approfondire la collaborazione col Psi di Nenni intraprendendo la strada di un centrosinistra organico – voleva al Quirinale una figura moderata che rassicurasse il fianco destro del suo partito. Tale figura viene individuata in Antonio Segni, ministro degli Esteri in carica, tra i fondatori della Dc, eletto alla Costituente e poi ininterrottamente alla Camera dal 1948, due volte Presidente del Consiglio oltre che più volte ministro, specie all’Agricoltura, legando il suo nome alla riforma agraria. Dunque, a differenza dei suoi predecessori e di quasi tutti i suoi successori, pur avendo un invidiabile *cursus honorum*, al momento dell’elezione al Quirinale Segni non aveva precedentemente ricoperto nessuna carica di garanzia³⁶.

rivenibile al seguente indirizzo: <https://www.articolo21.org/2018/05/i-costituzionalisti-allievi-di-paolo-barile-in-difesa-delle-prerogative-del-capo-dello-stato/>.

³³ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, op. cit., 20-21

³⁴ *Ibidem*, 22; P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, op. cit., 97, valuta in questo senso l’esperienza del governo Tambroni (“Con un certo cinismo vara un governo Tambroni mandato allo sbaraglio per dimostrare l’ineluttabilità dell’apertura a sinistra”).

³⁵ Com’è noto, il tema non si porrà più perché con l’approvazione della Legge costituzionale n. 2 del 1963 la durata del mandato del Senato sarà parificata a quella di cinque anni della Camera.

³⁶ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 75.

Nonostante fosse il candidato prescelto dal partito di maggioranza relativa, l'elezione di Segni non arriva prima del nono scrutinio e con un margine abbastanza limitato avendo ottenuto 443 voti. Questo sia per alcune resistenze interne alla Dc, sia per il prestigio del suo "avversario", il segretario del Psdi Giuseppe Saragat. Nel discorso di insediamento Segni rimarca il suo ruolo di tutore della Costituzione e sottolinea l'adesione e la fedeltà dell'Italia all'alleanza atlantica.

Se la sua ascesa al Quirinale doveva servire a bilanciare la svolta verso un centrosinistra organico, certamente Segni non delude le aspettative agendo spesso da freno a mano dell'apertura a sinistra³⁷, anche rifiutando di firmare alcune leggi e non lesinando critiche al Presidente del Consiglio Moro, garante del patto Dc-Psi.

Soprattutto però, la presidenza Segni è segnata dalla opaca vicenda del c.d. "Piano Solo" progettato dal Comandante dell'arma dei carabinieri Giovanni de Lorenzo, pare con l'avallo del Presidente della Repubblica. Anche se la vicenda non è stata del tutto chiarita, la commissione parlamentare d'inchiesta del 1964 esclude che Segni pensasse a un colpo di stato³⁸, tant'è che la storiografia ha ritenuto il piano più un'arma di pressione su Moro e Nenni per convincerli a configurare il nascento centrosinistra organico su posizioni più moderate³⁹, come poi avverrà.

Com'è noto, la sua Presidenza è la più breve della storia repubblicana in quanto nell'Agosto 1964 viene colpito da un malore durante una accesa discussione con Moro e Saragat, Presidente del Consiglio e ministro degli esteri in carica, circostanza che – nel dicembre successivo, dopo cinque mesi di supplenza Merzagora – lo costringerà alle dimissioni.

Ha fatto in tempo a nominare tre senatori a vita⁴⁰ e a mandare il primo messaggio di un Presidente della Repubblica alle Camere in cui, assieme ad altre questioni, affrontava il tema della ri-eleggibilità del Capo dello Stato suggerendo l'abolizione del semestre bianco e l'introduzione del divieto di un mandato *bis*.

6. La Presidenza Saragat: 1964-1971

Se Segni ha rappresentato il freno a mano del centrosinistra, al contrario, il suo successore, Giuseppe Saragat può considerarsi il garante di questa formula politica⁴¹.

Il segretario del Psdi – unico tra i Presidenti ad essere stato segretario di partito⁴² – arriva al Quirinale dopo essere stato lo sfidante del suo predecessore poco più di due anni prima e dopo aver beneficiato del ritiro dalla corsa di Nenni⁴³, oltreché da ministro degli Esteri in carica. Pur essendo stato eletto da un'ampia maggioranza comprendente ampi pezzi della Dc, socialisti e comunisti, la fumata bianca si ha solo al ventunesimo scrutinio dopo che inizialmente ognuno

³⁷ P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, op. cit., 101.

³⁸ *Ibidem*, 108.

³⁹ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, op. cit., 27-28.

⁴⁰ Merzagora, Parri e Ruini.

⁴¹ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 87.

⁴² Pertini lo fu solo transitoriamente per pochi mesi nel 1945.

⁴³ Cortesia che, nel corso del suo mandato, "ricambierà" con la nomina di quest'ultimo a senatore a vita.

dei maggiori partiti aveva puntato su un proprio candidato⁴⁴. Con Saragat per la prima volta sale al Quirinale un socialista, seppur riformista e fortemente atlantista, nonché protagonista della c.d. “scissione di palazzo Barberini” in funzione anticomunista. Partigiano durante la Resistenza, imprigionato e avventurosamente liberato – insieme a un altro socialista che poi sarà suo successore al soglio quirinalizio, Pertini – poi primo Presidente dell’Assemblea costituente, più volte ministro e vice-presidente del Consiglio, deputato sin dalla I legislatura.

Nel suo discorso di insediamento fa più volte riferimento alla Resistenza e insiste sul ruolo *super partes* del Capo dello Stato. Tuttavia, proprio da questo punto di vista si è attirato delle critiche per aver dato, nel corso del suo mandato, il là alla discussa pratica degli incarichi vincolati, nel suo caso alla formula politica di centrosinistra⁴⁵, “un abuso bello e buono” secondo Armaroli⁴⁶. Ciò nonostante, bisogna constatare al netto di questa significativa eccezione, nella formazione dei governi il Presidente Saragat adottò una strategia di *self-restraint* non intervenendo direttamente sulla scelta del Presidente del Consiglio e dei suoi ministri, lasciando questa incombenza al dispiegarsi degli accordi politico-partitici. Inoltre, l’altro potere di intermediazione politica, lo scioglimento anticipato delle Camere, non viene mai esercitato, allo stesso modo del rinvio delle leggi (unico tra i Presidenti), tant’è che la presidenza Saragat – con la parziale eccezione della politica estera – è generalmente considerata come tra le più notarili⁴⁷.

Nomina tre giudici costituzionali (tra cui Vezio Crisafulli) e quattro senatori a vita (tra cui, oltre Nenni, il suo successore Leone). Nel complesso il mandato di Saragat si svolse in un periodo caratterizzato da forti contrasti sociali e politici su più fronti, fino addirittura al mancato colpo di stato del 1970, organizzato da Junio Valerio Borghese e saltato all’ultimo per motivi mai chiariti del tutto, il cui piano prevedeva – tra le altre cose – l’arresto proprio del Presidente Saragat al fine di instaurare un regime autoritario⁴⁸. Al termine del suo mandato sarà per oltre sedici anni senatore a vita anche ricoprendo nuovamente la carica di segretario del suo partito.

⁴⁴ La Dc su Leone, che poi sarà il successore di Saragat.

⁴⁵ Come riportano V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *Sulla nascita dei governi e i poteri del Presidente della Repubblica, un’introduzione*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, Torino, Giappichelli, 2022, v. 1, 6-8, tra il 1969 e il 1970 il Presidente Saragat conferì 4 incarichi vincolati a Rumor (due volte), ad Andreotti e a Colombo. Gli stessi autori riferiscono che la stessa prassi fu seguita da Cossiga nel conferire l’incarico ad Andreotti nel 1991, questa volta con l’accento sull’aspetto programmatico anziché sulla formula politica. Di altra natura ma con diversi elementi in comune perché anch’essi vincolati a una formula politica sono i mandati esplorativi conferiti da Mattarella ai Presidenti delle due Camere Fico e Casellati nel 2018 e ancora a Fico nel 2021.

⁴⁶ P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, *op. cit.*, 119, il quale prosegue con: “Difatti l’articolo 95 della Costituzione non lascia adito a dubbi. Stabilisce infatti al primo comma che “Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l’unità d’indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei ministri”. Insomma, l’indirizzo politico di governo è una prerogativa del Consiglio dei ministri. Pertanto il Presidente della Repubblica può sempre essere il magistrato di persuasione e d’influenza, per usare la bella immagine di Meuccio Ruini nella sua relazione al progetto di Costituzione. Ma non può pretendere di imporre il proprio punto di vista”.

⁴⁷ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, *op. cit.*, 94.

⁴⁸ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, *op. cit.*, 35-36.

7. La Presidenza Leone: 1971-1978

Dopo aver fallito sette anni prima, Giovanni Leone riesce ad arrivare al Quirinale nel 1971. Al netto del fatto che la sua candidatura fu proposta già nel 1964, quando viene eletto è ancora relativamente giovane, sessantatre anni (il secondo più giovane dopo Cossiga). Si tratta di un'elezione presidenziale molto sofferta, come sette anni prima lo stesso Leone, Fanfani non riesce ad essere eletto nonostante fosse stato indicato dalla Dc come candidato ufficiale; dopo la definitiva uscita di scena della sua candidatura si apre una lunga fase di stallo in cui per diversi scrutini accanto a voti che vanno a candidati senza possibilità di essere eletti – principalmente a Francesco De Martino sostenuto da socialisti e comunisti – si assiste a un numero altissimo di schede bianche (maggiore anche del *quorum* richiesto per l'elezione), fino a quando, dopo aver vinto il *derby* interno con Moro, al ventunesimo scrutinio riemerge la candidatura di Leone che poi riesce a spuntarla solo al ventitreesimo con 518 voti provenienti da Dc, Psdi, Pri, ma anche Msi.

Quest'ultima circostanza, l'elezione del Capo dello Stato avvenuta solo grazie ai voti decisivi del Msi, unita al fatto che la maggioranza di governo si fosse spaccata senza riuscire a trovare un accordo, mettono in crisi la formula di centrosinistra tanto da portare alle dimissioni del governo in carica guidato da Colombo e infine, dopo falliti tentativi di rimettere in piedi il centrosinistra organico, al primo vero scioglimento anticipato dalla fondazione della Repubblica⁴⁹. Tuttavia, prima di procedere allo scioglimento Leone decide di assecondare la strategia del suo partito di appartenenza, la Dc, e dare il là alla formazione del Governo Andreotti I, il quale si forma già sapendo di non ricevere la fiducia iniziale delle Camere al solo scopo di gestire la fase pre-elettorale. Tale pratica è stata poi fortemente criticata da parte della dottrina⁵⁰ oltre che registrare all'epoca la contrarietà dell'ex Presidente del Senato Marzagora⁵¹.

Ad ogni modo, nel suo discorso di insediamento Leone traccia la figura di un Presidente della Repubblica dal ruolo sostanzialmente notarile, ed in effetti la sua è una figura dai tratti peculiari per essere considerata come “di garanzia”, senatore a vita in carica, precedentemente Presidente della Camera nonché capo di due governi di transizione. In effetti, pur trovandosi a gestire diverse crisi a causa di un periodo, quello della sua presidenza, caratterizzato da forte instabilità politica che fa il paio con una probabilmente peggiore situazione a livello sociale, nella formazione dei governi assume un ruolo non interventista, registrando le volontà dei partiti⁵². Nomina senatore

⁴⁹ Come è stato evidenziato questo scioglimento anticipato aveva il fine di rimandare il *referendum* sul divorzio (*ibidem*, 42), come confermato dalla circostanza che il Presidente Leone prima firmò il decreto di indizione del referendum il 27 Febbraio 1972 e il giorno seguente quello di scioglimento delle Camere. Infatti, com'è noto, se quest'ultimo fosse intervenuto precedentemente a quello di indizione del *referendum* le due consultazioni – elezioni e *referendum* – si sarebbero svolte contestualmente (G. RENZI, *La lunga crisi e la formazione del primo Governo Andreotti*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, *op. cit.*, 447).

⁵⁰ In particolare, F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1972, 976 e A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, *op. cit.*, 976, i quali la definirono una “frode alla Costituzione”. In generale sul tema si veda R. IBRIDO, *I Governi privi della fiducia iniziale: precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2015.

⁵¹ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, *op. cit.*, 102-103.

⁵² P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, *op. cit.*, 132-133.

a vita il Presidente del Senato in carica Fanfani e quattro giudici costituzionali (tra cui Paladin), nel 1975 invia un lungo ma ignorato messaggio alle Camere nel quale affronta diversi temi anche tornando sulla proposta avanzata anni prima da Segni di eliminare il semestre bianco e vietare la rielezione del Capo dello Stato. Inoltre, è da notare l'apporto innovativo alla prassi delle consultazioni che dal suo mandato in poi contemplanò la convocazione anche dei segretari di partito e degli *ex* Presidenti della Repubblica⁵³.

La sua intensa presidenza è caratterizzata anche dal rapimento e dall'uccisione di Aldo Moro e della sua scorta e com'è noto si interrompe anticipatamente, otto mesi prima della fine del mandato, dopo le dimissioni rassegnate a causa delle polemiche scatenate da un suo presunto coinvolgimento, poi successivamente smentito, nel c.d. "scandalo Lockheed".

8. La Presidenza Pertini: 1978-1985

Le elezioni presidenziali del 1978 si svolgono in un clima particolare, si è all'indomani dell'omicidio Moro e dopo le vicende che avevano portato alle dimissioni di Leone l'istituzione presidenziale vedeva un po' intaccato il suo prestigio agli occhi dell'opinione pubblica. Inoltre, nonostante la formula politica della solidarietà nazionale che sorreggeva il Governo guidato da Andreotti tenesse nella stessa maggioranza quasi tutto l'arco parlamentare, si arriva divisi all'appuntamento dell'elezione presidenziale tanto che nei primi scrutini si videro solo candidature di bandiera (Gonella per la Dc, Amendola per il Pci, Nenni per il Psi). Lo stallo viene superato – non prima di bruciare la candidatura del repubblicano Ugo La Malfa – solo al sedicesimo scrutinio quando viene trionfalmente eletto il socialista Sandro Pertini, il quale raccoglie quello che ancora adesso è un *record* di voti per quanto riguarda le elezioni presidenziali, 832.

Al momento della sua elezione Pertini ha 82 anni e una lunghissima storia politica alle spalle, oppositore del fascismo sin dall'inizio e soprattutto protagonista della Resistenza, di cui è medaglia d'oro. Fu deputato alla Costituente e poi nell'era repubblicana senatore e per due volte Presidente della Camera ma non ricoprì mai incarichi di governo.

Il suo discorso di insediamento è diverso da quello dei suoi predecessori, forse meno istituzionale e più personale con i riferimenti alle esperienze della prigionia e delle lotte antifasciste, ma anche particolarmente attento ai diritti dei cittadini con la forte sottolineatura del legame tra giustizia sociale e libertà.

Pur non essendo un abilissimo oratore era dotato di una efficacissima capacità comunicativa, la quale sarà un po' a cifra del suo settennato che infatti sarà caratterizzato da un particolare attivismo del Presidente nei rapporti con l'opinione pubblica plasticamente rappresentato da

⁵³ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia, op. cit.*, 43.

vicende iconiche come quella festante della finale dei mondiali di calcio del 1982 oppure quella tragica di Alfredino Rampi a Vermicino.

L'attivismo di Pertini non fu limitato all'aspetto comunicativo, ma fu forte anche dal punto di vista istituzionale tanto da far registrare un progressivo ampliamento delle prerogative presidenziali nel corso del suo mandato⁵⁴. Con la crisi della formula della solidarietà nazionale dopo pochi mesi dalla sua elezione si trova a gestire la prima crisi governativa⁵⁵ e tenta la strada del governo del Presidente conferendo l'incarico – per la prima volta a un non-democristiano – a La Malfa, il quale tuttavia non riesce a formare il Governo, cosicché il primo laico a Palazzo Chigi sarà poi successivamente Giovanni Spadolini nel 1981, anch'egli sponsorizzato dal Quirinale. A quel punto Pertini assume un'altra iniziativa peculiare convocando contemporaneamente al Quirinale Saragat, Andreotti e La Malfa, circostanza atipica da almeno due punti di vista: da un lato l'ipotesi di un *ex* Capo dello Stato alla guida del Governo, dall'altro il fatto che il Presidente Pertini avesse sostanzialmente predeterminato una sorta di vertice dell'esecutivo entrando con forza nel tema della composizione dell'esecutivo⁵⁶.

Durante il suo mandato nomina anche il primo socialista a palazzo Chigi, Bettino Craxi, determinando così l'inedita situazione dei vertici delle istituzioni occupati da due socialisti, ancorché non in ottimi rapporti personali.

Nomina tre giudici costituzionali e cinque senatori a vita (tra cui la prima donna, Camilla Ravera) facendo salire il loro numero a sette contemporaneamente in carica, oltre la soglia costituzionale⁵⁷, dando un'interpretazione discutibile dell'art. 59 Cost.

Alla scadenza del suo mandato godeva di una enorme popolarità e pare che nonostante l'età avanzata tenesse molto alla rielezione⁵⁸, ma non fu accontentato.

9. La presidenza Cossiga: 1985-1992

Trovare il successore di un Presidente così popolare come Pertini non era facile, tuttavia il segretario della Dc, Ciriaco De Mita, riesce a raggiungere un accordo con il Pci e il Psi (a gli altri partiti laici) sul nome del Presidente del Senato in carica Francesco Cossiga⁵⁹. L'accordo

⁵⁴ P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, *op. cit.*, 145.

⁵⁵ Nelle consultazioni che si aprirono Pertini rifiutò di ricevere il segretario del Partito radicale Jean Fabre, di cittadinanza francese, asserendo che questo avrebbe violato l'art.49 della Costituzione. Per questa scelta si attirò le critiche di V. ONIDA, *Si può consultare un segretario straniero* in *Il Corriere della Sera*, 9 Febbraio 1979.

⁵⁶ Alla fine la vicenda si concluse con la formazione di un nuovo governo Andreotti con La Malfa come vice (che però morì ancora prima del voto di fiducia) che tuttavia non ebbe la fiducia delle Camere (A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, *op. cit.*, 116-117).

⁵⁷ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, *op. cit.*, 49.

⁵⁸ P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, *op. cit.*, 147. Inoltre a giudizio dello stesso Autore, nell'ultimo periodo della sua presidenza Pertini avesse cominciato ad accusare i segni dell'età costringendo il segretario generale del Quirinale Antonio Maccanico a un'opera di quasi supplenza (*ibidem*, 148).

⁵⁹ Pare che il candidato preferito da De Mita fosse Leopoldo Elia che tuttavia non trovò l'appoggio del segretario del Pci Alessandro Natta (*ibidem*, 151-152).

preventivo raggiunto dai *leader* di partito tiene alla prova dell'aula, pertanto per la prima volta il Parlamento in seduta comune elegge il Capo dello Stato al primo scrutinio, con 752 voti.

Nonostante rimanga tuttora il più giovane a essere stato eletto al Quirinale (57 anni), al momento dell'elezione ha già alle spalle una solida carriera politica, più volte ministro, due volte capo del Governo oltre che – come già detto – Presidente del Senato in carica. Il rapido esito delle votazioni fa sì che l'elezione avvenga a due settimane dalla scadenza del mandato di Pertini, che si dimise anticipatamente per far spazio al suo successore⁶⁰, pratica allora innovativa ma che poi sarà di fatto la norma successivamente⁶¹.

Rispetto al suo predecessore Cossiga è sicuramente meno esuberante, al contrario, è schivo e riservato, circostanza che probabilmente ha contribuito a garantirgli il gradimento delle forze politiche. Nonostante queste premesse, la presidenza Cossiga è molto controversa; se da un lato per buona parte del suo mandato in qualche modo rispetta le aspettative configurando la sua presidenza come molto vicina al modello notarile, negli ultimi due anni da Capo dello Stato cambia radicalmente atteggiamento. C'è da dire che il contesto era cambiato molto (era appena caduto il muro di Berlino) e che ancor di più sarebbe cambiato negli anni successivi, cosa che con molta lungimiranza Cossiga aveva intuito molto prima di altri e che risulta evidente alla lettura del suo celeberrimo, lunghissimo e inascoltato messaggio alle Camere sulle riforme del Giugno 1991. Tuttavia, è innegabile, trascina sé stesso e l'istituzione che rappresenta in diatribe inopportune, dilatando a dismisura il potere di esternazione tanto da guadagnarsi l'appellativo di “picconatore”. In questo stesso periodo, inoltre, crescono esponenzialmente i rinvii di leggi alle Camere, spesso con motivazioni di merito.

Altro elemento di fibrillazione durante il settennato di Cossiga è l'emersione della vicenda Gladio che egli seguì con la delega del governo quando era sottosegretario alla Difesa e che rivendica in evento pubblico.

Nel corso del mandato nomina cinque senatori a vita mentre già ne sedevano altri quattro a palazzo Madama, portando quindi il numero di senatori a vita a nove, dando seguito all'interpretazione dell'art. 59 Cost. inaugurata da Pertini.

Prima della fine del suo mandato lascia il suo partito di appartenenza, definito “allo sbando”, con una lettera pubblica indirizzata al quotidiano “Il Popolo”. Nel Dicembre 1991 il Pds presenta una richiesta di messa in stato d'accusa nei suoi confronti, ma viene respinta.

In ogni caso si dimise nell'Aprile 1992 annunciandolo attraverso un messaggio televisivo a poco più di due mesi dalla scadenza naturale del mandato, lasciando spazio alla supplenza del Presidente del Senato Spadolini in attesa dell'elezione del suo successore.

⁶⁰ Secondo Armaroli Pertini rassegnò le dimissioni in maniera polemica “contro” il Parlamento che non lo aveva rieletto (*ibidem*, 147).

⁶¹ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, *op. cit.*, 125.

10. La Presidenza Scalfaro: 1992-1999

Le elezioni presidenziali del 1992 arrivano all'indomani delle elezioni politiche dello stesso anno, dove sono già evidenti i segni dello sfaldamento del tradizionale sistema politico-partitico. Infatti, oltre all'assenza del Pci, si registra una significativa perdita di consensi della Dc. In assenza di un accordo più largo nelle prime votazioni ogni partito sostiene il suo candidato di bandiera. Nella Dc erano due i candidati papabili, Andreotti e Forlani, con quest'ultimo che alla fine la spunta come candidato sostenuto dal partito. Tuttavia la candidatura Forlani (che è anche segretario della Dc), non regge alla prova dell'aula, pertanto dopo il sesto scrutinio il diretto interessato decide di ritirarsi. Nella votazioni successive saranno bruciate diverse altre candidature fino a quando non è un evento tragico – la strage di Capaci con l'uccisione di Giovanni Falcone, di sua moglie e della sua scorta – a sbocciare la situazione. L'urgenza derivante dalla situazione di emergenza con le istituzioni statali sotto attacco rende preferibile la soluzione istituzionale, pertanto si apre il derby tra i Presidenti delle due Camere nel quale alla fine sarà quello della Camera Scalfaro a spuntarla su quello del Senato Spadolini, nonostante il *curriculum* più “pesante” di quest'ultimo⁶². Scalfaro, dunque, viene eletto al sedicesimo scrutinio con 672 voti, lasciando l'onere di presiedere la seduta al suo vice Stefano Rodotà (cui poi sarà preferito Giorgio Napolitano come successore del neo-Capo dello Stato sullo scranno più alto di Montecitorio). Scalfaro è esponente conservatore della Dc, fortemente anti-comunista, votò per la monarchia nel *referendum* istituzionale, contrario alla legge sul divorzio, alfiere della centralità del Parlamento, elemento che lo differenzia dal suo predecessore con cui non sono mancate polemiche. Ed in effetti, nel suo discorso d'insediamento Scalfaro – con il riferimento all'art. 49 che sancisce il ruolo dei partiti, con la promessa di stare sempre in ascolto del Parlamento e con l'insistenza sulla sua devozione a quest'ultimo, “che è al vertice della costruzione costituzionale della Repubblica” – sembra confermare le aspettative di un cambio di passo, di un'interpretazione diversa del ruolo del Presidente della Repubblica rispetto all'attivismo che ha caratterizzato l'ultima parte del mandato del suo predecessore.

Tuttavia, anche complice la situazione di instabilità politica derivante dall'esito delle elezioni del 1992 e i primi assaggi di “mani pulite”, ben presto diviene chiaro che Scalfaro sarebbe stato tutt'altro che un Presidente notaio; prima affida l'incarico a Giuliano Amato che forma un governo sostenuto da una maggioranza quadripartito (Dc, Psi, Psdi, Pli), e dopo le dimissioni di quest'ultimo in seguito ai referendum del 1993, nomina il primo Presidente del Consiglio non parlamentare, il governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi, il quale forma un governo che può definirsi sia “del Presidente” data la forte iniziativa del Capo dello Stato, sia “tecnico” per la presenza di diversi ministri (oltreché dello stesso Presidente del Consiglio) non direttamente espressione dei partiti e scelti in virtù delle proprie capacità professionali⁶³. Non solo, dopo che viene approvata la nuova legge elettorale (prevalentemente) maggioritaria, il

⁶² Pare che in questa scelta abbia avuto un ruolo decisivo l'ambizione di Craxi di tornare a Palazzo Chigi, che ovviamente sarebbe stata resa più difficile dall'elezione di un non-democristiano al Quirinale (*ibidem*, 139-140).

⁶³ *Ibidem*, 146.

Governo Ciampi si dimette e Cossiga, sentiti i Presidenti delle assemblee parlamentari, Spadolini e Napolitano, scioglie le Camere. Si tratta di uno degli episodi più controversi della Presidenza Scalfaro in quanto a differenza di quanto accaduto fino ad allora (e di quanto accadrà successivamente) si tratta di uno scioglimento anticipato “squisitamente presidenziale”⁶⁴, “un *motu proprio* che rappresenta un’eccezione alla regola dei sostanziali auto-scioglimenti”⁶⁵. C’è da sottolineare che lo stesso Scalfaro in seguito tornerà sui suoi passi non procedendo allo scioglimento delle Camere né dopo la crisi del primo governo Berlusconi, né dopo quella del primo governo Prodi quando probabilmente se ne sarebbero avute maggiori ragioni visto il (tentato) cambio di paradigma dopo l’approvazione del c.d. *Mattarellum* che nelle intenzioni avrebbe dovuto condurre a una trasformazione del sistema in senso bipolare⁶⁶.

Scalfaro è in tutto e per tutto uomo della c.d. “Prima Repubblica” e si trova a gestire dal Quirinale il passaggio ad una fase politica totalmente diversa; nella formazione del primo governo Berlusconi nel 1994 mette diversi paletti sia programmatici che ministeriali⁶⁷ all’incaricato e, come detto, quando quest’ultimo si dimise non sciolse nominando Dini, il quale forma un governo interamente tecnico. Dopo le dimissioni di Prodi nel 1998 invece si forma un altro governo politico guidato da D’Alema, il primo (e unico) ex Pci a sedere a Palazzo Chigi.

Nel corso del suo mandato nomina sei Governi (due per legislatura), scioglie due volte anticipatamente le Camere, non nomina alcun senatore a vita (ritornando alla corretta interpretazione dell’art. 59 Cost. cui non si erano conformati i suoi due predecessori) ma quattro giudici costituzionali (tra cui Zagrebelsky e Capotosti), rinvia sei leggi alle Camere e usa con inusitata frequenza il potere di esternazione.

Nel complesso, a dispetto delle premesse, durante il suo mandato la fisarmonica presidenziale si dilata spesso, tant’è che la sua Presidenza è considerata tra le più interventiste⁶⁸. Al termine del suo mandato si sposta al Senato, dove non era mai stato prima, nessuno ne propose la rielezione.

11. La Presidenza Ciampi: 1999-2006

Nel 1999 si ha il secondo caso, dopo quello di Cossiga nel 1985, di elezione del Presidente della Repubblica al primo scrutinio. In effetti, il prescelto, Carlo Azeglio Ciampi, appare come il “candidato naturale”; è stato Presidente del Consiglio tra il 1993 e il 1994 chiamato da Scalfaro quando era Governatore della Banca d’Italia, successivamente ministro del Tesoro⁶⁹ nei governi

⁶⁴ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, op. cit., 64.

⁶⁵ P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, op. cit., 171.

⁶⁶ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, op. cit., 65.

⁶⁷ Impose lo spostamento di Previti dal Ministero della Giustizia a quello della difesa perché ritenne la sua nomina a Viale Arenula inopportuna in quanto avvocato personale di Berlusconi oltre che titolare di alcune dichiarazioni inopportune sul tema in campagna elettorale.

⁶⁸ P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, op. cit., 172-173.

⁶⁹ Con anche l’*interim* del Bilancio e della programmazione economica, una sorta di super-ministero dell’Economia *ante litteram*. Che il suo ruolo ministeriale fosse cruciale è confermato dal fatto che è considerato il padre italiano dell’euro (A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 158).

Prodi I e D'Alema I chiamato a gestire la delicata fase di introduzione della moneta unica europea. Si comprende, dunque, che la sua figura non può che essere ben vista nel centrosinistra, ma non è osteggiata nemmeno nel centrodestra che lo ritiene preferibile ad altri possibili candidati più politicamente connotati. Infatti, pur essendo ministro in carica, Ciampi non è né esponente di partito⁷⁰ né parlamentare. Viene eletto con 707 voti, mancando quelli della Lega Nord e di Rifondazione Comunista, oltretutto quelli di alcuni fisiologici “franchi tiratori”.

Nel suo discorso d'insediamento oltre ai riferimenti alla moneta unica europea e alla stabilità dei conti pubblici di cui era stato fino ad allora responsabile, riecheggiano le sue convinzioni – e appartenenze politiche giovanili – di repubblicano di ferro, “cantore della Patria”⁷¹, concetti sulla quale tornerà con enorme frequenza nel corso del suo mandato⁷². Inoltre, si deve in gran parte alla sua “spinta” la re-introduzione nel 2001 della festività del 2 Giugno celebrativa della Repubblica, la quale era stata cancellata nel 1997⁷³. Non solo, insiste molto sulla riscoperta dei simboli, la bandiera tricolore e l'inno di Mameli.

Nonostante durante il suo mandato non mancarono crisi governative da gestire – anche a legislatura in corso – la presenza di un sistema politico strutturato sul bipolarismo (ancorché incerto e zoppicante) e la vigenza di una legge elettorale (prevalentemente) maggioritaria restringono inevitabilmente il raggio d'azione di Ciampi. Ciò non vuol dire che Egli non faccia sentire la sua voce, durante il suo settennato rinvia otto leggi alle Camere, di cui sette nel quinquennio di “coabitazione” con Berlusconi (con cui ebbe rapporti talvolta anche tesi), ma soprattutto porta avanti una continua opera di *moral suasion* che fa valere attraverso un informale confronto preventivo con il Governo⁷⁴.

Degno di nota è lo scontro con il ministro della Giustizia Castelli in ordine alla provvedimento di grazia destinato a Ovidio Bompressi; dinanzi al rifiuto del ministro di firmare l'atto il Presidente Ciampi ricorse alla Corte Costituzionale per conflitto d'attribuzione tra poteri dello Stato, conflitto che fu risolto dalla Corte in favore del Presidente della Repubblica⁷⁵ quando il mandato di Ciampi volgeva al termine⁷⁶.

Nomina cinque giudici della Corte Costituzionale e altrettanti senatori a vita (tra cui il suo successore Giorgio Napolitano)⁷⁷, inoltre, nel 2002 manda un messaggio alle Camere su un tema – pluralismo e imparzialità dell'informazione – molto sensibile per l'allora Presidente del Consiglio Berlusconi.

Al termine del suo mandato la figura di Ciampi gode di un generale apprezzamento tanto che sono entrambi gli schieramenti a chiedergli la disponibilità a rimanere al Quirinale, che tuttavia

⁷⁰ Aveva però militato in gioventù nel Partito d'Azione.

⁷¹ Così lo definisce P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2, op. cit.*, 183.

⁷² *Ibidem*, 187-188.

⁷³ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia, op. cit.*, 69.

⁷⁴ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica, op. cit.*, 164.

⁷⁵ Corte Cost., sentenza n. 200/2006.

⁷⁶ Fu infatti il suo successore Giorgio Napolitano firmare il definitivo atto di grazia nel maggio 2006.

⁷⁷ A giudizio di P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2, op. cit.*, 183-184, tali nomine, seppur indubbiamente autorevoli, hanno la pecca di non essere equilibrate, bensì sbilanciate a sinistra.

Egli nega più volte e con fermezza. Da ultimo dirama un breve comunicato dal Quirinale a pochi giorni dall'inizio delle votazioni che si conclude così:

[...] A ciò si aggiunge una considerazione di carattere oggettivo, che ho maturato nel corso del mandato presidenziale:

nessuno dei precedenti nove Presidenti della Repubblica è stato rieletto.

Ritengo che questa sia divenuta una consuetudine significativa.

E' 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 Stato⁷⁸

Com'è noto, tuttavia, questa consuetudine verrà meno con il suo successore nel 2013 e soprattutto, in circostanze per molti versi simili, con Sergio Mattarella nel 2022.

Ad ogni modo, Ciampi termina il suo mandato nel 2006 e diventa per la prima volta parlamentare della Repubblica assumendo le funzioni di senatore a vita.

12. La Presidenza Napolitano: 2006-2015

La tornata presidenziale del 2006 si svolge subito dopo le elezioni politiche di quello stesso anno che si sono chiuse con un sostanziale pareggio tra le macro-coalizioni di centrodestra e centrosinistra, con quest'ultima che in virtù dei premi di maggioranza riesce a conseguire la maggioranza parlamentare sia alla Camera che al Senato dove però è risicatissima.

Uscita di scena per irremovibile indisponibilità dell'interessato la candidatura del Presidente uscente Ciampi, probabilmente l'unica che sarebbe stata capace di coagulare un consenso *bipartisan*, il centrosinistra propone la candidatura di Massimo D'Alema. Tuttavia, la sua figura non solo non riesce a guadagnare voti nello schieramento opposto ma nemmeno a tenere unito il proprio, pertanto la candidatura cade prima ancora della prova del voto dell'aula. Nei primi tre scrutini, dunque, dove è necessaria la maggioranza qualificata dei due terzi si assiste a un nulla di fatto, mentre nel quarto viene eletto Giorgio Napolitano con "soli" 543 voti provenienti esclusivamente dalle variegato anime dello schieramento di centrosinistra, nonostante non gli manchi l'apprezzamento di alcune personalità del centrodestra. Parlamentare di lungo corso (anche due volte europeo) e influente dirigente di partito oltre che Presidente della Camera nella XI legislatura e ministro degli Interni nel Prodi I, al momento dell'elezione Napolitano è in carica come senatore a vita nominato dal suo predecessore.

Nel suo discorso d'insediamento, conscio della situazione politica che lo ha visto eletto come Presidente "di maggioranza" dopo elezioni vinte sul filo del rasoio, il neo-eletto Capo dello Stato stigmatizza il clima di "pura contrapposizione e incomunicabilità" auspicando una pacificazione

⁷⁸ Il testo completo della dichiarazione del 3 Maggio 2006 è disponibile sul sito Quirinale.it.

tra gli schieramenti politici, pur nella necessaria dialettica parlamentare. Dal punto di vista della politica estera rimarca l'impegno europeo e atlantico dell'Italia. Dal punto di vista del suo ruolo istituzionale, pur rimarcando i limiti imposti dalla Costituzione, fa capire che non mancherà di svolgere un ruolo attivo.

In effetti, anche complice il mutamento del contesto politico – rispetto al momento dell'elezione⁷⁹ – cui si è assistito nel corso del mandato, la presidenza Napolitano si caratterizza come fortemente interventista.

Appena insediato nomina il Governo Prodi II che però già dopo pochi mesi si dimette. Napolitano decide di rimandare Prodi alle Camere e il governo sopravvive fino al Gennaio 2008 quando entra irrimediabilmente in crisi. In questo caso, dopo un fallito tentativo istituzionale con il Presidente del Senato Marini, scioglie le Camere. Com'è noto le elezioni del 2008 sono vinte dal centrodestra e dunque entra in carica il Governo Berlusconi IV. In questi primi due casi il ruolo del Presidente Napolitano è marginale, infatti non può che prendere atto del risultato elettorale. Ciò non significa che il Capo dello Stato non faccia sentire la sua voce attraverso altri mezzi; infatti, specie con Berlusconi, non mancheranno i motivi di tensione con l'Esecutivo. Pur esercitando solo una volta il potere di rinvio, Napolitano, oltre a proseguire sulla strada tracciata dal suo predecessore di una perpetua opera di preventiva e informale *moral suasion*, dà il via alla prassi della promulgazione con lettera di accompagnamento in cui sovente esprime critiche. Nel febbraio 2009 rifiuta di emanare il decreto Englaro, scontrandosi apertamente con il Presidente del Consiglio Berlusconi.

Quando, nonostante l'ampia maggioranza ottenuta a seguito delle elezioni del 2008, la maggioranza di centrodestra entra in crisi per divisioni interne che portano anche alla scissione dei parlamentari che si riconoscono nella leadership del Presidente della Camera Gianfranco Fini, il ruolo del Presidente della Repubblica diviene molto più incisivo. Nel novembre 2010 i membri del Governo di Fli⁸⁰ si dimettono e viene annunciata la presentazione di una mozione di sfiducia; a quel punto il Presidente Napolitano con un'iniziativa inusuale si affretta a convocare al Quirinale i due Presidenti delle Camere, Schifani e, appunto, Fini, leader di Fli. La preoccupazione del Capo dello Stato è rivolta alla possibilità che non venga approvata entro l'anno solare la legge di bilancio e deve averla rappresentata a Fini che ritorna sui suoi passi. In questo modo la crisi viene congelata in attesa dell'approvazione di bilancio dello Stato⁸¹. L'azione di Napolitano è inconsueta sia perché interviene con decisione nello svolgimento dei lavori parlamentari, sia perché, nonostante il comunicato del Quirinale provi a smentirlo facendolo rientrare in un incontro istituzionale, pare evidente che la convocazione di Schifani e Fini avesse la finalità di intercedere con quest'ultimo e riportarlo a più miti consigli⁸².

⁷⁹ “Napolitano è stato il primo Presidente pienamente inserito nella dinamica maggioritaria, o meglio bipolare del sistema partitico. Sebbene la seconda fase della sua presidenza coincise con la destrutturazione delle coalizioni pro/contro Berlusconi e la presenza di un terzo polo, il M5s”, G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia, op. cit.*, 77.

⁸⁰ La nuova formazione politica nata pochi mesi fa per scissione dal Pdl guidata da Gianfranco Fini.

⁸¹ Com'è noto, nel frattempo il Presidente del Consiglio Berlusconi riesce a recuperare i voti necessari in Parlamento e rimanere in carica.

⁸² A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica, op. cit.*, 181.

L'anno dopo l'interventismo di Napolitano è ancora più incisivo; la situazione finanziaria dell'Italia è ulteriormente peggiorata⁸³ e il governo guidato da Berlusconi non sembra essere in grado di affrontarla anche per la risicata maggioranza parlamentare di cui gode. Quando, l'8 novembre 2011, la circostanza viene confermata dal voto parlamentare sul rendiconto dello Stato, la sera stessa Napolitano riceve Berlusconi al Quirinale e al termine dell'incontro fa diramare un comunicato "del tutto atipico"⁸⁴ in cui annuncia le dimissioni del Governo all'indomani dell'approvazione della legge di stabilità. Non solo, il giorno seguente nomina senatore a vita il Prof. Mario Monti, docente universitario, economista ed ex membro della Commissione UE, il quale era già in predicato di sostituire Berlusconi a Palazzo Chigi, dando un chiarissimo segnale al Parlamento in questo senso. Pochi giorni dopo il Governo Berlusconi si dimette e al termine delle – doverose ma dall'esito predeterminato⁸⁵ – consultazioni che seguono, il Presidente Napolitano conferisce l'incarico al Prof. Monti, il quale forma un Governo composto da ministri tutti c.d. "tecnici". Per la sua composizione e per l'iniziativa determinante del Presidente della Repubblica⁸⁶ quello presieduto da Mario Monti è da considerarsi sia un governo "tecnico" che "del Presidente".

Il mandato di Napolitano scade nel Maggio 2013, poche settimane dopo la scadenza naturale della XVI legislatura, che tuttavia viene leggermente anticipata con la conseguenza che nel Febbraio 2013, per la prima volta d'inverno, si svolgono le elezioni politiche. Quest'ultime, complice l'ingresso sulla scena di una nuova forza politica, il M5S, che raggiunge un notevolissimo risultato, hanno come esito quello di generare un Parlamento non più diviso in due poli e nel quale è complicatissimo coagulare una maggioranza. Dopo il fallimento del pre-incarico al leader del Pd Bersani, in attesa della scadenza del suo mandato, il Presidente Napolitano convoca due commissioni di "saggi" (che quali in circa due settimane presentano le loro proposte di riforma) nella speranza che questo supplemento di riflessione possa portare ad un accordo sulla scelta del suo successore che possa sbloccare la situazione. Tuttavia, le cose vanno diversamente, l'accordo tra centrosinistra e centrodestra sul nome di Franco Marini non regge alla prova dell'aula e la sua candidatura viene bocciata al primo scrutinio, come quella di Prodi al quarto mentre il M5S continua a votare il suo candidato di bandiera Stefano Rodotà, in realtà storico esponente di centrosinistra, che tuttavia non lo prende in considerazione. Visto lo stallo, non riuscendo ad immaginare altra soluzione, gran parte delle forze politiche chiede al

⁸³ Tale circostanza ha indotto la Bce a inviare una lettera al governo italiano firmata Presidente uscente Trichet e da quello designato Draghi, nella quale, con tono probabilmente eccessivamente perentorio, si "invita" a prendere alcune misure, con determinati strumenti legislativi, al fine di mettere in sicurezza i conti pubblici.

⁸⁴ V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settemano di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013, 42.

⁸⁵ A. STERPA, *Il Governo Monti*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, op. cit., 964-965, evidenzia che in molti casi nelle dichiarazioni rese alla stampa al termine degli incontri con il Presidente Napolitano le forze politiche consultate abbiano ritenuto di esprimersi direttamente sull'ipotesi Governo Monti, evidentemente dando per scontato che a lui fosse conferito l'incarico. È interessante notare tuttavia che lo stesso A. tiene a precisare, con una tesi molto netta, come a suo giudizio "Il Presidente della Repubblica ha in quei giorni svolto nella piena adesione alle norme costituzionali il ruolo proprio del Capo dello Stato di un ordinamento giuridico che è parte di un soggetto politico sovranazionale (l'Unione europea) del quale deve difendere interessi e politiche perché gli interessi e le politiche europee sono tout court interessi e politiche nazionali" (*Ibidem*, 965).

⁸⁶ A giudizio di A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 185, "su nessun esecutivo vi è mai stata una così marcata impronta del Presidente della Repubblica".

Capo dello Stato in carica di restare al Quirinale. Napolitano accetta ma di fatto ponendo delle condizioni significative, dare vita a un governo di larghe intese e intraprendere la strada delle riforme costituzionali. Viene dunque ri-eletto al sesto scrutinio, questa volta con 738 voti, molti più che nel 2006.

Così facendo – sebbene al prezzo di infrangere la consuetudine costituzionale di non rielezione del Presidente della Repubblica in carica richiamata da Ciampi al termine del suo mandato (*supra*, par. 11) – si sblocca la situazione e si risolve in un colpo solo la questione dell'inquilino del Quirinale e quella del Governo. Infatti, in maniera celere e – per usare le parole dello stesso neo-ri-eletto Presidente – secondo “la posta implicita” dell'appello rivoltagli dalle forze politiche, si forma un Governo di larghe intese guidato da Enrico Letta che da subito si fa carico della questione delle riforme costituzionali.

Prima di dimettersi – ritenendo ultimato il suo compito vista la (apparentemente) ritrovata stabilità e le riforme costituzionali ben avviate – Napolitano ha il tempo di gestire un'altra crisi di governo con il passaggio della premiership al neo-segretario del Pd Matteo Renzi, al quale apporrà il veto alla nomina di Nicola Gratteri al ministero della Giustizia perché magistrato in servizio.

Nel corso della sua permanenza al Quirinale Napolitano nomina cinque giudici costituzionali (tra cui l'attuale Presidente Giuliano Amato) e altrettanti senatori a vita⁸⁷.

Nel 2012 a causa di alcune intercettazioni telefoniche casuali che lo riguardavano ha un forte scontro con la Procura di Palermo contro la quale sollevò conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale, che porta alla nota sentenza 1/2013⁸⁸.

Dopo nove anni al Quirinale ne esce per propria scelta nel Gennaio 2015 facendo ritorno a Palazzo Madama nuovamente in qualità di senatore a vita.

13. La Presidenza Mattarella: 2015-in carica

Le elezioni presidenziali del 2015 si chiudono senza sorprese; il Presidente del Consiglio e segretario del Pd Matteo Renzi indica la candidatura di Sergio Mattarella a partire dal quarto scrutinio in cui quest'ultimo viene eletto con 665 voti provenienti dal centrosinistra – per l'occasione unito – e probabilmente alcuni franchi tiratori di centrodestra, in questo modo arrivando poco sotto la soglia dei due terzi necessaria nelle prime tre votazioni.

Al momento dell'elezione Mattarella è giudice costituzionale, eletto quattro anni prima dal Parlamento, in precedenza è stato deputato di lungo corso eletto per la prima volta nel 1983 e fino al 2008, più volte ministro e una volta vice Presidente del Consiglio (nel Governo D'Alema I). Nel suo discorso di insediamento il neo-eletto Presidente si sofferma sul contrasto alla corruzione e alle mafie (citando Falcone e Borsellino ma non il fratello Piersanti) e sul senso delle

⁸⁷ Sulle nomine dei senatori a vita P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2, op. cit.*, 212-213, ha più di qualche perplessità, a cominciare dalla “bizzaria” della *consecutio temporis* di Monti, prima senatore a vita, poi subito dopo Presidente del Consiglio.

⁸⁸ Sul quale si veda D. CODUTI, *La sentenza n. 1/2013 della Corte Costituzionale sullo sfondo dei rapporti tra politica e magistratura: una decisione forse inevitabile ma non priva di ombre*, in *Amministrazione in cammino*, 30 Maggio 2013.

istituzioni; a proposito di ciò delinea la sua figura come arbitro imparziale, garante della Costituzione e rappresentante dell'unità nazionale.

La stabilità politica che sembra vigere al momento della sua elezione è in realtà destinata a durare poco, non a caso il mandato di Mattarella si caratterizza – probabilmente suo malgrado – per “una significativa presenza nel processo di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri”⁸⁹. Nel passaggio dal Governo Renzi a quello Gentiloni dopo il fallimento del *referendum* costituzionale del 2016, il ruolo di Mattarella è poco più che notarile trattandosi della stessa maggioranza e di una quasi identica composizione ministeriale. Le cose si complicano enormemente nella XVIII legislatura; il combinato disposto di un sistema tripolare e la nuova legge elettorale c.d. “Rosatellum-bis” che prevede un sistema misto produce come esito delle elezioni del 2018 un Parlamento in cui è impossibile comporre una maggioranza senza una rimodulazione delle coalizioni pre-elettorali. Dinanzi a questo scenario Mattarella ricorre a uno strumentario insolito; dapprima, dopo due giri di consultazioni, conferisce due mandati esplorativi vincolati alternativi tra loro prima alla Presidente del Senato Casellati (per verificare l'ipotesi di una maggioranza centrodestra-M5S), poi al Presidente della Camera Fico (per verificare l'ipotesi di una maggioranza centrosinistra-M5S) e successivamente – dopo il fallimento di questi tentativi e un terzo giro di consultazioni – ipotizza la formazione di un “governo neutrale” chiedendo ai partiti di dargli la fiducia in attesa che maturino intese politiche tra loro, prospettando come alternativa che fosse questo governo da costituire a gestire il nuovo processo pre-elettorale. La situazione sembra sbloccarsi definitivamente quando M5S e Lega trovano sia un'intesa programmatica – sancita nel c.d. “contratto per il governo del cambiamento” – che un accordo sulla leadership governativa da affidare al prof. Giuseppe Conte cui Mattarella conferisce l'incarico, tuttavia così (ancora) non è e si assiste a uno degli eventi maggiormente caratterizzanti e discussi della Presidenza di quest'ultimo: il veto alla nomina di Paolo Savona al ministero dell'Economia a causa delle sue posizioni critiche sulla moneta unica europea⁹⁰. Mattarella motiva pubblicamente la sua scelta nella dichiarazione del 27 Maggio⁹¹ e successivamente – dopo la remissione dell'incarico da parte di Giuseppe Conte – affida lo stesso, senza ulteriori consultazioni, a Carlo Cottarelli⁹². Tuttavia, com'è noto, nonostante l'asprezza dello scontro tra il Quirinale e le forze politiche della costituenda maggioranza, la contrapposizione rientra e dopo la rinuncia di Cottarelli e il re-incarico al prof. Conte, finalmente il 1 Giugno – a quasi tre mesi dalla data delle elezioni – riesce a formarsi il Governo Conte I con Savona agli Affari europei e Giovanni Tria al suo posto al ministero dell'Economia.

⁸⁹ G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, op. cit., 83.

⁹⁰ Sull'opportunità o meno del veto presidenziale a Savona si veda le tesi opposte di A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di Governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 Giugno 2018 e A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 Giugno 2018.

⁹¹ Il video e il testo della dichiarazione sono disponibili sul sito della Presidenza della Repubblica *Quirinale.it*

⁹² In questo modo ripercorrendo lo schema di “governo neutrale” prospettato in precedenza nella dichiarazione del 7 Maggio. Proprio in questa dichiarazione A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, op. cit., 1035-1036, legge *a posteriori* la chiave della crisi di governo che appunto si sarebbe svolta secondo il copione *ivi* indicato dal Presidente Mattarella.

Meno significativo è invece il ruolo di Mattarella nella formazione del secondo Governo Conte dove prende atto dell'intesa maturata tra il M5S, il Pd e LeU, diversamente da quanto accade nel passaggio al Governo Draghi. Com'è noto infatti, il Governo Conte II entra in crisi quando Italia Viva, formazione politica guidata dall'ex segretario del Pd Renzi, ritira i suoi ministri; dopo le dimissioni di Conte, Mattarella ricorre nuovamente a uno strumento da lui stesso ideato e affida un mandato esplorativo-vincolato al Presidente della Camera Fico finalizzato a "verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente". La verifica ha un esito negativo e non vedendo altro scenario se non quello (sconsigliabile a causa della perdurante necessità di fronteggiare l'emergenza pandemica oltre che di predisposizione del piano nazionale per l'utilizzo dei fondi europei) di elezioni anticipate, senza ulteriori consultazioni, Mattarella affida l'incarico di formare il Governo all'ex Presidente della Bce, Mario Draghi. Quest'ultimo, condividendo le nomine ai ministeri con il Presidente della Repubblica e non con i partiti⁹³, forma un governo tecnico-politico con ampia ma estremamente eterogenea base parlamentare. Per il ruolo determinante avuto nella sua formazione quello guidato da Draghi è senza dubbio classificabile come un Governo "del Presidente".

Come è stato evidenziato "questi passaggi certamente mostrano come anche un Presidente della Repubblica che nel suo discorso di insediamento aveva sottolineato soprattutto le sue funzioni di garanzia come *rappresentante dell'unità nazionale e garante della Costituzione*, con il mutare del contesto politico-istituzionale si possa trovare a modificare almeno in parte il proprio ruolo potenziando la funzione di intermediazione politica"⁹⁴. Nonostante l'attivismo come "commissario alle crisi ministeriali"⁹⁵, Mattarella ha dato sempre l'impressione di rifuggire da un ruolo particolarmente interventista, di assumerlo solo quando (a suo giudizio) necessario.

Probabilmente in questa stessa direzione andava il suo rifiuto, espresso in più di un'occasione pubblica⁹⁶, agli incessanti appelli rivoltigli a dare disponibilità per un secondo mandato. Com'è noto, tuttavia, quando la richiesta viene dal Parlamento in seduta comune⁹⁷ (integrato dei delegati regionali), nonostante la fermezza con cui in precedenza l'ha espressa, Mattarella ritira la sua indisponibilità e pertanto il 29 Gennaio 2022, all'ottavo scrutinio, viene ri-eletto per un secondo mandato con 759 voti.

Nel corso della sua permanenza al Quirinale finora Mattarella ha nominato una sola senatrice a vita (Liliana Segre) e due giudici costituzionali; una sola volta ha utilizzato il potere di rinvio di una legge alle Camere nel 2017, ma per diverse volte, come il suo predecessore, ha accompagnato la promulgazione all'invio di lettere, destinate ai Presidenti d'Assemblea e al Presidente del Consiglio, in cui sono espressi puntuali rilievi critici.

⁹³ Anomalia evidenziata anche da G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi*, n. 13/2021, 47.

⁹⁴ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, op. cit., 213.

⁹⁵ P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2*, op. cit., 22.

⁹⁶ Anche, come nella dichiarazione del 2 febbraio 2021, richiamando il noto messaggio alle Camere del Presidente Segni in cui suggerisce di introdurre il principio della non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato oltre che l'eliminazione del c.d. "semestre bianco".

⁹⁷ Per il tramite dei Presidenti dei gruppi parlamentari della maggioranza che sostiene il Governo Draghi, i quali il 29 Gennaio 2022 sono ricevuti al Quirinale.

14. La ri-elezione del Presidente e l'evoluzione della forma di Governo: riflessioni conclusive

Come il suo predecessore, il Presidente Mattarella è rimasto al Quirinale per l'incapacità di trovare una soluzione diversa⁹⁸, infatti, com'è noto, si è arrivati all'appuntamento per le tredicesime elezioni presidenziali senza un accordo tra i partiti e in una situazione di caos istituzionale a causa dell'intreccio della partita presidenziale con la stabilità del Governo in carica. Tale intreccio è reso inevitabile dalla caratterizzazione del Governo Draghi come rientrante nella casistica sia di governo "del Presidente" che "di larghe intese", ma è rafforzato dalla circostanza che lo stesso Presidente del Consiglio è uno dei possibili candidati, probabilmente il favorito ai blocchi di partenza, a succedere a Mattarella. Tuttavia, nonostante la volontà – e il lavoro⁹⁹ – dell'interessato in tal senso, il "trasloco" di Draghi al Quirinale naufraga dinanzi alla difficoltà di trovare una quadra sul governo e per diversi scrutini si assiste ad un altissimo numero di schede bianche e/o astensioni (accompagnate da una lenta ma progressiva crescita di suffragi per Mattarella) mentre diverse candidature indicate da leader di partito vengono "bruciate" ancor prima di essere messe in votazione. Cosicché, dopo il "sacrificio" della Presidente del Senato Casellati al quinto scrutinio e quando è ormai chiaro che qualunque soluzione alternativa avrebbe comportato la caduta del governo da Egli nominato¹⁰⁰, Mattarella ritira la sua indisponibilità alla rielezione¹⁰¹.

La ri-elezione di Mattarella, dunque, è legata a doppio filo con la definizione degli equilibri governativi, in questo senso ripercorrendo in pieno il precedente Napolitano. Infatti, nel 2013, seppur al momento della rielezione di quest'ultimo il governo era ancora da formarsi, è evidente¹⁰² che la scelta di quella strada (la rielezione), ha comportato un determinato equilibrio governativo e una determinata maggioranza parlamentare, come dimostrato dal rapidissimo successivo processo di formazione del governo Letta. Peraltro, ed è un elemento fondamentale dell'analogia tra le due rielezioni, tale maggioranza parlamentare e tale equilibrio governativo, seppur in una legislatura successiva, sono politicamente (quasi perfettamente) sovrapponibili a quelli che hanno caratterizzato il Governo Monti, nella cui nascita il Presidente della Repubblica Napolitano ha avuto un indiscusso ruolo di *king maker*.

⁹⁸ Della stessa opinione A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica, op. cit.*, 228-229.

⁹⁹ Come pare risultare dalla cronaca di quei giorni convulsi, durante la prima fase delle votazioni, il Presidente del Consiglio Draghi ha avuto diversi incontri o colloqui (con il senno di poi, evidentemente infruttiferi) con i leader di partito al fine di "sponsorizzare" la sua candidatura al Quirinale nonché cercare con essi una soluzione alla crisi governativa che la sua elezione avrebbe inevitabilmente comportato. In questo modo, se l'elezione di Draghi al Quirinale si fosse verificata, si potrebbe azzardare a dire che questi si sarebbe già mosso "in anticipo" come Capo dello Stato.

¹⁰⁰ A questo proposito, in maniera efficace A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica, op. cit.*, 229 fa notare che nessun governo "del Presidente" è mai andato oltre il mandato di chi l'ha nominato.

¹⁰¹ In questo senso pare essere stato decisivo il colloquio informale tra Mattarella e Draghi, avuto a margine della cerimonia di giuramento del neo-giudice costituzionale Patroni Griffi al Quirinale, in cui il Presidente del Consiglio esplicita la richiesta motivandola proprio con l'argomentazione che sarebbe stata l'unica soluzione per garantire la stabilità di governo.

¹⁰² E soprattutto era evidente allora a coloro che hanno optato per la rielezione.

In altre parole, seppur in condizioni parzialmente diverse, la rielezione dei due Presidenti è stata funzionale a perpetuare l'assetto governativo che gli stessi, per ragioni di contingenza politica, avevano determinato sul finire del primo mandato.

Il verificarsi di queste circostanze ridetermina, di fatto, la configurazione del ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana, non più riconducibile ad un soggetto “estraneo al circuito dell'indirizzo politico-governativo”¹⁰³, bensì, in determinate condizioni, fattore stabilizzante dello stesso.

Alla luce di queste considerazioni, sarebbe da chiedersi se, al fine di allentare l'intreccio tra la funzione (presidenziale) di garanzia e la funzione (governativa) di indirizzo politico, non sarebbe finalmente il caso di dare seguito alla proposta¹⁰⁴ avanzata prima da Segni, poi da Leone, e richiamata da Mattarella stesso, di inserire in Costituzione la previsione della non immediata rieleggibilità con contestuale eliminazione del semestre bianco¹⁰⁵.

Certo, questa non sarebbe una panacea per tutti i mali, specie se – come chi scrive – si ritiene che il progressivo *enlargement of functions* del Presidente della Repubblica cui si assiste porti con sé alcuni problemi di legittimità che la rielezione certamente accentua, ma che sono precedentemente generati; tuttavia, quantomeno, questa riforma avrebbe il merito di rendere irripetibili i casi Napolitano e Mattarella contribuendo in maniera significativa a ridurre il rischio di “normalizzazione dell'eccezionalità” oltre che di sgomberare il campo dall'ipotesi rielezione ogni qualvolta il collegio di elezione presidenziale si riunisce.

¹⁰³ Corte Cost., sentenza n. 200/2006.

¹⁰⁴ In questo senso, è stato già depositato, poco prima dell'inizio della tornata presidenziale, un disegno di legge costituzionale a prima firma Parrini, Zanda e Bressa (A. S., XVIII, n. 2469), che aveva anche il fine di mostrare la volontà di perseguire questa strada e così provare a persuadere il recalcitrante Mattarella ad accettare un secondo mandato.

¹⁰⁵ Alla stessa conclusione, seppur con considerazioni parzialmente differenti arriva A. LAURO, *Simul stabunt, simul cadent? Grovigli istituzionali attorno alla rielezione di Sergio Mattarella*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2022.