



A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 232*

«**L**a Presidenza della Repubblica è, in effetti, l'unico organo, a livello nazionale, a carattere monocratico, affidato cioè ad 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...». Andrea Pertici, professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Pisa, all'interno del capitolo introduttivo della sua ultima opera monografica, *Presidenti della Repubblica*, dona al lettore la chiave di lettura e di interpretazione dei settennati dei dodici Presidenti della Repubblica italiana, sulla scia di pensiero dell'opera edita da Laterza del 1985 di Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*.

L'opera ha inizio con la descrizione del passaggio dalla Monarchia alla Repubblica che viene definito dall'Autore «difficile»; prosegue con un capitolo di introduzione dal titolo *Il Presidente nella Costituzione Repubblicana*, nel quale vengono individuati i primi e fondamentali elementi che tipizzano la figura del Presidente della Repubblica derivanti, secondo l'Autore, dal *referendum* istituzionale del 2.6.1946, tramite il quale il popolo italiano, con voto diretto e per la prima volta a suffragio universale, preferì la Repubblica alla Monarchia. Tale scelta ebbe importanti conseguenze: favorì la funzione del Presidente della Repubblica di rappresentante dell'unità nazionale, indusse il Costituente a introdurre all'art.139 che «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale», preferì la forma di governo parlamentare a quella presidenziale, escludendo il Presidente della Repubblica dall'indirizzo politico.

Dopo il necessario inquadramento della disciplina costituzionale riguardante il Presidente della Repubblica, la trattazione prende le mosse da una minuziosa descrizione di ciascun settennato, delineandone i tratti e le peculiarità: l'elezione, le funzioni, l'esercizio del mandato presidenziale, lo scioglimento anticipato e la conclusione del mandato presidenziale.

L'Autore specifica che le naturali evoluzioni del panorama politico sono inevitabilmente origine dell'elezione di Presidenti di «larghe intese», come Gronchi, Saragat o Mattarella (nella sua seconda elezione) o Presidenti «di contrapposizione» come Einaudi, Segni o Napolitano (nella sua prima elezione). Nel periodo compreso tra la Presidenza Einaudi (1948) e la

* Contributo sottoposto a *peer review*.

Presidenza Scalfaro (1992), quattro Presidenti della Repubblica furono l'espressione della volontà politica della Democrazia cristiana, nello specifico Giovanni Gronchi, Antonio Segni, Giovanni Leone e Francesco Cossiga.

Luigi Einaudi, Giuseppe Saragat e Sandro Pertini, invece, furono espressione della volontà degli altri partiti dell'area governativa, senza dimenticare che, come ben chiarito dall'Autore, la personalità del Presidente della Repubblica è sempre cruciale e determinante per il periodo storico in cui questi esercita il suo mandato. L'elezione di Luigi Einaudi fece seguito alla volontà di Alcide De Gasperi di allargare la compagine governativa, nonostante la netta, cruciale e, forse inaspettata, vittoria della Dc alle elezioni del 1948; quella di Gronchi, che fu la prima elezione ad essere trasmessa in diretta TV dalle telecamere della neonata RAI, vide un colpo di scena del tutto inaspettato. Il segretario della Dc, Amintore Fanfani, propose il Presidente del Senato Cesare Merzagora il quale rappresentava una «candidatura istituzionale», poiché non iscritto al partito. Già i primi scrutini dimostrano che l'indicazione del segretario si contrapponeva alla corrente «Concentrazione» della Dc, in cui tra gli esponenti troviamo Andreotti e Pella, che proponevano il Presidente della Camera Gronchi come candidato alla Presidenza della Repubblica. Quest'ultimo ebbe la meglio grazie anche all'appoggio del Psi e del suo segretario, Pietro Nenni, e alla resa di Fanfani che, alla fine, indicò Gronchi come candidato del suo partito. Giuseppe Saragat fu eletto a conclusione di quello che l'Autore definisce un «derby socialista» tra Psi e Pci e Dc e Psdi. I primi, infatti, sostennero l'elezione del vicepresidente del Consiglio Pietro Nenni, i secondi l'elezione di Giuseppe Saragat, che, come è noto, ebbe la meglio grazie all'amplessissima maggioranza formata da Pci, Psi, Psdi e Dc, che alla fine conversero verso un candidato comune. L'elezione di Scalfaro invece risentì molto della fine del settennato e delle dimissioni del suo predecessore Cossiga e dello «sfaldamento del sistema tradizionale dei partiti politici nelle elezioni del 1992 (le prime senza il Pci e con Dc in calo di quasi il 5%)». Quello che viene definito uno «stallo alla messicana» in cui ogni partito votò il proprio candidato, senza alcun cenno di intesa, caratterizzò i primi scrutini. L'attentato di Capaci, avvenuto il 23 maggio 1992, che portò alla morte il giudice istruttore Giovanni Falcone, la moglie Francesca Morvillo e gli uomini della scorta Antonio Montinaro, Vito Schifani e Rocco Dicillo, portò all'esigenza di chiudere la pratica con la soluzione «istituzionale» del presidente di una delle due Camere, Spadolini Presidente del Senato facente funzioni di Capo dello Stato e Oscar Luigi Scalfaro, Presidente della Camera. Quest'ultimo, come è noto, ebbe la meglio su impulso di Bettino Craxi, il quale ambiva a Palazzo Chigi e difficilmente avrebbe nuovamente rivestito la carica di Presidente del Consiglio. Se Spadolini fosse stato eletto Presidente della Repubblica, la Dc, che era ancora il partito con la maggioranza relativa, non avrebbe mai ceduto la presidenza del Consiglio al segretario del Psi.

L'Opera evidenzia come solo in due casi l'elezione del Presidente della Repubblica sia avvenuta al primo scrutinio: il 24 giugno 1985, «Francesco Cossiga è eletto al Quirinale con 752 voti su 977». L'Autore la ritiene, quindi, una giornata storica considerando che solo Enrico De Nicola, in una fase pre-costituzionale, fu eletto due volte al primo scrutinio.

Carlo Azeglio Ciampi fu eletto al primo scrutinio con 707 voti favorevoli su 1010 «grandi elettori». In un numero significativo di casi il Presidente è stato eletto al quarto scrutinio,

quando quindi è sufficiente solo la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto. Nello specifico, ciò è avvenuto con l'elezione di Luigi Einaudi, Giovanni Gronchi, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, in occasione dell'elezione del 2015.

Le restanti elezioni ebbero un *iter* ben più articolato: Antonio Segni fu eletto al nono scrutinio, «con un margine di una quindicina di voti» e con una percentuale di preferenze del 51,9%; l'elezione di Giuseppe Saragat avvenne al ventunesimo scrutinio con una larghissima maggioranza, prossima ai due terzi; Giovanni Leone, fu eletto il giorno della Vigilia di Natale del 1971 al ventitreesimo scrutinio «con 518 voti, tredici in più di quelli strettamente necessari» per raggiungere la maggioranza assoluta; Sandro Pertini fu eletto al sedicesimo scrutinio con 832 voti, pari all'82,3% degli aventi diritto. L'Autore ci ricorda che tale elezione segna il record di preferenza ottenute, ben distanziato anche dalle pur ampie percentuali di Cossiga, Ciampi e delle seconde elezioni di Napolitano e Mattarella; Oscar Luigi Scalfaro fu eletto come Pertini al sedicesimo scrutinio con 672 voti su 1002, pari al 66,5%, sfiorando la maggioranza dei due terzi; Giorgio Napolitano, alla seconda elezione, raggiunse la maggioranza assoluta al sesto scrutinio con 738 voti su 1007 e Sergio Mattarella è stato eletto per la seconda volta il 29 gennaio 2022 al nono scrutinio con 759 voti, oltre il 75,2% degli aventi diritto.

Si ritiene imprescindibile evidenziare in che modo l'Autore affronti il tema dello scioglimento anticipato delle Camere, prerogativa e funzione del Presidente della Repubblica. L'Autore, considerando tale ipotesi come *extrema ratio* (p.26) profondamente dipendente dal contesto politico, analizza i casi in cui questa funzione è stata esercitata nei limiti stabiliti dalla Costituzione (l'obbligo di convocare e consultare i presidenti delle Camere, il c.d. semestre bianco e la controfirma dell'atto di scioglimento). In linea generale, lo scioglimento anticipato può essere “sanzionatorio”, se causato da inadempienze costituzionali delle Camere, “funzionale” quando determinato dalla mancanza di una maggioranza o, infine, in caso di sovrapposizione temporale tra la fine del mandato del Presidente della Repubblica e la fine della legislatura.

L'Autore concretizza alcuni dei casi appena esposti spiegando come il mutamento del contesto politico abbia determinato nel 1953 e nel 1958 lo scioglimento del Senato per consentirne la rinnovazione con la stessa tempistica della Camera dei deputati quando ancora le due Camere avevano durata diversa (cinque anni la Camera dei deputati e sei anni il Senato della Repubblica). Vi è poi lo scioglimento a cui procedette Scalfaro, pur in assenza di crisi di Governo, per consentire alle Camere di essere rinnovate con la nuova legge elettorale maggioritaria. Non si può poi non citare il recentissimo scioglimento a cui è giunto il Presidente Mattarella il 21 luglio 2022 in cui però i profili della tipizzazione dei casi di scioglimento citati, sembrano essere, nel caso di specie, meno nitidi e definiti.

Colpisce, cercando di operare una soluzione di sintesi, analizzare come venga concretizzata la fine del mandato presidenziale, in caso di conclusione naturale dello stesso, in caso di accertamento dell'impedimento o in caso di dimissioni.

L'art.86, co.1, Cost. prevede che le funzioni del Presidente della Repubblica vengano supplite dal Presidente del Senato «in ogni caso che egli non possa adempierle».

L'Autore cita, a questo proposito, il caso emblematico che coinvolse il Presidente Segni che, nell'agosto del 1964, durante un colloquio con il presidente del Consiglio Aldo Moro, ebbe un collasso che causò la supplenza temporanea da parte del Presidente del Senato, ex art. 86, co.1, Cost. Come specificato dall'Autore, «si tratta, oltre che della prima applicazione della supplenza, del più lungo periodo in cui essa è stata esercitata in tutta la storia repubblicana: un quadrimestre». In questi mesi, come giustamente specificato dall'Autore, il presidente del Senato Merzagora non può svolgere funzioni di nomina né può sciogliere le Camere, egli può compiere solo gli atti necessari, «come l'autorizzazione al Governo a presentare alle Camere i disegni di legge, l'emanazione di decreti e regolamenti e la promulgazione delle leggi».

Per quanto concerne le dimissioni dall'incarico, l'Autore riporta che, ancora prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si dimise Enrico De Nicola, che fu rieleto il giorno dopo la presentazione delle dimissioni.

Presentarono anche le dimissioni i Presidenti Segni, Leone, Cossiga e Napolitano. Il primo si dimise il 6 dicembre 1964, quattro mesi dopo la firma dell'atto di impedimento temporaneo da parte dei presidenti delle due Camere e del presidente del Consiglio. Il 15 giugno 1978, il Presidente Leone pronunciò a reti unificate il suo messaggio di dimissioni a seguito dei «sospetti di coinvolgimento nello scandalo Lockheed (dal nome della compagnia che aveva pagato tangenti a vari Paesi, tra cui l'Italia, perché comprassero i suoi aerei)» che comportò una campagna di accuse e a una mancanza di supporto al Presidente da parte dei partiti che portò lo stesso a dimettersi per evitare di lasciare un sospetto «sulla suprema istituzione della Repubblica».

Le dimissioni del Presidente Cossiga avvennero il 28 aprile 1992. Come accadde con le dimissioni del Presidente Leone, anche Cossiga affidò le motivazioni a un messaggio televisivo nel quale esplicitò che egli, dimettendosi, aveva il proposito di servire la Repubblica: le sue dimissioni, infatti, altro non erano che la conseguenza del risultato elettorale del 1992 che comportò la prima vera crisi dei partiti nel panorama politico italiano.

Le dimissioni di Giorgio Napolitano sono, invece, frutto di una ritrovata stabilità politica e istituzionale che mancava al momento della sua rielezione. Egli, come aveva preannunciato nel suo discorso di fine anno pronunciato il mese precedente, il 14 gennaio 2015 si dimise.

In conclusione, l'Opera ha il pregio di comunicare al lettore quanto i poteri del Presidente della Repubblica, lasciati parzialmente indefiniti e quindi più inclini all'adattamento alle circostanze, siano forse «il più significativo elemento di razionalizzazione della forma parlamentare. Il Presidente, quindi, nell'assolvimento dei compiti tipici, quali la formazione del governo, lo scioglimento delle Camere o nelle esternazioni e nelle interlocuzioni formali con il governo, pare assumere le caratteristiche di «intermediario politico». È proprio la dovizia di particolari nella tematizzazione e nel racconto della storia politica di ogni settennato a rendere l'Opera peculiare e di significativo interesse.

L'alto carattere divulgativo dell'Opera non sembra limitare, a parere di chi scrive, l'analisi delle linee di tendenza della figura presidenziale esaltando, allo stesso tempo e in modo puntuale, una ricostruzione accurata e analitica della prassi nonché l'evoluzione storica, politica e istituzionale del ruolo del Presidente della Repubblica.

Inoltre, la scelta dell'Autore di dividere l'opera in capitoli che delineano, sin dalla titolazione, le specificità di ogni settennato pare essere molto efficace. Il lettore ha infatti la possibilità di interfacciarsi con le vicende storiche, politiche e istituzionali legate al periodo presidenziale di riferimento tratteggiando, per ogni Presidente, il ritratto di uomo calato nel tempo e nella storia, la sua solitudine nell'agire non essendo inserito in alcun collegio, come già ricordato da Livio Paladin nella voce enciclopedica *Presidente della Repubblica*, e le cui funzioni, seppur immutabili nei loro tratti costituzionali, paiono essere duttili alle vicende storiche che caratterizzano ciascun settennato.

Ludovica Tripodi