



ANDREA PERTICI\*

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA TRA UNITÀ NAZIONALE E UNITÀ DELLA MAGGIORANZA\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il momento genetico della Presidenza. – 3. Lo svolgimento del mandato presidenziale. – 3.1. I Presidenti fino al 1992. – 3.2. La Presidenza Scalfaro, tra “Prima” e “Seconda Repubblica”. – 3.3. Le esperienze di Ciampi, Napolitano e Mattarella. – 4. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Il ricordo di Carlo Mezzanotte è, per me, anzitutto, quello del mio professore di diritto costituzionale all’Università di Pisa, dove il corso era tenuto al secondo anno, dopo che al primo avevamo affrontato quello di diritto pubblico generale, con Roberto Romboli, con il quale mi sono poi laureato.

In questa sede mi è stato chiesto di ricordare la figura di Mezzanotte attraverso i suoi studi del Presidente della Repubblica, concretizzatosi in particolare in alcuni scritti, con Antonio Baldassarre, risalenti alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, tra cui «*Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*», edito, per i tipi di Laterza, nel 1985, alla vigilia della scadenza del mandato di Sandro Pertini, il quale ultimo certamente aveva dato nuova centralità alla figura del Presidente della Repubblica<sup>1</sup>.

In questi scritti, gli Autori evidenziano il carattere lacunoso del testo costituzionale nel delineare la figura del Presidente<sup>2</sup>, che, da un lato, ha consentito – come noto – un notevole adattamento dei poteri presidenziali alle circostanze di fatto e, d’altro lato, conferisce rilievo alla personalità di chi ricopre, in un determinato periodo, il mandato. D’altronde questa

\* Professore ordinario di Diritto Costituzionale – Università degli Studi di Pisa.

\*\* Intervento al Convegno “*Gli organi costituzionali di garanzia: Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*”, Luiss 4 ottobre 2024.

<sup>1</sup> Oltre a questo, possono ricordarsi A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984, a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1985 e A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/1985.

<sup>2</sup> Si tratta di uno degli aspetti maggiormente condivisi in dottrina, tanto che L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 165 ss. descrive il Presidente della Repubblica come «da più enigmatica e sfuggente tra le cariche pubbliche previste dalla Costituzione».

lacunosità esprime anche la difficoltà di individuare una *ratio* unificante dei poteri presidenziali, con la conseguente difficoltà di sistematizzazione teorica della figura del Presidente<sup>3</sup>.

Proprio per questo risulta certamente utile un saggio come «*Gli uomini del Quirinale*», che, dopo un'introduzione di inquadramento del Presidente della Repubblica, affronta le diverse figure che hanno ricoperto la carica, fino, appunto, a Sandro Pertini. Segue, poi, un capitolo che mira a tirare le fila del ruolo presidenziale, mettendo a sistema l'esame affrontato nelle pagine precedenti, mentre un interessante «Post scriptum», intitolato «il gioco del Presidente immagina, »per le ormai prossime elezioni presidenziali del 1985, uno scontro tra il Presidente uscente, Pertini (pur ottantanovenne), e quello che avrebbe potuto essere il candidato della maggioranza, l'allora vicepresidente del Consiglio dei ministri, Arnaldo Forlani, l'esponente della Dc più gradito ai socialisti.

Al di là del fatto che questo scontro non vi sia poi stato, essendo stato scelto Cossiga, con un accordo bipartisan tra il segretario del Pci Natta e quello della Dc De Mita (al quale Craxi, Presidente del Consiglio dei ministri e segretario del Psi, si affrettò ad aderire per non rimanere estraneo ad una partita essenziale per il suo consolidamento a Palazzo Chigi), l'alternativa tra Pertini e Forlani ben descriveva quella tra l'opzione del Presidente come espressione dell'unità nazionale e quella del Presidente come espressione dell'unità della maggioranza.

Queste due possibili connotazioni del Presidente, che in alcuni casi si intrecciano, risultano essere il filo conduttore dello studio di Mezzanotte e Baldassarre.

Essi sottolineano, però, in particolare, l'importanza del ruolo presidenziale nel consolidare l'unità maggioritaria, perché, senza questa, l'unità nazionale «sarebbe come un mammifero invertebrato» e, quindi, «tutelare l'equilibrio politico su cui si regge una maggioranza, o favorire la creazione delle condizioni politiche per cui l'equilibrio si conservi stabilmente, rientrano tra i “doveri” connaturati al ruolo presidenziale». «Anzi – proseguono gli Autori – come s'è detto sin dall'inizio, l'unità maggioritaria e l'unità nazionale sono i poli sulla cui tensione viene giocato il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano»<sup>4</sup>.

La verifica di queste due connotazioni attraverso l'esame delle singole Presidenze, a nostro avviso, è molto interessante. Esse, in effetti, emergono in modo piuttosto lineare nelle prime Presidenze, mentre successivamente spesso si intrecciano fino, talvolta, a confondersi, e, in più limitati casi, finiscono per perdersi.

La scelta del primo Capo dello Stato della Repubblica, che la Costituente fece cadere su Enrico De Nicola, era chiaramente volta a consolidare l'unità nazionale, dopo la Liberazione e nella fase di costruzione dell'ordinamento democratico, mentre quella di Luigi Einaudi, il primo Presidente eletto dalle Camere riunite in seduta comune, mirava a consolidare l'unità della maggioranza centrista, dopo l'avvio della *conventio ad excludendum*.

<sup>3</sup> V. A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, 284 ss.

<sup>4</sup> A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 310.

In effetti, all'indomani della scelta di fondazione della Repubblica, con il referendum del 2-3 giugno 1946, la necessità era quella di consolidare quella scelta, che in parte aveva diviso il Paese, tranquillizzando circa i suoi sviluppi. De Nicola, autorevole giurista, uomo delle istituzioni, monarchico rimasto lontano dalla campagna referendaria, aveva il curriculum giusto per questo, e la sua scelta, su iniziativa di Togliatti, ma condivisa da tutte le forze della Resistenza, costituiva la strada giusta per consolidare l'unità nazionale, che, in effetti, il Capo provvisorio dello Stato (poi primo Presidente della Repubblica per pochi mesi, in forza della prima disposizione transitoria e finale) mirò sempre a salvaguardare, anche dopo l'esclusione dei partiti di sinistra dal Governo, da lui, peraltro, considerata negativamente.

Con la prima legislatura e la ricostituzione della maggioranza centrista attorno alla Dc, De Gasperi e il suo partito intendono, invece, consolidare proprio questa formula di governo, anche attraverso la scelta di un Presidente che ne sia chiara espressione. La prima scelta – come noto – cade sul Ministro degli Esteri, Carlo Sforza, la “candidatura” del quale incontra, però, non poche difficoltà, anche all'interno della Dc, tanto che, dal terzo scrutinio, si vira sul Ministro del Bilancio, Luigi Einaudi. Di fronte a questa possibilità, i partiti di sinistra chiedono una sospensione della seduta per confrontarsi, valutando di poter convergere sulla proposta, ma la richiesta è respinta, proprio perché si vuole che il nuovo Presidente sia chiaramente espressione della (sola) maggioranza, vale a dire dell'unità maggioritaria<sup>5</sup>.

Con Giovanni Gronchi giunge al Quirinale una figura individuata, invece, ancora come espressione dell'unità nazionale. Infatti, come per De Nicola, la proposta arriva da sinistra, in contrapposizione a quella della Dc, che aveva individuato nel Presidente del Senato Cesare Merzagora la possibile espressione dell'unità della maggioranza, che viveva momenti di difficoltà. Naturalmente la Dc ha comunque difficoltà a non convergere sulla candidatura di un proprio esponente, per cui la scelta di Gronchi finisce comunque per essere poi condivisa da un amplissimo schieramento politico, che dal Pci passa attraverso l'intero schieramento politico, fino a vedere la convergenza di alcuni monarchici. Ciò, a nostro avviso, ne fa certamente un'espressione dell'unità nazionale<sup>6</sup>, anche se, nel corso del suo mandato, Gronchi non interpreterà soltanto questo ruolo. Infatti, come noto, egli si ingerisce significativamente nella definizione dei Governi, cercando di ricostruire una maggioranza stabile che possa avvicinarsi a quella centrista ormai usurata. Seppure il consenso particolarmente ampio con cui era stato eletto lo metta al riparo dal rischio di delegittimazione e non gli faccia perdere del tutto, a mio avviso, la connotazione di espressione dell'unità nazionale (che invece Mezzanotte non sembra volergli riconoscere), si può notare come, a partire da questa Presidenza, le due prospettive, dell'unità nazionale e dell'unità della maggioranza, possano risultare almeno in parte intrecciate, evolvendosi nel corso del mandato presidenziale, come vedremo meglio di seguito.

<sup>5</sup> Sul punto, v. *amplius* A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, Il Mulino, 2022, 42.

<sup>6</sup> A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 62 ss. non riconoscono Gronchi come espressione dell'unità nazionale e considerano la sua elezione quasi casuale, svilendo il ruolo della sinistra in questa circostanza, tanto da valorizzare la convergenza dei monarchici covelliani e di qualche missino.

## 2. Il momento genetico della Presidenza

Come è stato più volte sottolineato<sup>7</sup>, il momento dell'elezione del Presidente della Repubblica è centrale per delinearne la figura. A mio avviso, esso rappresenta anche un utile elemento per ricondurre la Presidenza all'espressione dell'unità nazionale o di quella della maggioranza, seppure con alcune precisazioni.

Un'elezione a larga maggioranza (non necessariamente nei primi tre scrutini), infatti, meglio si presta ad individuare il Presidente come espressione dell'unità nazionale, mentre la scelta del medesimo con più limitati consensi, tendenzialmente all'interno del perimetro di maggioranza, può essere volta a consolidare quest'ultima.

In effetti, l'ampia maggioranza con cui fu eletto De Nicola gli consentì di svolgere appieno il ruolo di espressione dell'unità nazionale, già sopra descritto, tanto che egli vide male la formazione di una maggioranza di governo più ristretta, con l'esclusione dei partiti di sinistra.

Successivamente, si sono alternati Presidenti eletti a larga maggioranza, con il coinvolgimento delle opposizioni, ciò favorendo certamente la capacità di esprimere l'unità nazionale, e Presidenti eletti con numeri più ristretti, generalmente – ma non sempre – coincidenti con la maggioranza di governo, almeno in alcuni casi, con l'intento di consolidare la stessa.

Una larga maggioranza è stata raccolta, dopo De Nicola, da Gronchi, Saragat, Pertini, Cossiga, Scalfaro, Ciampi, nonché per il secondo mandato di Napolitano e per il secondo mandato di Mattarella.

Certamente, in tutti i casi, l'intento, al momento dell'elezione, pare quello di dare espressione, in questo modo, all'unità nazionale, anche se, in taluni casi, questa era strettamente connessa all'unità della maggioranza, come può riscontrarsi, ad esempio, per Saragat (garante del centrosinistra, seppure eletto con il concorso anche del Pci) e per la seconda volta di Mattarella (garante della maggioranza di quasi unità nazionale a sostegno del Governo Draghi). La rielezione di Napolitano, che riporta numeri ampi, ma comunque senza il maggior partito di opposizione, addirittura plasma una maggioranza di governo (seppure di "larghe intese"). In ogni caso, come vedremo, un'ampia elezione, pur costituendo un utile viatico all'espressione dell'unità nazionale, non sempre (ancorché quasi sempre) ha assicurato il costante mantenimento di questa impostazione nel corso della Presidenza, perché – come vedremo meglio – ciò dipende anche dall'evolversi della situazione politico-istituzionale.

Una maggioranza più ristretta ha, invece, portato, al Quirinale, Einaudi, Segni, Leone, Napolitano, per il suo primo mandato, e Mattarella, per il suo primo mandato, seppure con differenze anche significative.

<sup>7</sup> Ad esempio, tra gli scritti recenti, V. SPINI, *Sul Colle più alto. L'elezione del presidente della Repubblica dalle origini a oggi*, Solferino, Milano, 2022, e, volendo, A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., *passim*.

È soprattutto l'elezione di Einaudi, tuttavia, che identifica la volontà di esprimere, anche attraverso il Presidente, l'unità della maggioranza (centrista), come abbiamo visto poco sopra.

L'elezione di Segni, invece, avviene, da parte di una maggioranza di centrodestra (Dc, Pli, Msi, monarchici), ben distante da quella di centrosinistra che era in via di formazione per sostenere l'Esecutivo (e che i realizzerà poi con il primo Governo Moro del 1963). La scelta di Segni è compiuta dal segretario della Dc, Aldo Moro, fautore del centrosinistra, proprio con una funzione "compensativa" rispetto alla formazione della maggioranza di governo di centrosinistra nell'intento di favorirne la formazione (e, quindi, in qualche modo, con l'idea di ricondurla indirettamente all'unità maggioritaria), ma, anche per come si arriva a conseguire il risultato, oltre che, poi, per come il mandato verrà svolto, come vedremo meglio, questa Presidenza non pare riuscire ad esprimere né l'unità nazionale né quella della maggioranza<sup>8</sup>. Ben diversa sarebbe stata l'elezione di Saragat, che era il candidato più gradito a sinistra, che sarebbe stato certamente in grado di esprimere l'unità della maggioranza (in formazione) di centrosinistra e probabilmente anche quella nazionale, come in effetti è poi stato a seguito della sua elezione due anni dopo.

La faticosissima elezione di Leone, poi, certamente non è espressione dell'unità della maggioranza di centrosinistra, che, anzi, si spacca sulla sua elezione, tanto che il senatore a vita giunge al Quirinale quasi per caso<sup>9</sup>.

La "prima volta" degli ultimi due Presidenti (Napolitano e Mattarella), d'altronde, sembra esprimere una scelta di consolidare l'unità della maggioranza, ma con l'ambizione – perseguita attraverso la scelta di figure ormai un po' distanti dalla politica attiva – di esprimere anche l'unità nazionale, come in effetti pare realizzarsi, se consideriamo che, in entrambi i casi, la rielezione avviene da parte di un ampio schieramento (che, tuttavia, come già accennato, nel secondo caso, è quello della maggioranza di Governo, che ne risulta consolidata).

### 3. Lo svolgimento del mandato presidenziale

Se, quindi, il momento genetico consente, in effetti, quasi sempre di considerare alcune Presidenze maggiormente connesse all'unità nazionale ed altre, invece, all'unità della maggioranza, pur con un inevitabile intreccio di queste connotazioni, in non pochi casi, l'esame diviene più complesso avuto riguardo allo svolgimento del mandato, sul quale incide la situazione storico-politica.

Infatti, proprio la scarsa definizione dei poteri presidenziali, secondo la Costituzione, consente al Presidente di svolgere un ruolo diverso a seconda della situazione storico-politica che si crea, anche nella sua evoluzione nel tempo. Un periodo di sette anni può

<sup>8</sup> A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 115 s., vi vedono «l'oggettiva configurazione di istanza istituzionale di delegittimazione della maggioranza».

<sup>9</sup> A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 99 s.

comporsi, in effetti, di stagioni diverse. Ciò, forse, è più evidente a noi, oggi, di quanto potesse esserlo, nel 1985, quando Baldassarre e Mezzanotte si occupavano del tema.

All'epoca, infatti, la situazione politica era maggiormente stabile: il panorama partitico era sostanzialmente costante dalla Costituente, mentre le maggioranze subivano cambiamenti sensibili soltanto in tempi lunghi (tanto è vero che si sono succeduti il centrismo, il centro-sinistra, la breve stagione della solidarietà nazionale e il pentapartito)<sup>10</sup>.

Con la crisi dei partiti politici del dopoguerra e il mutamento dei sistemi elettorali, che hanno prodotto l'alternanza, invece, il sistema politico-istituzionale subisce più rapidi cambiamenti e/o trasformazioni, assistendosi anche all'emersione di forze politiche nuove di particolare consistenza (si pensi a Forza Italia, nel 1994, e al Movimento 5 stelle, nel 2013), mentre le maggioranze cambiano almeno ad ogni legislatura, se non più frequentemente (ciò essendosi verificato, in particolare, nella XVIII legislatura, quando si sono succeduti tre Governi, espressione di tre maggioranze diverse, con l'unica costante della presenza del partito di maggioranza relativa, cioè il Movimento 5 stelle).

Questa rapida evoluzione della situazione politico-istituzionale determina che spesso il Presidente si trova a dover diversamente modulare i propri poteri, ciò essendo consentito dalla unanimemente riconosciuta flessibilità degli stessi.

In realtà, ciò può essere riscontrato sin dai primi Presidenti, ma dopo il 1992 è certamente divenuto più evidente.

### 3.1. I Presidenti fino al 1992

In effetti, la Presidenza di Luigi Einaudi può essere suddivisa in due fasi: quella, più lunga, che va dal 1948 al 1953, in cui, di fronte a una maggioranza complessivamente stabile, dominata dalla figura di De Gasperi<sup>11</sup>, non vi sono reali spazi di esercizio dei poteri di intermediazione politica, a fronte di una situazione sostanzialmente stabile, cosicché il Presidente si concentra soprattutto sull'uso dei poteri di controllo e garanzia (come la promulgazione delle leggi) e quella del periodo 1953-1955, in cui, dopo il non scontato scioglimento anticipato del Senato, forse eccessivamente banalizzato come "tecnico"<sup>12</sup>, il Presidente dovrà giocare un ruolo da protagonista nella definizione dei Governi, giungendo

<sup>10</sup> In merito sia consentito rinviare ad A. PERTICI, *L'esperienza repubblicana*, in M. BENVENUTI - R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. I, 103 ss.

<sup>11</sup> Ciò non significa che i Governi siano in sé stabili, succedendosi, nel corso della prima legislatura, tre, nei quali la Dc ebbe alleati parzialmente differenti, rientranti comunque tra le forze laiche centriste (Psdi, Pli e Pri). V. ancora A. PERTICI, *L'esperienza repubblicana*, cit., 103 ss.

<sup>12</sup> Esso, in effetti, più che alla volontà di allineare la durata delle due Camere (su cui vi erano posizioni diverse che riemersero anche nel 1958), fu legato, dal Quirinale, alla necessità di richiamare gli elettori al voto dopo il mutamento del sistema elettorale (che in realtà riguardava solo la Camera dei deputati) e, da De Gasperi, alla offesa al prestigio dell'istituzione (Senato) e all'onore del suo Presidente, dopo le forti tensioni e i disordini verificatisi in aula, in occasione dell'approvazione della "legge truffa". E, in effetti, sembra che la mancata riapertura del Senato potesse essere utile ad evitare contestazioni sulla procedura seguita. V. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica. Vicende, Formule, Regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, 93.

a nominare il primo “Governo del Presidente”<sup>13</sup>, affidato a Giuseppe Pella<sup>14</sup>, svolgendo comunque in entrambi i periodi il ruolo di preservare l’unità della maggioranza (centrista), nella seconda fase dovendosi impegnare in prima persona a tal fine.

Un percorso quasi inverso, dal punto di vista dell’attivismo, è quello di Giovanni Gronchi, che – forte anche dell’amplissimo consenso con cui è stato eletto – avvia la propria Presidenza, intendendo esercitare energicamente i propri poteri di intermediazione politica, in particolare nella nomina dei Governi, anche per cercare di superare la crisi della formula centrista della maggioranza, ormai piuttosto evidente. Nell’esercizio di questo potere il Presidente è molto attivo, incidendo anche sulla scelta dei ministri<sup>15</sup>, pur sembrando vittima di una strana eterogenesi dei fini per la quale la ricerca di Governi di centrosinistra produce invece Governi orientati a destra (in particolare Segni II e Tambroni). La criticità emerge soprattutto con il Governo Tambroni, presieduto da un “gronchiano di ferro” e al cui programma pare che Gronchi avesse personalmente lavorato, che ottiene, però, la fiducia solo grazie ai voti determinanti del Msi<sup>16</sup>. Dopo questa infausta esperienza, Gronchi è messo quasi totalmente da parte. Infatti, le consultazioni e il conferimento dell’incarico a Fanfani, che forma il suo terzo governo, si risolvono sostanzialmente in una presa d’atto degli accordi politici già assunti dai partiti. La scelta delle forze politiche, dopo la crisi del governo Tambroni, è quella di presentarsi dal Presidente con accordi già ben stretti, sulla formula politica e la compagine ministeriale, avendo ormai compreso come solo così si possa arginare il protagonismo di cui Gronchi ha dato in precedenza testimonianza, dalla crisi del Governo Scelba, all’inizio del suo mandato, alla nomina di Tambroni, passando per il Gabinetto Zoli e i diversi interventi sulla formazione delle compagini ministeriali. Così, nell’ultima parte della sua Presidenza, il ruolo di Gronchi appare ridimensionato, come dimostra anche il successivo passaggio dal terzo al quarto governo Fanfani, l’ultimo

<sup>13</sup> Con “Governo del Presidente” intendiamo l’ipotesi in cui la scelta del Presidente del Consiglio sia da ricondurre all’iniziativa propria del Presidente della Repubblica, seppure come sintesi della verifica della situazione politica all’esito di un percorso di consultazioni. In questo senso, non sempre il “Governo del Presidente” coincide con un “Governo tecnico”, seppure in questi ultimi casi l’impulso del Presidente sia generalmente determinante, o almeno significativo. In merito, v. anche N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2015, 57 ss., ID., *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021, il quale, affrontando la questione dei “Governi tecnici”, evidenzia, appunto, un impulso «particolarmente evidente» del Presidente della Repubblica.

Quanto al Governo Pella, all’epoca, per sottolineare l’assenza di una formula politica idonea a sorreggerlo, fu definito come «governo amministrativo» o «d’affari», essendo lo stesso Presidente a sottolinearne la provvisorietà e la nomina al preminente scopo di approvare la legge di bilancio entro l’anno (con formule che quasi evocano quelle scelte da Mattarella, nel 2018, per affidare l’incarico a Cottarelli, poi non giunto a formare un esecutivo). Il carattere «amministrativo» era in effetti riconoscibile anche nella scelta di alcuni ministri «tecnici», come l’economista Costantino Bresciani Turrone, forse suggerito dallo stesso Einaudi, di cui era amico personale, al quale era affidato il dicastero del Commercio estero, e Modesto Panetti, ingegnere, professore universitario di Meccanica applicata e accademico dei Lincei, che pure era stato senatore per la Dc nella precedente legislatura, destinato alle Poste e telecomunicazioni. Ma anche altri ministri, pur parlamentari, sembravano distinguersi per il profilo «tecnico»: si pensi all’avvocato dello Stato Salvatore Scoca, ministro senza portafoglio per la Riforma burocratica e ad Antonio Azara, già presidente di sezione della Cassazione durante il fascismo e procuratore generale della Cassazione dal 1952, ministro della Giustizia.

<sup>14</sup> Questo fu infatti definito dalla stessa DC come un “Governo amico” (espressione che sarà ripresa, nel 1987, per il Governo Goria). V. A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 52 e 130.

<sup>15</sup> Pare che abbia rimandato indietro l’intera lista presentatagli da Zoli. Cfr. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., 133.

<sup>16</sup> Sul punto v. *amplius*, P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., 171 ss.

nominato da Gronchi, frutto dell'evoluzione politica verso il centrosinistra<sup>17</sup>. Tutto questo evidenzia come la figura del Presidente abbia, in effetti, gli strumenti per giocare un ruolo importante nella formazione dei Governi, ma quanto accade nella fase finale di questo settennato mostra altresì come, in sostanza, una chiara volontà politica delle forze rappresentate in Parlamento possa marginalizzare il suo ruolo.

Riprendendo, però, la chiave di lettura che stiamo seguendo, possiamo dire che la Presidenza Gronchi nasce nel segno dell'unità nazionale, che egli cerca di legare ad un'unità maggioritaria, forse più di ogni altro tentando di far passare quest'operazione attraverso la sua figura, senza però riuscirvi.

La breve Presidenza Segni, invece, dopo essere nata – come abbiamo detto – per controbilanciare la maggioranza (in formazione) di centrosinistra, con l'idea di consolidare la stessa, lega il proprio operato soprattutto al tentativo di rovesciarla<sup>18</sup>, non sembrandoci poter essere considerata interprete, in ultima analisi, come già sopra anticipato, né dell'unità nazionale né dell'unità maggioritaria<sup>19</sup>.

Anche Saragat attraversa un periodo che, dal punto di vista della situazione politica, è piuttosto stabile (pur a fronte di diversi cambi di Governo), nell'ambito della maggioranza di centro-sinistra, di cui il Presidente è garante, legando – come evidenziato anche da Baldassarre e Mezzanotte – l'unità nazionale e l'unità della maggioranza, che comincia ad aprirsi a sinistra.

Leone, invece, non nasce, come abbiamo visto, né come espressione dell'unità nazionale né di quella maggioritaria, essendo eletto con il concorso di liberali e missini, esterni alla maggioranza, e contro il Psi, che, invece, ne faceva parte. Non può essere considerato, però, espressione dell'unità nazionale, proprio per il mancato concorso di Psi, Pci e Psiup e quindi di tutta l'ampia parte sinistra dello schieramento politico (pari a circa il 40% dell'Assemblea). Questo rende debole il Presidente nella sua possibilità di svolgere qualunque funzione di intermediazione politica, in un periodo che l'avrebbe richiesta proprio in vista della solidarietà nazionale. In questo senso, in effetti, l'eventuale elezione di Moro (con Pci e Psi), che pure era stata ipotizzata dalla Dc dopo avere verificato il mancato consenso su Fanfani<sup>20</sup>, avrebbe certamente visto un Presidente maggiormente protagonista di quella stagione politica e forse avrebbe consentito alla “solidarietà nazionale” di consolidarsi, anziché limitarsi ad una così breve durata, potendo giungere ad un pieno coinvolgimento del Pci nell'Esecutivo.

Pertini, al momento dell'elezione, è certamente espressione dell'unità nazionale, che, in effetti, è sostanzialmente anche unità della maggioranza, e riesce a mantenere questa connotazione anche nello svolgimento del suo mandato, ciò consentendogli, dopo la fine della “solidarietà nazionale”, di superare le difficoltà di ricomposizione di una maggioranza

<sup>17</sup> Infatti, mentre il terzo governo Fanfani è un «monocolore Dc», con l'appoggio esterno di Psdi, Pri e Pli e l'astensione delle «mezze ali» (Psi e monarchici), il quarto è un tripartito Dc-Psdi-Pri, con un vero e proprio appoggio esterno dei socialisti, in vista di un loro ingresso a pieno titolo nell'esecutivo nella quarta legislatura.

<sup>18</sup> Sul “Piano Solo” ed il discusso livello di coinvolgimento del Presidente, v., tra gli altri, F. BARBAGALLO, *L'Italia nel mondo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2019, 57; M. GOTOR, *L'Italia del Novecento*, Torino, Einaudi, 2019, 216.

<sup>19</sup> V. anche A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 115 ss.

<sup>20</sup> A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 169.

stabile, che pure non avrà l'approdo probabilmente desiderato, anche a causa della prematura scomparsa di Berlinguer. La particolare forza che gli derivava dall'ampio consenso nell'elezione e soprattutto dalla fortissima legittimazione popolare, che si era accuratamente conquistato, gli ha consentito di esercitare significativamente anche i poteri di intermediazione politica, fino al punto di sferzare e correggere alcuni Governi o di sostituirsi addirittura a questi, soprattutto fino alla stabilizzazione del pentapartito con Craxi<sup>21</sup>.

Cossiga, infine, primo Presidente eletto al primo scrutinio, esprimendo pienamente l'unità nazionale, svolge il proprio mandato in due fasi. Nel primo quinquennio, esercita il suo ruolo in modo "notarile", cioè consentendogli di mantenere il profilo che lo ha portato al Quirinale, mentre, a partire dall'ottobre del 1990, subisce una vera e propria trasformazione, divenendo il "picconatore", anzitutto delle forze politiche, con ripercussioni sulle stesse istituzioni. Rileggendo i fatti a distanza, è chiaro come Cossiga avesse intuito l'imminente declino delle forze politiche che avevano retto il Paese per decenni e come i suoi interventi fossero volti a ridestarle per cercare di invertire la tendenza. Tuttavia, i metodi sono certamente poco istituzionali e così, negli ultimi due anni, Cossiga non riesce a interpretare né l'unità della maggioranza (colpendo più volte il suo pilastro, e cioè la Dc, da cui dichiara di uscire con una lettera a "il Popolo" del gennaio 1992), né l'unità nazionale (essendo avviata nei suoi confronti addirittura una procedura di messa in stato d'accusa, da parte del Pds).

### 3.2. La Presidenza Scalfaro, tra "Prima" e "Seconda Repubblica"

L'XI legislatura inizia, nel 1992, proprio con l'elezione del Presidente della Repubblica, che, con i partiti politici in ormai evidente crisi (sancita dalle elezioni del 5-6 aprile 1992), fatica molto a realizzarsi. Solo al XVI scrutinio, sotto lo shock dell'attentato di Capaci, il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali riesce a compiere la scelta più istituzionale, eleggendo lo stesso Presidente della Camera dei deputati, Oscar Luigi Scalfaro. L'elezione avviene ad ampia maggioranza, sfiorando i due terzi (66,5%), nel chiaro segno dell'unità nazionale (valorizzata anche dalla scelta istituzionale), che prelude ad un tentativo – poi non riuscito – di allargare l'ormai risicatissima maggioranza quadripartita.

Quasi immediatamente, in ogni caso, Scalfaro deve fronteggiare la crisi dei partiti, acuita da "Tangentopoli", che si ripercuote sul Parlamento e il Governo. In questa prima "stagione" del suo settennato (1992-1994), quindi, il Presidente interpreta, per alcuni versi, un ruolo prossimo a quello di "reggitore dello Stato"<sup>22</sup>, giungendo a nominare anche un

<sup>21</sup> Anche su questo punto si è costretti, per praticità, a rinviare ad A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., 115 ss.

<sup>22</sup> L'espressione richiama (non del tutto propriamente) quella di C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Milano, 1960, 224 ss., la cui tesi, tuttavia, porterebbe a riconoscere al Presidente in tempo di crisi poteri ben maggiori di quelli, in effetti, esercitati da Scalfaro. Tuttavia, P. STANCATI, *Della "neutralità" del Capo dello stato in tempo di crisi: sulla (presunta) "deriva presidenzialista" nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all'esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, pur premettendo la sua non condivisione della tesi espositiana, evidenzia come essa potrebbe essere «anticipatrice o, se si vuole, premonitrice di uno scenario che si

“Governo del Presidente”, la cui guida è affidata per la prima volta a un non politico, il Governatore della Banca d’Italia, Carlo Azeglio Ciampi, con diversi ministri “tecnici”, che, nella sua genesi, vede il coinvolgimento di forze politiche progressiste (PdS e Verdi) tradizionalmente estranee alla maggioranza. Si tratta di una maggioranza evidentemente favorita dal ruolo del Presidente nella formazione di questo Esecutivo, che, quindi, sarebbe riferimento (anche) di un’unità della maggioranza, la quale però si sfalda immediatamente con l’uscita dei due partiti che vi avevano fatto appena ingresso, a seguito del diniego del Parlamento all’autorizzazione a procedere nei confronti di Craxi. È da segnalare come in questa fase il Presidente svolga importanti poteri di intermediazione politica anche rispetto al potere di scioglimento anticipato delle Camere. Infatti, pur di fronte a un Governo in carica e in assenza di segnali di crisi, il Presidente, una volta approvate le nuove leggi elettorali per le Camere (estate 1993) e quindi la legge finanziaria per il 1994, decide di sciogliere le Camere il 16 gennaio 1994. Si apre così la seconda fase della Presidenza Scalfaro, nella prima legislatura del maggioritario (1994-1996) che lo vede ancora protagonista nell’esercizio dei poteri di intermediazione politica, sia sul fronte del potere di scioglimento anticipato, in quanto alcune forze politiche sostengono che esso debba conseguire alla crisi di Governo, non essendo possibile formarne un altro chi non risulti direttamente dal risultato elettorale, sia sul fronte della formazione dell’Esecutivo, rispetto alla quale è da segnalare la formazione del primo governo interamente “tecnico” della storia repubblicana<sup>23</sup>.

In un sistema maggioritario, certamente il ruolo di unità nazionale diventa particolarmente importante, per evitare che la più netta contrapposizione tra le parti produca un effetto disgregante. L’attivismo del Presidente nella formazione del Governo Dini e la ridotta caratura politica di quest’ultimo (interamente composto da esperti nei diversi settori, non parlamentari), tuttavia, lo rendono, nella seconda fase, anche riferimento dell’unità maggioritaria, che, consolidandosi sempre più verso il centrosinistra (in questa fase ancora allargato alla Lega), lo porteranno ad essere considerato come avversario dalle forze di centrodestra.

Nella terza e ultima fase del suo mandato (1996-1999), con il nuovo centrosinistra dell’Ulivo, Scalfaro svolge certamente un ruolo di minore rilievo, soprattutto per quanto concerne l’esercizio dei poteri di intermediazione politica. Quindi, rispetto all’unità della maggioranza, pur potendo essere un riferimento, non sembra avere (più) particolare peso, mentre rispetto all’unità nazionale sconta l’ormai aperta ostilità di una parte politica (con ripercussioni anche sull’opinione pubblica).

### 3.3. Le esperienze di Ciampi, Napolitano e Mattarella

---

potrebbe delineare nel tempo presente», ciò evidenziando come, a fronte della crisi delle istituzioni, che fino ad ora pare avere risparmiato il Quirinale, il Presidente si trovi a dover maggiormente dispiegare la “fisarmonica” dei propri poteri.

<sup>23</sup> Per un più completo inquadramento di queste complesse fasi politico-istituzionali, sia consentito rinviare a A. PERTICI, *L’esperienza repubblicana*, cit., 131 ss.

Ciampi, pur risultando maggiormente legato ad una delle due (principali) parti politiche (al momento dell'elezione era Ministro "tecnico" nel primo Governo D'Alema), nel periodo di massima bipolarizzazione del sistema, si pone immediatamente come espressione dell'unità nazionale, ciò essendo favorito sia dall'ampio consenso che lo ha portato al Quirinale sia dalla connotazione "tecnica" del suo percorso istituzionale.

Quindi, pur attraversando due fasi diverse – la prima (1999-2001) con la "sua" maggioranza di provenienza, la seconda (2001-2006) con una maggioranza di centrodestra, all'epoca particolarmente solida – mantiene sempre una forte caratterizzazione come espressione dell'unità nazionale, che, anzi, cerca di valorizzare, con l'attenzione al concetto di "patria" (in senso antitetico al nazionalismo<sup>24</sup>), evidenziato anche attraverso la particolare attenzione all'inno nazionale e il ripristino della festività per l'anniversario della Repubblica, il 2 giugno. Ciò gli consentirà, pur non mancando i momenti di contrasto con il secondo Governo Berlusconi (ad esempio sulla legge sulla radiotelevisione e su quella sull'ordinamento giudiziario), di mantenere sempre la sua legittimazione, peraltro favorita anche dalla capacità di instaurare un buon rapporto con l'opinione pubblica.

L'esperienza di Ciampi dimostra l'importanza che assume, in una situazione politico-istituzionale sottoposta a mutamenti più rapidi e di maggiore contrapposizione, rispetto a quanto avveniva nella c.d. "Prima Repubblica", un ancoraggio del Presidente all'unità nazionale. Se, infatti, il Presidente si limitasse ad esprimere l'unità maggioritaria, rischierebbe, una volta saltata quella maggioranza, di risultare isolato.

E, in effetti, i Presidenti successivi, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, forti della loro ampia esperienza politica sembrano averlo compreso bene.

Infatti, seppure entrambi siano stati eletti una prima volta con numeri non particolarmente ampi riconducibili all'unità maggioritaria (in realtà ne caso di Mattarella ampliata), che veniva in questo modo consolidata, nello svolgimento del loro mandato, hanno da subito inteso esprimere l'unità nazionale, tanto che entrambi sono stati rieletti con una maggioranza assai più ampia di quella riportata al momento della prima elezione, con il coinvolgimento di una più o meno ampia parte dell'opposizione.

Le ultime tre Presidenze, in effetti, sembrano avere fatto del Capo dello Stato un riferimento particolarmente forte dell'unità nazionale, la necessità della cui espressione sembra ormai prevalere su quella dell'unità maggioritaria.

#### 4. Conclusioni

Seguendo il succedersi delle diverse Presidenze, quindi, abbiamo tentato di verificare la riconducibilità delle stesse all'espressione dell'unità nazionale o dell'unità maggioritaria. Lo abbiamo fatto avendo riguardo al momento genetico e all'esercizio del mandato,

---

<sup>24</sup> Sul punto cfr. M. VIROLI, *Nazionalisti e Patrioti*, Roma-Bari, Laterza, 2019, l'Autore essendo stato consigliere di Ciampi al Quirinale proprio sui temi legati alla patria.

constatando come – soprattutto in relazione al secondo elemento – la distinzione non sia sempre agevole.

Questo, in effetti, emerge anche nella riflessione di Baldassarre e Mezzanotte, che evidenziano in più casi l'intreccio tra le due ipotesi, pur ritenendo, in conclusione, che sia l'unità maggioritaria a dover essere anzitutto garantita. Ciò farebbe del Presidente un elemento di stabilizzazione della forma di Governo, ma rischierebbe di limitare il suo ruolo, non solo rispetto ad altre funzioni, ma anche rispetto alla stessa garanzia dell'unità maggioritaria ove la maggioranza cambi, come, dopo il 1994, avviene certamente più spesso (fino ad ora, almeno ad ogni legislatura).

In sostanza, la distinzione tra Presidenti che esprimono l'unità della maggioranza ed altri che esprimono l'unità nazionale, piuttosto agevole nel momento genetico (seppure con qualche eccezione come, ad esempio, per Leone, che rimane al di sotto dell'unità della maggioranza, non ottenendo i voti socialisti, o, per alcuni versi, per la prima volta di Mattarella, che va un po' oltre la stessa, ottenendo la convergenza di Sinistra, ecologia e libertà), fatica a rimanere ferma nel corso del mandato che, sin dalle prime esperienze, mostra come lungo un unico settennato presidenziale possano succedersi più stagioni politico-istituzionali.

A fronte di questo, in realtà, la nostra conclusione – che certamente può contare su un'esperienza di ulteriori trent'anni, comprendendo anche ad una stagione politicamente più dinamica – è quasi opposta. Infatti, ci pare che un Presidente espressione dell'unità nazionale sia maggiormente in grado di utilizzare anche i propri poteri di intermediazione politica a fronte del succedersi di maggioranze diverse ed evita il rischio di isolamento ove la maggioranza cambi.

Per di più, un Presidente espressione dell'unità nazionale può più agevolmente divenire riferimento di un'unità maggioritaria, che si formi in casi eccezionali attorno alla stessa unità nazionale (o quasi).

È quanto abbiamo visto, ad esempio, nell'ultima fase del primo mandato del Presidente Mattarella. Come abbiamo ricordato, infatti, nonostante un'elezione da parte della (allora) maggioranza di Governo, un po' allargata a sinistra, Mattarella, agevolato anche dalla distanza che, negli ultimi anni, aveva avuto rispetto all'agone politico, ha improntato il suo mandato verso l'espressione dell'unità nazionale, che ha assunto particolare rilievo nel periodo della pandemia da Covid-19. Questo gli ha consentito, dopo la crisi del secondo Governo Conte, di favorire il coagularsi di un'amplissima maggioranza (quasi di unità nazionale) a sostegno di un Governo "del Presidente" semi-tecnico<sup>25</sup>, nato per continuare a fronteggiare la non ancora del tutto debellata pandemia e soprattutto per fronteggiarne le conseguenze, anche attraverso le risorse straordinarie del Next Generation EU. E questo ruolo di stabilizzazione della maggioranza di unità nazionale sembra essere stato, peraltro, tra gli elementi determinanti per portare – anche contro il suo avviso più volte espresso – alla sua conferma al Quirinale.

---

<sup>25</sup> In merito, v. anche N. LUPPO, *Un governo "tecnico-politico"?*, cit.

