

***La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature:  
questioni di metodo e di merito \****

*di Annamaria Poggi – Professoressa Ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università degli Studi di Torino*

SOMMARIO: 1. Il tema delle candidature e le questioni di metodo e di merito. – 2. Il dibattito dottrinale: le tesi che escludono la possibilità di candidature formali. – 3. Le tesi che “non” escludono, ovvero sostengono la possibilità di candidature formali. – 4. Le candidature formali sono compatibili con la forma di governo parlamentare? – 5. Candidature e forma di governo parlamentare.

**1. Il tema delle candidature e le questioni di metodo e di merito**

Come noto non esistono norme in tema di candidature per le elezioni del P.d.R. e, più in generale, non esistono norme che disciplinano il procedimento che dalla convocazione del Parlamento in seduta comune conduce all’elezione, che non siano quelle riguardanti l’organo in seduta congiunta.

Ciò in quanto sin dal 1954, secondo le più accreditate ricostruzioni, è invalsa la prassi dell’inammissibilità delle candidature “formali” (cioè di quelle candidature disciplinate normativamente quanto a requisiti, modalità etc.), che esclude sia la presentazione, sia la discussione delle medesime. Tale prassi è stata poi giustificata, dal punto di vista formale, dalla

---

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell’intervento reso nel corso del Seminario “La elezione del Presidente della Repubblica”, organizzato dall’Associazione Italiana dei Costituzionalisti il 16 febbraio 2022.

teoria secondo cui il Parlamento in seduta comune che si riunisce per l'elezione del P.d.R. sarebbe un collegio imperfetto. La dottrina oramai dominante ha poi aggiunto, a supporto altre argomentazioni, in particolare, quella secondo cui sarebbe direttamente l'articolo 83 Cost. ad impedire la possibilità di candidature, e quella secondo cui, invece, l'esclusione sarebbe rapportata alla peculiarità della figura presidenziale che renderebbe "inopportuna" la presentazione e, soprattutto, la discussione delle candidature in Parlamento.

Altra dottrina ha contestato tali argomenti, sebbene con finalità diverse: quando allo scopo di ritenere ammissibili le candidature formali, pur nel contesto dell'attuale sistema indiretto di elezione, quando con l'intento di dirigersi verso l'elezione diretta (che richiede necessariamente candidature formalizzate), sebbene all'interno della forma di governo parlamentare.

Tali ultime impostazioni, sebbene minoritarie, si sono fatte strada nel tempo, anche in virtù di un diffuso sentimento di insofferenza dell'opinione pubblica nei confronti del sistema politico accusato, nella fattispecie, di dar vita a prassi poco trasparenti.

Ed in effetti sino a metà degli anni Novanta le c.d. "manovre quirinalizie" sono state effettivamente ammantate da un'aurea di relativa discrezione e, in qualche misura, anche di convenzionalità tra le parti politiche. Successivamente, complici diversi fattori (il mutamento del sistema elettorale, il "tornado" Mani Pulite e la conseguente delegittimazione del sistema politico, la comparsa di nuovi attori politici...) iniziarono a comparire modalità differenti, che sfuggivano dalla logica degli accordi preordinati. Per citare episodi noti, basti pensare alla candidatura di Emma Bonino nel 1999 esplicitamente finalizzata a mutare la precedente prassi e volta, secondo le parole della stessa candidata, a coinvolgere nella scelta non solo i grandi elettori, ma altresì l'opinione pubblica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Come emerge dall'opuscolo, *Uno dei soliti o una come Emma?*, marzo 1999, edito dal *Comitato Emma for President* a cura dei Radicali, in cui la stessa Bonino rendeva esplicito il senso della sua candidatura come forma alternativa al sistema precedente: «subito nelle strade e per convincere gli stessi grandi elettori». Nell'opuscolo non vi era accenno a nessuna ipotesi di programma ed anzi la stessa Bonino si preoccupava di precisare che «Per questo, per prima insorgo quando sento che molti, anche alcuni sostenitori della mia candidatura, vorrebbero che la campagna per la mia elezione alla Presidenza della Repubblica anticipasse il ruolo che anche noi vorremmo attribuire ad un Presidente eletto dal popolo, oppure quando mi si chiede di assumere impegni e responsabilità che non appartengono al Presidente della Repubblica eletto oggi, con la Costituzione vigente. Proprio noi che denunciavamo per primi la strage di legalità che viene attuata ad ogni livello dello Stato, proprio noi per primi dobbiamo rispettare la legge che attribuisce al Presidente della Repubblica, oggi, solo ed esclusivamente la funzione di garante imparziale della legalità costituzionale e di rappresentanza della nazione. Niente di più e niente di meno».

Qualche anno dopo nel 2006, l'allora segretario dei DS, Piero Fassino, non solo candidò un collega di partito alla Presidenza della Repubblica (D'Alema) ma in una nota intervista su *Il Foglio* individuò anche un programma in quattro punti che avrebbe dovuto caratterizzare la futura presidenza e su cui chiamava ad una convergenza le altre parti politiche<sup>2</sup>. La circostanza non passò inosservata, ed anzi fu oggetto di molteplici critiche, soprattutto nella parte riguardante il "programma" del futuro Presidente.

Nel 2013 seguirono le c.d. "quirinalizie", indette dal Movimento 5 stelle da cui emerse il nome di Stefano Rodotà poi votato dallo stesso Movimento in sede parlamentare<sup>3</sup>. Nell'ultima tornata abbiamo, invece, assistito ad una sequenza di candidature assai scomposta e disorientante, tra cui la conferenza stampa del centrodestra con l'indicazione delle candidature di Nordio, Moratti e Pera, smentita poi dall'indicazione di voto che lo stesso centrodestra ha dato in sede parlamentare per la presidente del Senato Casellati; ed ancora, l'autocandidatura di Mario Draghi sino alla poco esaltante vicenda legata al mistero della candidatura di Elisabetta Belloni.

Inoltre, non vi è dubbio che le rielezioni di Napolitano e Mattarella abbiano accresciuto l'insofferenza per la prassi sino ad ora invalsa, spia, secondo un vasto movimento di pensiero, molto diffuso anche tra i costituzionalisti, di una conclamata incapacità del sistema politico, inadeguato financo a convergere su una candidatura condivisa. Ricorrere alla rielezione, infatti, viene percepito non tanto come uno strappo alla Costituzione (che in realtà non la esclude) quanto come un fattore di estrema debolezza del sistema dei partiti che avrebbe smarrito la capacità di mediazione che ha da sempre contraddistinto, tra l'altro, l'elezione del P.d.R. Tale incapacità del sistema non sarebbe così innocua poiché potrebbe comportare gravi problemi strettamente connessi

---

<sup>2</sup> Punti programmatici così formulati: 1. «L'assicurazione che se il governo di Prodi dovesse entrare in crisi si tornerà a votare, in base al principio tipico delle democrazie dell'alternanza, per cui la legittimità di una maggioranza e di un governo viene dal voto dei cittadini»; 2. «Da capo del Csm, un Presidente che eserciti la funzione di garanzia operando – come ha fatto Ciampi – per evitare ogni possibile cortocircuito tra giustizia e politica»; 3. «Sulle grandi scelte di politica estera un Presidente che favorisca la massima intesa possibile». 4. «All'indomani del referendum che – come noi auspichiamo – boccherà la revisione costituzionale della destra, si riprenda un confronto tra le forze politiche sulle istituzioni che consenta di portare a conclusione una transizione istituzionale da troppi anni incompiuta». Sul punto v. le annotazioni critiche di M. SICLARI, *Un "programma" per il futuro Presidente della Repubblica?* in *Costituzionalismo.it.*, n. 2/2006; e di V. ONIDA, *No ad accordi che stravolgono la Costituzione*, in *Corriere della Sera*, 8 maggio 2006.

<sup>3</sup> Il 17 aprile 2013 Beppe Grillo annunciò che il candidato ufficiale del Movimento 5stelle all'elezione a P.d.R. era Stefano Rodotà, dopo la rinuncia di Milena Gabbanelli e Gino Strada arrivati prima e secondo alle c.d. "Quirinalizie". Successivamente tentò un accordo con il PD, anche in vista della formazione del futuro governo, dopo il fallimento di Bersani.

alla forma di governo che in tal modo potrebbe, consapevolmente o meno, scivolare verso un presidenzialismo “di fatto”.

In questa prospettiva la questione delle candidature, che sembrava definitivamente consegnata alla prassi della informalità, sta invece riemergendo quale proiezione di una linea di pensiero secondo cui occorrerebbe affrontare una volta per tutte lo stato di crisi del sistema politico, introducendo (anche per l’elezione del P.d.R.) sistemi maggiormente trasparenti e che diano al popolo la possibilità di pronunciarsi in proposito. Ne sono testimonianza i diversi sondaggi resi pubblici prima e durante gli ultimi scrutini presidenziali che evidenzierebbero una decisa propensione dell’opinione pubblica verso la possibilità di poter scegliere tra diverse candidature<sup>4</sup>.

È evidente, pertanto, che dietro la questione delle candidature si nasconde, in realtà, una questione che ha direttamente a che fare con la forma di governo. Articolerò, perciò, il mio ragionamento attraverso una breve analisi delle tesi contrarie e favorevoli alle candidature formali e tenterò poi un ragionamento sulle stesse con riguardo alla figura e al ruolo del P.d.R. nel contesto della forma di governo parlamentare.

## **2. Il dibattito dottrinale: le tesi che escludono la possibilità di candidature formali**

L’esclusione della possibilità di presentare candidature formali per la Presidenza della Repubblica si fonda, come sopra accennato, su argomentazioni di carattere diverso.

Dal punto di vista procedurale, secondo la dottrina maggioritaria, il Parlamento in seduta comune costituirebbe un collegio imperfetto, nell’ambito del quale vi sarebbe unicamente la possibilità di votare senza discussione: l’integrazione con i delegati regionali non modificherebbe la natura dell’organo e, inoltre, esso non verrebbe costituito *ad hoc*, poiché esiste già<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> In questa direzione parrebbero andare alcuni sondaggi resi pubblici dai mezzi di informazione durante l’elezione del P.d.R. Secondo il sondaggio curato da LaPolis dell’Università di Urbino e Demos il 74% degli italiani sarebbero favorevoli all’elezione diretta (La Repubblica, 13 dicembre 2021; per SWG metà degli italiani vorrebbe il presidenzialismo (Il Mattino, 21 gennaio 2022; secondo Termometro politico il 67,6% degli italiani sarebbe favorevole all’elezione diretta (Italia chiama Italia, 4 febbraio 2022).

<sup>5</sup> Sul punto per le diverse argomentazioni v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 527; G.U. RESCIGNO, *sub Art 83-86*, 87 in G.U. RESCIGNO, A. CASSESE, G. DE VERGOTTINI, *Il Presidente della Repubblica*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1978, 32; L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 1968, 1531 ss.

La sede parlamentare ha dato il suggello definitivo a tale impostazione in diverse circostanze, a partire dal 1948. Durante gli scrutini che condussero all'elezione di Luigi Einaudi, alla richiesta di alcuni deputati di poter discutere dei criteri di selezione del Capo dello Stato, l'onorevole Dossetti replicava che in Parlamento in seduta comune «non si parla, si vota e basta» (il che provocò la bocciatura della proposta da parte del *plenum* e l'uscita dall'aula della destra, mentre la sinistra reagì votando scheda bianca)<sup>6</sup>.

Successivamente, questa interpretazione fu ribadita il 28 aprile 1955 e, ancora, il 2 maggio 1962<sup>7</sup>, e venne definitivamente ratificata il 29 giugno 1978, durante la nota vicenda della richiesta dei radicali, per voce di Emma Bonino, di poter discutere sulle candidature nella seduta del 29 giugno 1978. Nella nota presentata dai radicali si evidenziava che «il 2° c. dell'art. 64 della Costituzione contempla la possibilità che anche il Parlamento in seduta comune, e non solo ciascuna delle Camere, deliberi di adunarsi in seduta segreta»; e precisava inoltre che «il 3° c. dello stesso articolo dispone che, non solo ciascuna Camera, ma anche il Parlamento in seduta comune, adotti le proprie deliberazioni a maggioranza semplice, laddove tale maggioranza non trovasi prevista per il Parlamento in seduta comune a proposito di nessuna delle competenze di merito da esso esercitate, con la conseguenza che si dovrebbe considerare pacifica la proposizione di questioni incidentali»<sup>8</sup>.

L'allora Presidente della Camera Pietro Ingrao non reputò di dover controbattere alle argomentazioni proposte in quanto, a suo avviso «la prassi che si è andata consolidando nel corso delle elezioni presidenziali, e in modo netto a partire dal 1955, è così chiara e costante da potersi ormai qualificare come consuetudine costituzionale (...) quando il Parlamento si riunisce in seduta comune con il solo compito di eleggere il Presidente della Repubblica, esso agisce come collegio elettorale, con l'unica funzione di procedere, appunto, alla votazione, senza possibilità di promuovere discussioni, né deliberazioni di altra natura».

---

<sup>6</sup> A. REPOSO, *Alcuni rilievi sul procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 2.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

A tali argomentazioni, di tono procedurale, si sono aggiunte motivazioni che discenderebbero direttamente dall'art. 83 Cost.<sup>9</sup> che conterrebbe due meccanismi finalizzati a conseguire lo scopo della Costituzione.

Il primo sarebbe costituito dalla previsione dello scrutinio segreto che slegherebbe l'elezione del Presidente nei confronti di questo o quel settore politico: «d'altra parte è sempre dal diritto-dovere della segretezza che discende l'impossibilità di avanzare candidature ufficiali, nonché di valutare i meriti di quanti assumono in fatto la veste di candidati, discutendone entro lo stesso Parlamento in seduta comune»<sup>10</sup>. Con la conseguenza che il fatto che i regolamenti parlamentari non facciano menzione delle candidature non deve considerarsi una lacuna, bensì una precisa scelta per modificare la quale occorrerebbe modificare l'art. 83, comma 3, Cost.

Il secondo meccanismo sarebbe invece collegato alle maggioranze previste per l'elezione e, in particolare, alla previsione di quella assoluta dopo il terzo scrutinio. Infatti, l'alto numero degli scrutini che spesso necessitano per giungere all'elezione non dovrebbe considerarsi un fattore negativo poiché «per questa via tortuosa e traversa si tende comunque, e spesso si riesce, ad approfondire il divario tra la persona del Presidente eletto e le posizioni politiche dell'attuale maggioranza di governo od anche di altre maggioranze occasionali: così da realizzare, attraverso una sorta di eterogenesi del fine, ciò che i costituenti si prefiggevano con l'imposizione della maggioranza dei due terzi nei primi tre scrutini»<sup>11</sup>.

La concorrenza di entrambi i dispositivi condurrebbe a ritenere che «nel ricorso al Parlamento in seduta comune consiste una garanzia necessaria, sebbene per sé insufficiente, che la figura – simbolica o reale – del P.d.R. si avvicini al modello ideato dalla Costituente. Soprattutto la circostanza che l'elezione non si esaurisca in uno scontro frontale, ma comporti la possibilità di votazioni ripetute (e dunque di mediazioni e accordi fra parti inizialmente contrapposte) concorre a far sì che l'immagine dei candidati non sia compromessa in partenza dalle naturali asprezze di una campagna elettorale»<sup>12</sup>.

Infatti, il sistema previsto dall'art. 83 alla fine conduce al conseguimento dello scopo costituzionale e cioè che «si determini l'elezione di un uomo, indipendentemente dalla scelta di un

---

<sup>9</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. del dir.*, XXXV, Milano, 1986.

<sup>10</sup> *Ivi*, 173.

<sup>11</sup> *Ivi*, 174.

<sup>12</sup> *Ivi*, 172.

programma o di una formula politica»<sup>13</sup>, il che non toglie, ovviamente, che si tratti di «una vicenda fortemente politicizzata»<sup>14</sup>.

In un'altra (ma convergente) prospettiva, la necessità di escludere le candidature formali deriva da una sorta di “necessità giuridica”, parallelamente a quanto già avviene in altri ordinamenti<sup>15</sup>. Il che non implica che non vi siano candidature proposte in via ufficiosa e fuori dell'Aula, perché se così non fosse i grandi elettori non saprebbero come orientarsi e, sicuramente, l'elezione presidenziale risulterebbe più lunga e laboriosa<sup>16</sup>.

Ci si potrebbe allora chiedere perché non internalizzare ciò che comunque avviene al di fuori dell'Aula parlamentare. Ma la risposta negativa si impone per evitare “etichette di parte”<sup>17</sup> su una figura che deve rimanere al di sopra delle parti, quali che siano le sue origini ed idee politiche. Tali “etichette”, infatti, diverrebbero ufficiali se trasportate dentro l'Aula, mentre il Capo dello Stato deve rimanere equidistante dalle parti poiché «l'esercizio delle sue alte funzioni trova definizione e limiti in quanto è previsto direttamente dalla Costituzione, senza possibilità di interventi interpretativi del Parlamento, in nessun caso e meno che mai durante il procedimento di elezione, posti gli inammissibili effetti condizionanti che tale discussione potrebbe assumere»<sup>18</sup>.

La tesi dell'esclusione delle candidature, infine, viene rapportata a motivazioni che attengono alla peculiarità della figura presidenziale. Nel senso che essa costituirebbe una scelta di “opportunità”, posto che la tesi del collegio imperfetto sarebbe tanto convincente quanto quella del collegio perfetto e assunto che non potrebbe parlarsi (come fece Ingrao nel 1978) di consuetudine costituzionale.

Dietro tale impostazione vi è anche la negazione della possibilità, insieme alla candidatura, della presentazione di un “programma” e dunque della trasmutazione dall'incarnazione dell'unità nazionale verso la rappresentatività<sup>19</sup>. Formali candidature finirebbero per snaturare tale

<sup>13</sup> *Ivi*, 173.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> F. CUOCOLO, *Note a margine dell'elezione presidenziale*, in *Dir. e soc.*, n. 4/1978, p. 699, che porta ad esempio la Francia, dove sin dall'avvento della Terza Repubblica si è affermato il principio dell'inammissibilità di discussioni in occasione dell'elezione presidenziale in seno all'Assemblea, e la Germania, che pur prevedendo le candidature non ne consente la discussione.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ivi*, 700.

<sup>19</sup> A. BALDASSARRE, *Dalle dimissioni di Leone alle elezioni di Pertini*, in *Dem. e dir.*, 1979, 167.

configurazione<sup>20</sup> e, secondo alcuni finirebbero per incidere sulla forma di governo parlamentare, determinandone «una torsione (...) verso approdi di tipo “dualista”<sup>21</sup>. Approdi, peraltro, non consigliabili in «sistemi sociali e politici a spirito repubblicano debole»<sup>22</sup> in cui è meglio non correre il rischio di trasportare il conflitto in quelle poche istituzioni che, come la Presidenza della Repubblica, hanno consentito «la tenuta della nostra forma di governo in questo lungo periodo di disfacimento del sistema dei partiti, la cui ricomposizione appare ancora lontana dall’essersi compiuta»<sup>23</sup>.

### **3. Le tesi che “non” escludono, ovvero sostengono la possibilità di candidature formali**

Le critiche a tale maggioritaria impostazione, va precisato, non sono sempre indirizzate a sostenere la necessità di candidature formali alla Presidenza della Repubblica, come dimostrano due autorevoli ricostruzioni prospettate a cavallo della nota vicenda delle affermazioni del Presidente della Camera Ingrao che sanzionò definitivamente la tesi del collegio imperfetto.

La prima è una ricostruzione finalizzata a rinvenire le vere motivazioni di tale esclusione, al di là della controvertibile ipotesi del collegio imperfetto, frutto perlopiù di arbitrarie interpretazioni del Presidenti di Assemblea che, in tal modo, avrebbero espropriato le prerogative d’Aula.

In questa impostazione la tesi del collegio imperfetto – impostasi peraltro in virtù di una prassi –<sup>24</sup>, a causa della sua estrema fragilità teorica (peraltro nota alla stessa dottrina che la sostiene)

---

<sup>20</sup> Così G. AZZARITI, C. GRISOLIA e B. PEZZINI, Intervento al Forum “*La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*” in *Nomos*, n. 3/2021, rispettivamente 15, 46 e 68.

<sup>21</sup> M. LUCIANI, Intervento al Forum “*La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*” cit., 57.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Oltre ad A. REPOSO, già *supra* citato alla nota 6 dello stesso avviso è P. ARMAROLI, *L’elezione del Presidente della Repubblica, in Italia*, Padova, 1977, p. 318 che data il primo caso l’11 maggio 1948, prima della terza votazione per l’elezione del P.d.R: in quel contesto alla richiesta di un parlamentare di rinviare di mezz’ora la seduta per consentire ai gruppi di concludere le consultazioni, seguì un minimo di discussione (tra favorevoli e contrari) mentre dopo il 1948 prevale decisamente la prassi del collegio imperfetto. Nella seduta del 29 luglio 1954, infatti, «la tesi del collegio perfetto cede all’altra del collegio imperfetto» (p. 321). In quella circostanza il Presidente d’Assemblea dichiarò la propria perplessità circa la richiesta di sospendere le votazioni in virtù di una richiesta di intervento. Ciononostante, concesse la parola al richiedente precisando tuttavia che non sarebbe stata possibile una discussione. Il precedente della seduta del 29 luglio verrà poi ripreso l’anno successivo quando, durante la seduta del 28 aprile 1955, dopo il terzo scrutinio per l’elezione del P.d.R. alla richiesta di rinvio della seduta seguì una breve discussione nella quale venne ripresa dal deputato Roberti la tesi del collegio imperfetto che avrebbe impedito di deliberare su qualunque



rischierebbe di trasformare una questione assai rilevante in una polemica «in buona misura nominalistica, e perciò sterile»<sup>25</sup>. Per risolvere la questione, invece, occorrerebbe distinguere tra funzioni tassative conferite al collegio e altre eventuali e strumentali. Nel caso dell'elezione del P.d.R. il Parlamento non procede ad una deliberazione, bensì ad una votazione: «che su questa questione principale non sia concepibile una discussione discende dal fatto che, in assenza di una proposta, la discussione mancherebbe del suo presupposto»<sup>26</sup>.

Il motivo per cui mancano proposte, tuttavia, non è giuridico, in quanto non vi sono ragioni specifiche che lo impedirebbero, ma di «pura opportunità perché altrimenti dovrebbe ammettersi una discussione che direttamente investirebbe personalità designate a una così alta carica»<sup>27</sup>. Non una limitazione giuridica, dunque, «ma soltanto una autolimitazione considerata opportuna»<sup>28</sup>.

Del resto, gli argomenti formali parrebbero andare in senso diverso: l'art. 64 Cost. in forza del quale il Parlamento (e non solo ciascuna Camera) può darsi una regolamentazione autonoma – allo stesso modo dei singoli rami del Parlamento – legittima l'idea che lo stesso Parlamento potrebbe adottare una regolamentazione autonoma anche solo in relazione alla funzione elettorale di cui trattasi, divenendo così collegio perfetto.

La seconda critica alla tesi del collegio imperfetto pare, invece, finalizzata a sostenere le ragioni di una maggiore trasparenza da parte del sistema politico prima e durante la fase elettorale con riguardo agli accordi sull'elezione del P.d.R. Essa, negando che in materia si sarebbe formata una consuetudine costituzionale volta ad escludere la presentazione di candidature<sup>29</sup> – trattandosi, invece, di una «"regola convenzionale", da ritenere valida soltanto *rebus sic stantibus*»<sup>30</sup> – giunge a ritenere possibile, anzi auspicabile, una disciplina specifica, quale potere regolamentare autonomo

---

altra materia che non fosse lo svolgimento della votazione. A quel punto il Presidente di Assemblea, Gronchi, prendendo la parola e asserendo che la decisione circa la prosecuzione o meno della discussione era di spettanza della Presidenza, mise fine alla questione richiamandosi direttamente al precedente del 29 luglio 1954.

<sup>25</sup> P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica, in Italia*, cit., 350.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ivi*, 351.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> A. REPOSO, *Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977, 270.

<sup>30</sup> A. REPOSO, *Alcuni rilievi sul procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 2.

dell'organo Parlamento in seduta comune. Né sarebbe a ciò di ostacolo la previsione della segretezza del voto, sempre e palesemente violata in sede parlamentare<sup>31</sup>.

Il vero motivo per cui non vi è una disciplina sulle candidature risiederebbe, invece, nel fatto che «in un regime tipicamente partitocratico qual è quello italiano, privilegiando il Parlamento, fondato su appartenenze partitiche, si è con ciò stesso data mano libera ai partiti politici i quali, ben lungi dall'avviare tra di loro e dinnanzi al Paese un dibattito trasparente, procedono attraverso trattative segrete e accordi informali, più o meno tortuosi»<sup>32</sup>. Una previa presentazione di candidature, che comporterebbe, peraltro, la presentazione di programmi, spoglierebbe i gruppi parlamentari e i capigruppo del loro potere principale, consistente nella possibilità di fare e disfare accordi, cosa che risulterebbe impossibile, una volta presentate ufficialmente le candidature all'opinione pubblica<sup>33</sup>.

La critica alla tesi del collegio imperfetto, ancora, è stata da altra dottrina desunta dall'art. 65 del regolamento del Senato che, prevedendo espressamente la possibilità di adottare disposizioni sostitutive del regolamento della Camera, aprirebbe il varco alla possibilità di normare esplicitamente quanto sino ad oggi si è svolto in via prassi, financo la presentazione e la discussione di candidature ufficiali<sup>34</sup>.

A tali critiche si aggiungono le tesi secondo cui vi sarebbe una incompatibilità costituzionale tra il ruolo del Presidente e la prassi dell'informalità: sia che si intenda il Presidente come struttura governante, sia che lo si intenda come supremo garante. Nel primo caso perché il sistema adottato in Italia è un ibrido che non trova riscontro in altri sistemi europei, nel secondo caso perché non è vero che l'informalità equivale a totale segretezza e riservatezza sulle trattative che precedono l'elezione, con la conseguenza che la c.d. sacralità della figura del P.d.R. non viene per nulla preservata. Tanto varrebbe allora praticare «un'iniezione di plebiscitarismo che avvicini di qualche passo allo schema della proporzionalità inversa (elezione diretta-Presidente garante) rendendo più trasparente e immediata la procedura di designazione»<sup>35</sup>.

La proposta dell'elezione diretta del P.d.R. all'interno della forma di governo parlamentare era già stata sostenuta da Paolo Barile, quale “correttivo” della grave crisi che dall'inizio degli anni

---

<sup>31</sup> *Ivi*, 3.

<sup>32</sup> *Ivi*, 4.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, 98.

<sup>35</sup> E. STRADELLA, *L'elezione del Presidente della repubblica: spunti dall'Europa, prospettive per l'Italia*, Pisa, 2013, 175.

Ottanta iniziava ad investire il sistema politico (nazionale e locale) e che proprio nella legittimazione popolare avrebbe potuto trovare qualche forma di soluzione<sup>36</sup>.

Il “grosso solco” che si era aperto tra opinione pubblica e partiti al governo (emerso prepotentemente in occasione del referendum sul finanziamento pubblico ai partiti) imponeva, a detta dell’A., una “rigenerazione” non più affidata alla sola auto-limitazione del sistema politico. Partendo dell’idea che la centralità del Parlamento costituiva un dato essenziale della costituzione materiale (che permane anche quando questo è in crisi) era sul rapporto partiti-Stato che occorreva incidere e più precisamente su una istituzione che «tocca un cardine del sistema parlamentare»<sup>37</sup>, il Presidente della Repubblica.

Per cui occorre sottrarre la sua elezione al sistema politico attraverso «l’elezione diretta, con ballottaggio, col divieto di rieleggibilità, con la conservazione dei poteri attuali»<sup>38</sup> e principalmente con il mantenimento della «funzione equilibratrice»<sup>39</sup>. Del resto, osservava l’A., il dibattito in Assemblea Costituente aveva visto una dialettica sul punto e una riforma in quella direzione certamente non avrebbe potuto considerarsi eversiva rispetto a quelle risultanze. In più essa avrebbe consegnato in mano all’elettorato un grosso potere in grado di restituire quella fiducia nel sistema e colmare così il divario prodottosi.

Secondo altri, ancora, occorrerebbe distinguere due piani: la presentazione delle candidature (per nulla ostacolata dalla normativa vigente, ma desumibile unicamente dalla prassi) dalla presentazione di un programma (che rimarrebbe, invece, preclusa)<sup>40</sup>. Il Parlamento in seduta comune, infatti, ben potrebbe «come previsto, è opportuno ricordarlo, da esplicite disposizioni regolamentari (art. 65 reg. Senato, e art. 35 reg. Camera), dotarsi di un proprio corpo di regole, con le quali disciplinare questi aspetti nonché, a nostro avviso, prevedere sia la procedura per la presentazione di candidature ufficiali sia modalità di discussione delle stesse»<sup>41</sup>.

La presentazione di candidature, peraltro, non indebolirebbe il ruolo del P.d.R. poiché la legittimazione del suo ruolo avviene successivamente, per il modo in cui egli interpreta le sue

---

<sup>36</sup> P. BARILE, *Una proposta: l’elezione diretta del Presidente della Repubblica* in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 45 ss.

<sup>37</sup> *Ivi*, 49.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> F. SACCO, *L’elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità, e responsabilità politica dell’organo presidenziale*, in *Dir. pubbl.*, 3/2006, 915 ss.

<sup>41</sup> *Ibidem*, 925.

funzioni. La lotta per il Presidente avviene comunque e il fatto che avvenga nelle segrete stanze «sacrifica ingiustificatamente l'esigenza di trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica»<sup>42</sup>. Pertanto, «si fatica a comprendere il motivo per cui il dibattito tra le forze politiche – che accompagna in modo del tutto legittimo l'investitura del Capo dello Stato e che i mezzi d'informazione veicolano nelle sue linee essenziali all'opinione pubblica – debba invece essere precluso nell'unica sede istituzionalmente a ciò deputata: il Parlamento»<sup>43</sup>.

Ciò a patto di disgiungere la presentazione della candidatura dalla predisposizione di un programma: quest'ultimo, infatti, non sarebbe credibile *ex ante*, poiché taluni poteri presidenziali si possono esercitare solo al ricorrere di determinate circostanze.

#### **4. Le candidature formali sono compatibili con la forma di governo parlamentare?**

In sostanza le tesi che escludono le candidature formali e che poggiano su argomenti meramente formali (collegio perfetto e voto segreto) sono del tutto controvertibili. D'altro canto, quelle che le reclamano, quando direttamente, quando indirettamente fuoriescono dal perimetro della forma di governo parlamentare. Ovvero si avvitano in contraddizioni difficilmente risolubili.

Difficile, ad esempio, dar ragione a chi sostiene che la presentazione di candidature e la stessa elezione diretta non equivarrebbero ad optare per la forma di governo presidenziale. Come è stato convincentemente sostenuto, infatti, pur non essendovi incompatibilità tra elezione popolare del P.d.R. e forma di governo parlamentare, è comunque evidente che «appare dotata di maggiore coerenza con la forma di governo parlamentare una forma di elezione cui resti estraneo ogni elemento di *potenziale dualismo* sul piano politico, quale indubbiamente sarebbe il possedere una legittimazione forte, com'è quella derivante da un voto popolare di investitura-concorrente con quella delle Camere»<sup>44</sup>.

L'elezione diretta, in sostanza, finirebbe con esaltare le tendenze dualistiche, il che significherebbe rinunciare «alla funzione simbolica ed effettivamente unificante del Capo dello

---

<sup>42</sup> *Ivi*, 927.

<sup>43</sup> *Ivi*, 928.

<sup>44</sup> S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Dig. delle Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, 428.

Stato»<sup>45</sup>. Il che, come già sopra evidenziato, in un sistema politico a «spirito repubblicano debole» non è consigliabile.

Su tutt'altro terreno, peraltro, l'esperienza dell'elezione diretta di Sindaci e Presidenti di Regione dimostra come il dualismo (che si instaura in tali casi tra i due organi eletti a suffragio universale diretto) conduce inevitabilmente ad una marginalizzazione delle assemblee elettive: la doppia legittimazione popolare dell'assemblea e dell'organo monocratico apicale alla fine premia questo ultimo.

Rimane poi una questione di fondo: ma per quale motivo far eleggere direttamente il P.d.R., attraverso candidature formali, lasciandogli poi gli attuali poteri?

Per non parlare poi di altre questioni: chi candiderebbe i candidati? I soli parlamentari, la società civile, entrambi? Ed ancora, è difficile sostenere l'idea della presentazione di una candidatura formale senza il corredo di un programma: su cosa si dovrebbe basare il giudizio degli elettori? Sulle virtù magiche o taumaturgiche di colui che viene candidato?

## **5. Candidature e forma di governo parlamentare**

Dalle varie ricostruzioni sopra sinteticamente analizzate e dalle problematiche che da esse emergono scaturisce una prima considerazione: la candidatura formale (auto o etero) introduce una logica asimmetrica rispetto alla forma di governo parlamentare poiché sfocia inevitabilmente in un dualismo che è proprio di altre forme di governo.

Al contrario, all'interno della forma di governo parlamentare le candidature confluiscono e si impastano nell'accordo politico (e a volte del non accordo)<sup>46</sup>.

In altri termini è la forma di governo parlamentare che performa la questione delle candidature.

La scelta è sempre frutto di un accordo politico tra partiti oppure come è accaduto nella recente rielezione di Mattarella arriva dal "basso" del sistema politico, non dai capigruppo parlamentari ma

---

<sup>45</sup> C. FUSARO, *È ancora possibile rappresentare l'unità nazionale?* In *Forum di Quad. Cost.* 8 ottobre 2002.

<sup>46</sup> Sul "non" accordo v. la vicenda della rielezione di Napolitano: v. in proposito la ricostruzione di S. CECCANTI, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, *Forum di Quad. Cost.*, 22 aprile 2013, che ricorda, correttamente, come anche in quella circostanza si intrecciarono inestricabilmente le vicende della formazione del Governo con l'elezione del P.d.R. Sullo stesso tema v. anche, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, 75 ss.

dalla stessa Assemblea: è stato il Parlamento a candidarlo. Guardando ai voti espressi si è trattato di un crescendo, interrotto solo al quinto scrutinio dal tentativo del centrodestra di eleggere la presidente del senato Maria Elisabetta Alberti Casellati<sup>47</sup>.

La stretta dipendenza delle scelte in materia di candidature dalla forma di governo parlamentare è già stata evidenziata in dottrina, in particolare da chi ha evidenziato come «la formazione del collegio elettorale, *come prevista dalla Costituzione* ha vari significati. Innanzitutto subordina la scelta del Capo dello Stato a un organo che, per quanto sui generis, conserva il carattere di rappresentanza popolare di tipo parlamentare. Non si tratta quindi di un'elezione popolare di secondo grado (Stati Uniti) ma di un'elezione parlamentare in senso proprio (Elia), in armonia del resto con la forma di governo vigente in Italia e con il carattere generale di rappresentanza nazionale del nostro Parlamento. Questo tipo di elezione, privilegiando il Parlamento, privilegia per ciò stesso i gruppi parlamentari, ossia i partiti politici ivi previsti, dai cui accordi soltanto (dato anche l'implicito divieto di candidature ufficiali e delle connesse regole circa i programmi elettorali e la propaganda) scaturisce normalmente il nome dell'eletto alla Presidenza della Repubblica. Tali accordi sono perlopiù frutto di contatti informali: solo in un caso (quando è stato eletto Cossiga) hanno dato luogo a incontri ufficiali fra tutti i partiti e a una procedura quasi convenzionale»<sup>48</sup>.

La candidatura “formale”, invece, è astrattamente alternativa all'accordo politico. Una volta posta o si ritira o si va al voto, senza possibilità di mediazioni. Tranne che su di essa si possa giungere ad un accordo: ma a quel punto non è più una candidatura, ma è, appunto, l'esito di un accordo politico.

Per come è oggi congegnato il sistema di votazione del P.d.R. l'accordo politico è sempre indispensabile, tranne che sia in presenza di una legge elettorale talmente maggioritaria da consegnare l'elezione alla sola e compatta maggioranza o di partito o di coalizione. Perciò rimane valido l'assunto che nella forma di governo parlamentare alla carica di Presidente non ci si candida, ma si è candidati.

Una delle tante ragioni che hanno allontanato l'ipotesi Draghi dalla Presidenza della Repubblica è forse proprio questa: la sua autocandidatura fuoriusciva da questo schema e il sistema politico non

---

<sup>47</sup> 16 voti nel primo scrutinio, 39 nel secondo, 125 nel terzo, 166 nel quarto, 46 nel quinto (causa candidatura Casellati), 336 nel sesto, 387 nel settimo e, infine 759 nell'ottavo.

<sup>48</sup> A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico* a cura di G. Amato e A. Barbera, vol. II, Bologna, 1984, 220-221.

l'ha riconosciuta come propria: «la stessa disponibilità ad essere eletto non è stata manifestata da Draghi come possibile esito di un accordo politico con le forze parlamentari, ma come un'ulteriore e in questo caso definitiva richiesta di fiducia personale»<sup>49</sup>.

Come ha scritto Paolo Franchi sul Corriere della Sera dell'11 febbraio u.s. il «Parlamento più scombiccherato e più svilito della storia repubblicana, quello dei nominati, anziché degli eletti, nell'elezione del Capo dello Stato ha fatto la sua parte (...) ha salvaguardato qualcosa che va assai oltre la modesta qualità di molti dei suoi membri effettivi e cioè la forma del nostro sistema politico istituzionale. Che è tutt'ora quella di una democrazia parlamentare»<sup>50</sup>.

In tale prospettiva, ancora, l'esclusione di candidature formali non può neppure reggersi, come pure è stato autorevolmente sostenuto, sull'inopportunità di un dibattito sulla “figura” presidenziale allo scopo di sporcarne l'immagine “mitica” direbbe Esposito, minandone l'autorevolezza.

Questo modo di impostare la questione non convince perché ha il sapore del non detto e perché proietta sull'intero processo una luce sinistra e poco comprensibile, un'immagine «paludata ed autoreferenziale» dei processi politici<sup>51</sup> o, peggio, suscita il sospetto di pratiche poco trasparenti, scambi elettorali, insomma cose immonde.

Non vi è dubbio che all'interno degli accordi politici finalizzati all'elezione del P.d.R. possano confluire anche accordi sempre politici ma di altro genere (legati frequentemente alla composizione del futuro Governo), ma se tali pratiche vanno certamente biasimate – soprattutto se legate ad ambizioni personali e non a strategie politiche – da esse non può dedursi una semplicistica equiparazione tra forma di governo parlamentare e scambi politici “immondi”. Queste ricostruzioni, spesso scandalistiche, non appartengono al diritto costituzionale che ha il compito, invece, di offrire interpretazioni che salvaguardino il “senso” delle istituzioni.

Una seconda considerazione che lega l'esclusione formale delle candidature all'elezione del P.d.R. ha molto a che vedere con il fatto che il P.d.R. eletto dovrà poi (anche, ma, ormai, sempre di più) tutelare l'equilibrio politico<sup>52</sup> e le varie fasi e turbolenze che il sistema politico può

---

<sup>49</sup> F. SEVERA, *Politica, tecnica e Costituzione. Considerazioni sull'elezione del Presidente della Repubblica, 2022*, in *LaCostituzione.info*, 4 febbraio 2022.

<sup>50</sup> P. FRANCHI, *Se la democrazia parlamentare è viva*, in *Corriere della Sera*, 11 febbraio 2022.

<sup>51</sup> F. SACCO, *L'elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità e responsabilità politica dell'organo presidenziale* cit., 929.

<sup>52</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 304 ss.

attraversare<sup>53</sup>. Una funzione di tutela che non può schematicamente essere opposta (come di frequente avviene) a quella di garanzia, essendone, tuttalpiù, una delle rappresentazioni che emergono in determinate circostanze storiche. Illuminante, in proposito, la lettura dei rinvii delle leggi di quasi ogni Presidenza, che assume uno specifico significato se la si sgancia dalle singole questioni tecniche e la si rapporta alla tutela degli equilibri politici<sup>54</sup>.

Anche nei momenti più complicati della storia repubblicana i Presidenti hanno calibrato il proprio ruolo in relazione alle domande e alle esigenze che provenivano dal sistema politico e istituzionale, allargando o restringendo il perimetro di manovra, ma sempre nel contesto della forma di governo parlamentare. Non si sono mai contrapposti al sistema politico, neppure l'ultimo biennio di Cossiga condusse ad un vero contrasto, neutralizzato dalle dimissioni del Presidente non appena fu avviata la procedura di messa in stato di accusa, a riprova dell'esistenza, anche nei momenti più bui, di un rapporto "dialettico" con il sistema politico. Lo stesso potrebbe dirsi a proposito delle dimissioni di Leone, anch'esse provocate dall'avvio della procedura di cui all'art. 90 Cost.

Anche i richiami più forti (come, ad esempio, l'ultimo di Mattarella nel discorso di insediamento) dovrebbero essere interpretati nel senso di "sprone" al sistema politico e al Parlamento a «ritrovare se stessi»<sup>55</sup>, non certo invece quali "schiaffi" o, peggio, quali momenti di contrapposizione.

Tutto ciò, sia chiaro, mentre vale a difendere la logica delle candidature informali in quanto collegata alla forma di governo parlamentare, non vale allo stesso modo a giustificare le distorsioni.

In altri termini difendere le candidature informali non significa che non si possa pretendere una procedura più trasparente ed una ufficializzazione delle candidature da parte delle forze politiche, allo scopo di rendere intelligibile all'opinione pubblica ciò che sta accadendo e quali sono le reali opzioni in campo. Da questo punto di vista gli strappi all'informalità all'inizio richiamati non

---

<sup>53</sup> Così anche A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010, 1-2 secondo cui «si è accentuata la funzione di moderazione del Capo dello Stato che appare volta in prevalenza al perseguimento della coesione tra opposti schieramenti, colmando le fratture fra di essi e attenuandone l'incomunicabilità».

<sup>54</sup> V. in proposito D. GALLIANI, *I giuristi e il ruolo del Capo dello Stato*, in *Forum di Quad. Cost.*, 15 luglio 2011.

<sup>55</sup> Così F. CLEMENTI, *L'eredità (e la continuità) del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, Editoriale, n. 2/2015, 7 con riguardo alla Presidenza Napolitano e ad alcuni passaggi assai delicati che hanno contrassegnato la stessa (i rinvii del decreto legge sul caso Englaro e sui teatri lirici; il rinvio del decreto legislativo delegato sul federalismo municipale; l'istituzione di una commissione di saggi per le riforme...). Stessa impostazione in R. DICKMANN, *Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 24/2010.



meritano giudizi eccessivamente negativi, nella misura in cui tentano di costruire prassi che possano tentare una condivisione.

In conclusione: una cosa è l'esigenza di rendere intelligibile, trasparente e responsabilizzato l'accordo politico, altra e diversa cosa è sostituire a quell'accordo un sistema *ex ante* di candidature formalizzate.

La candidatura formalizzata *ex ante*, infatti, introduce non solo una logica diversa dall'accordo politico tra partiti che devono votare il Presidente, ma altresì una logica diversa da quella del Presidente come garante delle regole del gioco: che possa esserlo dipende dalla fiducia che gli hanno accordato i partiti che sono giunti ad un'intesa sul suo nome. Se si prescinde da tale intesa, il ruolo del Presidente è inevitabilmente destinato a cambiare.