



15 MAGGIO 2024

Brevi note sulla disciplina
costituzionale dell'elezione del
Presidente della Repubblica, tra storia e
riforme

di Davide Paris

Professore associato di Diritto costituzionale
Università Bocconi di Milano



Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme*

di Davide Paris

Professore associato di Diritto costituzionale
Università Bocconi di Milano

Abstract [It]: Prendendo spunto dalla recente pubblicazione di un volume sulla storia delle elezioni presidenziali, il presente contributo sottolinea dapprima come le regole contenute nell'art. 83, terzo comma, Cost. abbiano nel complesso dato buona prova di sé, favorendo, per quanto possibile, un'elezione a larga maggioranza del Presidente della Repubblica. Quindi vengono esaminate le proposte di riforma della stessa disposizione oggi maggiormente discusse (la riduzione del numero dei delegati regionali e l'introduzione del divieto di rielezione), nonché le eventuali riforme che si potrebbero rendere necessarie qualora venisse approvato il disegno di legge costituzionale volto a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Title: Short Remarks on the Constitutional Regulation of the Election of the President of the Republic, between History and Reforms

Abstract [En]: Drawing from the recent publication of a book on the history of the President of the Republic's elections, this paper argues that Art. 83, para. 3, of the Italian Constitution has historically played an important role in making it possible for the President of the Republic to be elected by a large majority. It then examines some constitutional amendment's proposals currently being debated (the reduction of the number of delegates from the Regions and the prohibition of re-election) and those that could be necessary if the Italian Prime Minister were to be elected by the people directly.

Parole chiave: Presidente della Repubblica, Delegati regionali, Rielezione, Premierato, Riforme costituzionali

Keywords: President of the Republic, Delegates of the Regions, Re-election, "Premierato", Constitutional amendments

Sommario: 1. L'art. 83, terzo comma, Cost.: una regola che ha dato buona prova di sé. 2. Le possibili riforme "a ruolo invariato": la riduzione del numero dei delegati regionali e il divieto di rielezione. 3. L'elezione del Presidente della Repubblica nella prospettiva del cd. "premierato".

1. L'art. 83, terzo comma, Cost.: una regola che ha dato buona prova di sé

Il volume "Le elezioni presidenziali nella storia. Il Mattarella-bis in prospettiva", curato da Marco Olivetti, Francesco Bonini, Gian Marco Sperelli e Filippo Benedetti, invita a esaminare la rielezione di Sergio Mattarella alla Presidenza della Repubblica in prospettiva storica. La parte centrale del libro, infatti, è costituita da una serie di contributi scritti da giovani studiosi, giuristi e storici delle istituzioni, che ricostruiscono accuratamente il contesto storico, politico e costituzionale di ciascuna delle prime tredici

* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo riprende, con le dovute integrazioni, le considerazioni svolte nel seminario di presentazione del volume a cura di M. OLIVETTI, F. BONINI, G.M. SPERELLI e F. BENEDETTI, *Le elezioni presidenziali nella storia. Il Mattarella-bis in prospettiva*, Giappichelli, Torino, 2023, svoltosi a Roma il 13 dicembre 2023 presso la Lumsa.

elezioni presidenziali, da De Nicola alla prima elezione di Mattarella, e ne esaminano lo svolgimento; la parte conclusiva è invece interamente dedicata all'esame dell'elezione che ha portato al secondo mandato di Sergio Mattarella.

Ripercorrere la storia delle elezioni presidenziali nell'Italia repubblicana consente di trarre un bilancio sul concreto funzionamento delle regole costituzionali che disciplinano l'elezione del Presidente della Repubblica e, in particolare, della regola centrale dettata dall'art. 83, terzo comma, Cost. Una disposizione che, come noto, individua come soluzione preferibile quella di un'elezione "di larghe intese", ma non la impone, dal momento che, dopo il terzo scrutinio, le minoranze vengono private del potere di veto sull'elezione del Presidente. Esaminare come si sono svolte le tredici elezioni presidenziali effettuate nel vigore della Costituzione repubblicana – rimane esclusa quella di Enrico De Nicola, eletto dall'Assemblea costituente ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. lgt. n. 98 del 1946¹ – permette infatti di valutare quanto la regola dettata dall'art. 83, terzo comma, Cost. sia stata in grado di favorire quella che Marco Olivetti nel suo saggio introduttivo individua come la soluzione "più funzionale al sistema", cioè l' "*optimum* delle larghe intese finalizzate alla scelta di un Presidente idoneo a rappresentare l'unità nazionale"². Va da sé che non è attraverso una disposizione costituzionale che si può costruire un ampio consenso parlamentare dove questo non sia presente o possibile; ma non v'è dubbio che le regole costituzionali possano, entro certi limiti, sostenere e indirizzare il comportamento delle forze politiche verso la soluzione ritenuta più consona al ruolo del Capo dello Stato nel nostro ordinamento.

Se si valuta la regola dell'art. 83, terzo comma, Cost. alla luce delle tredici elezioni in cui essa ha trovato applicazione, sembra potersi affermare che questa disposizione ha, complessivamente, dato buona prova di sé³. È vero che, come noto, all'elezione di un Presidente nei primi tre scrutini si è addivenuti solamente due volte, nel 1985 (Francesco Cossiga, 752 voti su 1011 aventi diritto, pari al 74% dei componenti⁴) e nel 1999 (Carlo Azeglio Ciampi, 707 su 1010, 70%), in entrambi i casi al primo scrutinio. Tuttavia, come nota ancora Marco Olivetti⁵, sono molti i casi in cui un'ampia maggioranza, grossomodo pari o superiore

¹ Il comma 2 dell'art. 2 disponeva: "Per l'elezione del Capo provvisorio dello Stato è richiesta la maggioranza dei tre quinti dei membri dell'Assemblea. Se al terzo scrutinio non sarà raggiunta tale maggioranza, basterà la maggioranza assoluta".

² M. OLIVETTI, *Le elezioni presidenziali in Italia: un abbozzo di tipologia*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., pp. 35 e 36.

³ Nello stesso senso F. CLEMENTI, *Art. 83*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol. II*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 173: "il meccanismo di elezione presidenziale delineato dall'art. 83 si è dimostrato assai efficace nel favorire l'elezione di un Presidente della Repubblica in grado di rappresentare l'unità nazionale e di svolgere le sue funzioni in una posizione ed in una logica politicamente *super partes*".

⁴ I valori percentuali, qui e di seguito, sono sempre calcolati in relazione al numero complessivo degli aventi diritto e non a quello dei partecipanti al voto, in conformità con la regola dettata dall'art. 83, terzo comma, Cost.

⁵ M. OLIVETTI, *Le elezioni presidenziali in Italia...*, cit., pp. 33-34.

a quella dei due terzi, è stata raggiunta dopo il terzo scrutinio, quando già, per Costituzione, era sufficiente la sola maggioranza assoluta⁶. Si possono brevemente ricordare i casi di:

- Giovanni Gronchi, eletto al IV scrutinio, con 658 voti su 843 aventi diritto (78%);
- Giuseppe Saragat, XXI scrutinio, 646 voti su 963 aventi diritto (67%);
- Sandro Pertini, XVI scrutinio, 832 voti su 1011 (82%);
- Oscar Luigi Scalfaro, XVI scrutinio, 672 voti su 1011 (66%);
- Giorgio Napolitano nel 2013, VI scrutinio, 738 voti su 1007 (73%);
- Sergio Mattarella nel 2015, IV scrutinio, 665 su 1009 (66%);
- Sergio Mattarella nel 2022, VIII scrutinio, 759 su 1009 (75%).

Ciò che qui si vuole suggerire è che, forse, a tale ampia maggioranza si sia giunti non tanto *nonostante* la maggioranza qualificata non fosse più richiesta dall'art. 83, terzo comma, bensì proprio *perché* essa non era più richiesta e che, probabilmente, gli stessi candidati, se proposti nei primi tre scrutini, non avrebbero raggiunto la stessa ampiezza di consensi. Il meccanismo istituzionale incorporato dall'art. 83, terzo comma, Cost. sembra infatti essere tale da far sì che, finché le minoranze hanno il potere di affossare una candidatura proposta dalla maggioranza di governo, la possibilità di raggiungere l'auspicata convergenza di maggioranza e minoranze sia ipotesi molto rara, che in effetti si è verificata solamente due volte. Quando però le minoranze perdono questo potere di interdizione, e sono coscienti della possibilità di essere escluse dall'elezione del Presidente della Repubblica e di "rimanere a guardare" mentre la maggioranza elegge autonomamente il proprio Presidente, se la maggioranza appare compatta e se il candidato proposto dalla maggioranza non è eccessivamente divisivo e quindi assolutamente "invotabile" per le minoranze, queste ultime sono incentivate a far convergere i propri voti sul futuro Presidente della Repubblica, con il quale comunque dovranno confrontarsi, dai banchi dell'opposizione o da quelli della maggioranza, nei successivi sette anni⁷.

La prima elezione di Sergio Mattarella sembra dare conferma di questa dinamica. La sua elezione avviene al quarto scrutinio, in cui, ai voti annunciati del Partito democratico, di Scelta Civica e di Sinistra Ecologia e Libertà si sommano quelli del Nuovo Centro Destra e dell'Unione Democratica di Centro, nonché,

⁶ Cfr. R. BRIZZI, *Storia dell'elezione del capo dello Stato*, in S. CASSESE, G. GALASSO e A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2018, p. 679, che parla al riguardo di "elezioni elaborate ad alta legittimazione". Nelle tabelle in calce al contributo si trovano sintetizzati i dati relativi ai risultati di ciascuna elezione presidenziale, da cui sono tratti i dati numerici riportati di seguito nel presente contributo.

⁷ Secondo una prospettiva diversa, notava L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 174, che quando il Presidente viene eletto dopo un numero elevato di scrutini, questa via "tortuosa e traversa" consente di "approfondire il divario fra le persona del Presidente eletto e le posizioni politiche dell'attuale maggioranza di governo o 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".

pare, quelli di un certo numero di “franchi tiratori” di Forza Italia, portando il Presidente eletto a pochi voti di distanza dalla soglia dei due terzi degli aventi diritto⁸. Difficilmente i voti dell’area moderata di centro, inizialmente orientata a sostenere insieme a Forza Italia la candidatura di Giuliano Amato⁹, sarebbero confluiti su Mattarella se la candidatura di quest’ultimo fosse stata presentata sin dalla prima votazione.

Una conferma *a contrario*, si può invece forse ricavare dalla mancata elezione di Franco Marini nel 2013, unico caso nella storia repubblicana in cui un candidato non sia risultato eletto pur avendo raggiunto la maggioranza assoluta, quando però era necessaria quella dei due terzi.¹⁰ Non è da escludere che quella stessa candidatura, qualora proposta dopo il terzo scrutinio, non solo sarebbe stata coronata dal successo, ma forse avrebbe anche ottenuto i voti di chi, invece, nel primo scrutinio li aveva fatti mancare, nella consapevolezza di poter far naufragare quella candidatura.

In sintesi, se si esamina il complesso delle tredici elezioni svoltesi ex art. 83 Cost., solamente quattro di esse possono considerarsi come elezioni “di maggioranza”: Einaudi (1948, 518 voti su 900 aventi diritto, pari al 57,5%), Segni (1962, 443 su 854, pari al 52%), Leone (1971, 518 su 1008, pari al 51%) e la prima elezione di Napolitano (2006, 543 su 1009, pari al 54%).

Si può quindi affermare che la scelta dell’art. 83, terzo comma, Cost. di bilanciare la spinta verso un’elezione ad ampia maggioranza con quello che nel linguaggio della Commissione di Venezia viene definito un *anti-deadlock mechanism*,¹¹ abbia dato buona prova di sé, favorendo, nei limiti ovviamente di quanto può fare una disposizione costituzionale, la formazione di quell’ampio consenso parlamentare che meglio si addice all’elezione di chi deve rappresentare l’unità nazionale.

2. Le possibili riforme “a ruolo invariato”: la riduzione del numero dei delegati regionali e il divieto di rielezione

Nel quadro di una valutazione positiva delle regole dettate dall’art. 83 Cost., occorre tuttavia chiedersi se alcuni cambiamenti del dettato costituzionale o della prassi avvenuti negli anni più recenti non

⁸ Cfr. M. IMBELLONE, *L’elezione di Sergio Mattarella (2015): un effimero ritorno alla normalità*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., pp. 244 e 246.

⁹ M. IMBELLONE, *L’elezione di Sergio Mattarella (2015)...*, op. cit., p. 223.

¹⁰ Nell’elezione del 1948, Einaudi aveva ottenuto la maggioranza assoluta nel terzo scrutinio, venendo poi eletto al quarto: cfr. G. FRIOLO e G.M. SPERELLI, *L’elezione di Luigi Einaudi (1948): il primo inquilino del Quirinale*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., p. 86.

¹¹ Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Compilation of Venice Commission opinions and reports relating to qualified majorities and anti-deadlock mechanisms in relation to the election by parliament of constitutional court judges, prosecutors general, members of supreme prosecutorial and judicial councils and the ombudsman*, 18 luglio 2023, CDL-PI(2023)018. Sull’art. 83, terzo comma, Cost., come bilanciamento fra il favore per un Presidente eletto da una base parlamentare molto ampia e la necessità di garantire la funzionalità dell’organo v. G.G. CARBONI, *Art. 83*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 1646.

suggeriscano una limitata revisione di tali regole. Due sembrano essere i punti più rilevanti. Da una parte, la riduzione del numero dei parlamentari operata dalla legge cost. n. 1 del 2020 porta a interrogarsi sull'opportunità di una corrispondente riduzione del numero dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune¹². Dall'altra, la netta inversione della prassi, che fino al 2013 aveva sempre evitato la rielezione del Presidente della Repubblica uscente, pone la questione della possibile introduzione in Costituzione del divieto di rielezione del Presidente della Repubblica.

Quanto alla possibile revisione del numero dei delegati regionali, con la riduzione del numero dei parlamentari il peso percentuale dei 58 delegati regionali è passato dal 5,75% su un collegio di circa 1008 componenti, all'attuale 8,75% su un collegio di circa 663 componenti¹³. Da qui la proposta di ridurre a due il numero di delegati per ogni Regione, salvo la Valle d'Aosta, in modo da portare il numero complessivo a 39 e ristabilire il loro peso percentuale a 5,88%¹⁴.

Premesso che l'aumento del peso percentuale dei delegati regionali è in ogni caso limitato e, comunque, non tale da mettere in discussione il carattere integrativo delle rappresentanze regionali rispetto al Parlamento in seduta comune¹⁵, ciò che sfugge è prima di tutto la ragione per cui il rapporto percentuale stabilito dal Costituente in un momento in cui le Regioni esistevano solamente sulla Carta, salvo (quattro de) le Regioni speciali, debba considerarsi oggi intoccabile, o comunque meritevole di essere preservato¹⁶.

¹² Cfr., ad esempio, F. CLEMENTI, *Art. 83, cit.*, p. 173, che segnala la possibilità di “disequilibri in una lettura sistemica sul piano della Forma di Stato tra rappresentanza nazionale e delegati territoriali, in quella che rimane la votazione elettiva più importante dell'ordinamento costituzionale italiano”.

¹³ In entrambi i casi il calcolo è svolto considerando 5 senatori a vita di nomina presidenziale e non conteggiando alcun senatore a vita di diritto.

¹⁴ V., nella XVIII legislatura, la proposta di legge costituzionale C. 2238, “Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica”, approvata in prima lettura dalla Camera il 10 maggio 2022, peraltro con soppressione dell'art. 2, specificamente dedicato alla riduzione del numero dei delegati regionali (cfr. il disegno di legge costituzionale trasmesso al Senato, n. 2608); sul punto v. I. TANTULLI, *Il collegio di elezione del Presidente della Repubblica nell'era post l. cost. n. 1/2020. I delegati regionali e la loro maggior incidenza numerica: equilibri da correggere?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2022, pp. 202 ss.

¹⁵ Sul significato “simbolico” della partecipazione “minoritaria e politicamente irrilevante” dei delegati regionali v., per tutti, G.U. RESCIGNO, *Art. 83*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. *Art. 83-87*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1978, p. 3, che ritiene “inopportuna qualsiasi partecipazione più ampia, che snaturi il Parlamento in seduta comune e che, più precisamente, alteri i rapporti di forza tra i partiti parlamentari, in modo tale che il Presidente della Repubblica derivi la sua elezione non più da un accordo tra le principali forze politiche parlamentari, ma da un accordo tra altri soggetti”.

¹⁶ Si noti peraltro che, prima della riforma operata dalla legge cost. n. 2 del 1963, il numero dei deputati e dei senatori era stabilito dagli articoli 56 e 57 Cost. in base al numero degli abitanti. Il peso specifico dei delegati regionali sarebbe stato quindi, se avessero partecipato tutti alle elezioni presidenziali precedenti il 1963 (Einaudi, Gronchi e Segni), non dissimile ma leggermente diverso rispetto a quello del 5,75% che si è venuto a determinare con la fissazione del numero dei deputati e dei senatori a 630 e 315 rispettivamente. In particolare, lasciando da parte l'elezione di Einaudi, caratterizzata dalla presenza dei senatori di diritto ai sensi della III disposizione transitoria e finale, nell'elezione presidenziale del 1955 il Parlamento in seduta comune era composto da 833 componenti: teoricamente, i delegati regionali delle allora 19 Regioni previste dall'art. 131 Cost., avrebbero dovuto essere 55, pari al 6,19% del collegio. Un dato sostanzialmente coincidente (6,11%) si raggiunge facendo il medesimo calcolo in relazione all'elezione presidenziale del 1962, quando il Parlamento in seduta comune si componeva di 844 membri. Si tratta comunque di calcoli ipotetici: come noto, è solo con le elezioni presidenziali del 1971 che si avrà la piena partecipazione di tutti i delegati regionali

Come condivisibilmente scrive Luigi Ciaurro, “la mancata diminuzione conseguenziale del numero dei delegati regionali potrebbe anche rappresentare una scelta consapevole [...] di implicita valorizzazione della rappresentanza regionale, forse in coerenza cronistorica e logica rispetto al ‘regionalismo potenziato’ sotteso alle leggi costituzionali 18 ottobre 2001, n. 3, e 22 novembre 1999, n. 1”¹⁷. A ciò si aggiunga che l’attuale previsione di tre delegati anziché due, meglio permette di continuare ad assicurare la rappresentanza delle minoranze, come richiede, e, in ipotesi continuerebbe a richiedere, l’art. 83, secondo comma, Cost. Si tratta, insomma, di una proposta di revisione costituzionale che appare andare in controtendenza rispetto al rilievo costituzionale che le Regioni hanno assunto nel nostro ordinamento, più in nome della volontà di ristabilire un astratto *status quo* che non della necessità di correggere un reale squilibrio determinato dalla legge cost. n. 1 del 2020.

Più delicata è invece la questione dell’eventuale introduzione in Costituzione di un divieto di rielezione del Presidente uscente, ipotesi di cui si discute a seguito del secondo caso di rielezione¹⁸, che sembra doversi leggere come “espressione di una modalità di selezione del Presidente della Repubblica che ormai è considerata dai soggetti istituzionali e politici come ‘ordinaria’, e non come una risorsa estrema da utilizzare in casi del tutto eccezionali”¹⁹, quale era apparsa invece la rielezione di Napolitano nel 2013.

Sul punto occorre premettere che non può esservi dubbio alcuno sul fatto che, *de iure condito*, la rielezione del Presidente uscente è attualmente consentita dalla Costituzione e non sottoposta ad alcuna particolare condizione che la differenzi da una comune elezione presidenziale²⁰. Del resto, un pregio della prospettiva storica adottata nel *Volume* che qui si discute, è quello di mettere in luce come la rielezione sia stata un’opzione sempre presente e presa in considerazione nella storia delle elezioni presidenziali²¹.

all’elezione del Presidente della Repubblica (cfr. A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 41).

¹⁷ L. CIAURRO, *L’elezione del Presidente della Repubblica: regole e prassi parlamentari*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., p. 239. Nello stesso senso I. TANTULLI, *Il collegio di elezione del Presidente della Repubblica...*, cit., p. 207. Assai criticamente nei confronti di una possibile riduzione del numero dei delegati regionali v. anche R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica, le Regioni e la rappresentanza dell’Italia unita e plurale*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 162, n. 14, che parla di una logica di “inutile umiliazione delle autonomie regionali”.

¹⁸ Nella fase conclusiva della XVIII legislatura, soprattutto nel periodo immediatamente successivo alla rielezione di Mattarella, sono state presentate diverse proposte di legge costituzionale di modifica dell’art. 85 Cost., finalizzate all’introduzione del divieto di rielezione del Presidente uscente. Cfr. le proposte di legge cost. S. 2468 (primo firmatario Parrini, 2 dicembre 2021), C. 3453 (Lollobrigida, presentata il 2 febbraio 2022), C. 3456 (Forciniti, 3 febbraio 2022) e S. 2521 (Mininno, 10 febbraio 2022).

¹⁹ G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza Mattarella: novità nella continuità*, in *Federalismi.it*, n. 5/2022, p. V; v. anche ID., *La seconda rielezione presidenziale. Continuità o innovazione della forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pp. 248-250 ss., *passim*.

²⁰ M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2022, p. 7.

²¹ Cfr. M. MIDIRI, *Il tempo lungo del Presidente e la questione del semestre bianco*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., p. 23; M. OLIVETTI, *Le elezioni presidenziali in Italia...*, cit., p. 39; L. CIAURRO, *L’elezione del Presidente della Repubblica...*, cit., p. 249.

Detto questo, una valutazione della proposta di introduzione del divieto costituzionale di rielezione richiede lo sforzo di astrarre dalle condizioni politiche contingenti in cui sono maturate la rielezione di Napolitano e quella di Mattarella, dalle caratteristiche personali dei Presidenti rieletti, dal modo in cui hanno interpretato la carica e dall'apprezzamento, anche ben motivato, che si può nutrire nei confronti di uno o di entrambi, per considerare primariamente le conseguenze di sistema della prassi instauratasi.

Del resto, occorre considerare che la casistica delle elezioni presidenziali, pur già assai variegata, presenta ancora molteplici virtualità che ad oggi non si sono realizzate, ma che ben potrebbero presentarsi in futuro e che non devono essere dimenticate nel momento in cui si ragiona di riforme costituzionali. Viene ad esempio sottolineato nel *Volume* che ad oggi nessun *leader* di partito è mai stato eletto al Quirinale²²: ma nulla vieta che lo sia in futuro. Su un piano diverso, si rileva che, a partire dalla svolta maggioritaria del 1994, nessun Presidente della Repubblica è mai stato espressione delle forze politiche di centro-destra, né queste ultime hanno mai guidato un'elezione presidenziale, nonostante siano state al governo del Paese per numerosi anni, e si arriva a domandarsi se non stia emergendo una sorta di nuova *conventio ad excludendum* che preclude agli esponenti di centrodestra la via al Quirinale²³. A ben guardare, però, non di una *conventio* si tratta, bensì di una semplice *coincidentia ad excludendum*²⁴, probabilmente destinata a durare meno a lungo della formula coniata da Leopoldo Elia²⁵.

In una simile ottica di sistema si palesano almeno tre criticità nella rielezione di un Presidente della Repubblica.

La prima, e più scontata, è la durata complessiva della permanenza in carica del medesimo soggetto che si viene a determinare: quattordici anni sono un tempo eccessivamente lungo, che le Camere non possono ridurre se non nell'eccezionale ipotesi di alto tradimento e attentato alla Costituzione²⁶. Se la durata di sette anni contempera l'esigenza di slegare il mandato presidenziale da quello delle Camere con quella di garantire un regolare e fisiologico ricambio nella titolarità della carica, l'eventuale rielezione è invece in grado di compromettere quest'ultima esigenza. Si noti che, sia nel caso di Napolitano, sia nel caso di

²² M. OLIVETTI, *Dodici spunti di politica costituzionale sulle elezioni presidenziali del 2022*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., p. 258.

²³ L. CIAURRO, *L'elezione del Presidente della Repubblica...*, cit., p. 252, che parla di una *consuetudo* più che di una *conventio*; M. OLIVETTI, *Dodici spunti di politica costituzionale...*, cit., p. 266.

²⁴ Lo stesso Olivetti, del resto, riconosce che tale esclusione è sinora dipesa "per lo più da circostanze occasionali" (*Dodici spunti di politica costituzionale, op. cit.*, p. 265).

²⁵ Lo si sottolinea qui non al fine di insinuare una sorta di minore affidabilità delle forze del centro-destra italiano nella scelta del Presidente della Repubblica, ma al solo scopo di sottolineare come vi siano ancora moltissime ipotesi non verificatesi nella prassi e di mettere in guardia dall'impostare il discorso sulle regole costituzionali assumendo come punto di partenza il protrarsi di una prassi che ha finora espresso soltanto alcune delle molteplici sue virtualità.

²⁶ Si noti, inoltre, che l'assenza di un'esplicita disciplina concernente la rielezione fa sì che dalla Costituzione non sia ricavabile alcun limite al numero di mandati consecutivi della stessa persona, che in ipotesi potrebbe essere eletto anche per un terzo mandato. Diversamente, v. l'art. 54, secondo comma, *Grundgesetz*, che consente la rielezione immediata del *Bundespräsident* per una sola volta.

Mattarella, la rielezione è avvenuta a larga maggioranza, nel primo caso quasi “sanando” il carattere fortemente divisivo della prima elezione, nel 2006. Ma di una contingenza politica si tratta appunto e non di una necessità costituzionale, per cui non è affatto detto che ciò debba ripetersi in futuro. È tutt’altro che inverosimile il caso di un Presidente della Repubblica eletto a stretta maggioranza e confermato, sette anni più tardi, dalla stessa, risicata, maggioranza. In questa ipotesi, evidentemente, la possibile conferma nella carica di Capo dello Stato per quattordici anni di chi è stato per due volte rifiutato dalle forze di opposizione è in grado di mettere seriamente a rischio la tenuta di quella “unità nazionale” che proprio nella figura del Presidente della Repubblica dovrebbe manifestarsi e trovare tutela. Ugualmente problematica sarebbe una rielezione che avvenisse con un numero di voti significativamente inferiore rispetto alla prima.

Né il problema dell’eccessiva durata del doppio mandato può essere risolto dalle dimissioni del Presidente della Repubblica prima della scadenza del secondo settennato, cioè attraverso una prassi secondo cui il secondo mandato sarebbe un mandato “a tempo”. Al contrario, affermare di fatto la discrezionalità del Presidente della Repubblica nello scegliere quando dimettersi rappresenterebbe un’evoluzione deleteria per il carattere *super partes* che connota la figura del Capo dello Stato. La scelta del momento delle dimissioni, infatti, non potrebbe che avere un chiaro significato politico di parte, incompatibile con la figura del Capo dello Stato così come affermata nella storia repubblicana: scegliendo quando dimettersi, inevitabilmente il Presidente della Repubblica sceglie le forze politiche che eleggeranno il suo successore²⁷, avvantaggiandone alcune e penalizzandone altre, con pregiudizio tanto della legittimazione del nuovo Presidente, quanto di quella della carica stessa. Pensare di risolvere il problema della durata eccessiva del doppio mandato affidando alla libera valutazione del Presidente della Repubblica, anziché al naturale decorso del mandato, la scelta circa il momento e le condizioni politiche della nuova elezione non risolve un problema, ma ne crea un altro, e ben più grave.

Una seconda criticità della rielezione del Presidente uscente consiste nell’influenza che la sola possibilità di rielezione esercita sull’esercizio delle funzioni presidenziali durante il primo mandato. Per comprenderne la portata è sufficiente provare a porsi nei panni del successore di Mattarella. Guardando all’esperienza dei suoi immediati predecessori, noterà che, al termine del loro primo mandato, entrambi hanno vissuto la gratificante esperienza di vedere un’ampia maggioranza delle forze politiche letteralmente implorarli di accettare un secondo settennato. Difficilmente il nuovo Presidente della Repubblica vorrà essere da meno ed essere salutato con una stretta di mano al termine del suo mandato. Ciò rappresenta, per il titolare della più alta carica della Repubblica una fortissima tentazione, quella di

²⁷ Cfr. L. DE CARLO, E. ROSSI, G. SANTINI, *L’elezione del Capo dello Stato tra regole, regolarità e innovazioni (Rileggendo la tornata presidenziale del gennaio 2022)*, in *Nomos*, n. 1/2022, p. 32.

esercitare i propri poteri non nell'interesse della Costituzione bensì a vantaggio della propria rielezione²⁸. È proprio in questa logica, del resto, che è prevista la regola del cd. “semestre bianco”, di cui all'art. 88, secondo comma, Cost. Vi sono, tuttavia, moltissimi altri modi, diversi dallo scioglimento anticipato delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato, in cui il Presidente della Repubblica può, nel corso dell'intero suo mandato, procurarsi il favore e l'apprezzamento delle forze politiche. Il divieto di rielezione esclude in radice questa tentazione, assicurando al Presidente della Repubblica la serenità di non dover pensare al proprio futuro, già inequivocabilmente determinato dall'art. 59, primo comma, Cost., e la libertà di poter decidere esclusivamente nell'interesse del Paese; ciò che, non di rado, richiede di adottare scelte sgradite a questa o quella forza politica.

Un terzo profilo di criticità è rappresentato dal carattere dominante della rielezione del Presidente uscente, cioè dalla forza con cui questa prospettiva si impone rispetto alle altre possibili opzioni a disposizione del Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali. In altre parole, la prassi più recente non ha solamente reso la rielezione un'opzione realmente praticabile, ma la ha altresì resa l'opzione preferenziale, o quantomeno la prima opzione con cui il collegio sarà chiamato a confrontarsi²⁹. Dopo due rielezioni, sembra prevedibile che, al termine del primo mandato del nuovo, o della nuova, Presidente, le forze politiche si domanderanno per prima cosa se confermare o meno il Presidente uscente e solamente quando, per qualsiasi ragione, politica o personale, tale ipotesi venga scartata, si aprirà allora la discussione sul successore. Ciò avviene in tutte le elezioni di natura politica e non vi è ragione per escludere che, in assenza di un esplicito divieto di rielezione o di una prassi costantemente orientata in tal senso, ciò non debba verificarsi anche nel caso del Presidente della Repubblica. Sembra, in altri termini, che il sistema possa facilmente scivolare verso un mandato di fatto di quattordici anni con una possibilità di verifica a metà del termine, aggravando così le criticità sopra espresse³⁰.

²⁸ Cfr., ad esempio, L. DE CARLO, E. ROSSI, G. SANTINI, *L'elezione del Capo dello Stato...*, cit., p. 29 ss.

²⁹ Similmente v. I PELLIZZONE, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale, tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella*, in *Federalismi.it*, n. 5/2022, che parla di un “consolidamento di una corsia preferenziale agevole per il Parlamento” (p. 5).

³⁰ La prospettiva, qui criticata, dell'elezione presidenziale come giudizio sull'operato del Presidente uscente era stata invece autorevolmente valorizzata da P. BARILE, nel suo intervento nel dibattito *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, 1963, pp. 708 ss., in cui l'Autore esprimeva la propria contrarietà all'introduzione del divieto di rielezione (immediata) del Presidente della Repubblica, nella preoccupazione di non alterare “quel delicatissimo equilibrio fra responsabilità e poteri del Presidente della Repubblica” (711-712), sottolineando la responsabilità politica di quest'ultimo, quale “organo elettivo, il cui titolare vede soggetta ad un giudizio politico la sua condotta allo scadere del mandato (e dal giudizio scaturisce la possibilità di una rielezione immediata)” (709). Più recentemente, in questo senso, v. F. SACCO, *L'elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità e responsabilità politica dell'organo presidenziale*, in *Diritto pubblico*, 2006, pp. 936 ss., che sostiene che “la rieleggibilità del Capo dello Stato costituisce uno strumento, seppur *sui generis*, attraverso il quale far valere la responsabilità politica dell'organo presidenziale” (p. 932); V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022, secondo cui “[l]a responsabilità politica di chi arrivi alla più alta carica dello Stato deve potersi attuare [...] anche in modo periodico e istituzionalizzato mediante la verifica da parte del suo collegio elettorale che può premiarlo o sanzionarlo votando o meno per la sua conferma” (pp. 76-77); similmente F. BLANDO, *Rieleggere il Presidente*.

Certamente, l'introduzione di un espresso divieto di rielezione avrebbe l'effetto di irrigidire il sistema, privandolo di una possibilità che, in determinate circostanze può certamente rappresentare una risorsa, come in effetti è stato nei due casi sinora verificatisi³¹. Ma nel soppesare benefici e controindicazioni di un eventuale divieto di rielezione, i vantaggi derivanti dall'evitare i rischi che si sono sopra descritti sembrano superare gli svantaggi derivanti dal privare il Parlamento in seduta comune di questa possibilità, tenendo anche conto che, al di fuori del requisito dell'aver compiuto i cinquant'anni di età, la Costituzione non pone sostanzialmente alcun altro limite alle possibilità di scegliere il nuovo Presidente.

Un'ultima considerazione va svolta sul legame fra divieto di rielezione e regola del semestre bianco. Esiste un'evidente connessione fra le due, essendo la seconda determinata dalla mancanza del primo e, a partire dal messaggio alle Camere del Presidente Segni del 1963, il destino dei due istituti è generalmente apparso strettamente legato³². È tuttavia da sottolineare che, come nota Mario Midiri nel *Volume* in discussione³³, mentre un eventuale divieto di rielezione farebbe logicamente venir meno le ragioni della regola del semestre bianco, non bisogna tuttavia ritenere che dell'abrogazione dell'art. 88, secondo comma, Cost. si possa ragionare solamente in concomitanza con l'introduzione del divieto di rielezione. Anche a prescindere dalla questione della rieleggibilità del Presidente della Repubblica – e pur se proprio l'affermarsi di una prassi favorevole alla rielezione astrattamente ravviva le ragioni alla base della previsione del “semestre bianco” – è possibile interrogarsi sull'opportunità di una regola che da una parte appare forse troppo debole per tutelare l'esercizio sereno e disinteressato delle funzioni presidenziali e dall'altra rischia invece di determinare una situazione di paralisi istituzionale, come si è verificato nella fase finale del primo mandato di Giorgio Napolitano³⁴.

Il Parlamentarismo italiano alla prova della vicenda Mattarella, in *Federalismi.it*, n. 27/2022, p. 71: “la rielezione ha offerto alle stesse forze politiche di formulare, sia pure in forma indiretta ed ex post, un giudizio ‘politico’ di adesione all'interpretazione che il Presidente ha dato, con atti e fatti, alla disciplina costituzionale della funzione e della posizione dell'organo nella forma di governo [...]”. Criticamente v. invece G.U. RESCIGNO, *Il nuovo bis al Quirinale, tra convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 357.

³¹ Cfr. C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, p. 10, e V. LIPPOLIS, *La seconda elezione di Mattarella: la rieleggibilità e l'inconsistenza di una Presidenza a tempo*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, p. 3.

³² Che la *ratio* della regola del semestre bianco sia da individuare nella possibilità di rielezione del Presidente è riconosciuto dalla dottrina maggioritaria e ha un solido fondamento nei lavori dell'Assemblea costituente (cfr., recentemente, G. MENEGATTO, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *Consulta OnLine*, I/2021, p. 265; e V. IACOVISSI, *Il semestre bianco. La vicenda costituzionale e le attuali prospettive*, in *Diritto pubblico*, pp. 729 ss.). Per una critica a questa ricostruzione v. però G. D'AMICO, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 406.

³³ M. MIDIRI, *Il tempo lungo del Presidente...*, *cit.*, p. 26.

³⁴ A favore di un'abrogazione della regola del “semestre bianco” anche in assenza dell'introduzione del divieto di rielezione v., ad esempio, O. CHESSA, *La duplice successione. Chi succederà a Mattarella e cosa al nostro Governo parlamentare?*, in C. BASSU, F. CLEMENTI e G.E. VIGEVANI (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 82-83; E. FURNO, *Il settennato presidenziale tra rieleggibilità e semestre bianco*, in *Nomos*, n. 1/2023, pp. 11 ss.; A. GIGLIOTTI, *Il semestre bianco nel quadro del potere di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Nomos*, n. 3-2021, p. 30; V. IACOVISSI, *Il semestre bianco...*, *cit.*, p. 755.

3. L'elezione del Presidente della Repubblica nella prospettiva del cd. "premierato"

Se le osservazioni svolte nel paragrafo precedente riguardano possibili "aggiustamenti" alle regole sull'elezione del Presidente della Repubblica nel contesto e in costanza dell'attuale forma di governo italiana, un discorso diverso deve essere fatto nella prospettiva di una profonda revisione della stessa, di cui si discute nell'attuale legislatura.

Preliminarmente, non si può che concordare con chi, nel *Volume* in discussione, sottolinea come un'eventuale elezione diretta del Presidente della Repubblica sia assolutamente incompatibile con la figura *super partes* di Capo dello Stato conosciuta sinora nel nostro ordinamento³⁵. Pur se è vero, come sottolinea Angelo Rinella nello stesso *Volume*, che l'elezione diretta del Capo dello Stato è la regola negli ordinamenti repubblicani dell'UE e che frequentemente essa si abbina a una figura di Capo dello Stato non governante³⁶, è da ritenere che, per come sviluppatasi storicamente nel nostro ordinamento, la carica di Presidente della Repubblica verrebbe completamente sfigurata da un'elezione diretta. Quest'ultima, del resto, presuppone una campagna elettorale che, necessariamente, si svolgerebbe o sul programma del nuovo Presidente (attribuendogli quindi un chiaro orientamento e indirizzo politico), o sulla persona (portando così strutturalmente a una netta contrapposizione nel corpo elettorale che certamente non crea le migliori premesse perché l'eletto possa rappresentare l'unità nazionale, per come finora intesa). Si passerebbe dalla situazione attuale che esclude persino qualsiasi candidatura e qualsiasi discussione sui candidati da parte del Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali, a una campagna elettorale a livello popolare che coinvolgerebbe l'intero Paese: è impensabile che ciò non si rifletta sulla posizione e sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica.

Diverso invece è il caso della proposta di riforma costituzionale di iniziativa governativa volta a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (S. 935), di cui la Commissione Affari costituzionali del Senato ha da poco terminato l'esame. È da chiedersi, in questo caso, quale impatto avrebbe la menzionata riforma costituzionale sulla figura del Presidente della Repubblica, e, più precisamente, se, ed eventualmente a seguito di quali ulteriori interventi di riforma costituzionale, il Presidente della Repubblica potrebbe conservare quella posizione di indipendenza rispetto alle forze politiche di maggioranza e quella natura di "organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri"³⁷ che lo caratterizza oggi.

³⁵ Cfr. A. FRICANO, *L'elezione diretta del Capo dello Stato nel dibattito politico e costituzionale*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., p. 58; M. OLIVETTI, *Dodici spunti di politica costituzionale...*, cit., pp. 266-267. Sul punto v. già L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 173, secondo cui l'elezione affidata al popolo avrebbe portato a una diminuzione "della credibilità del Capo dello Stato nell'esercizio delle sue caratteristiche funzioni arbitrali e di moderazione".

³⁶ A. RINELLA, *Il Capo dello Stato nei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano. Elezione e ruolo nel sistema di governo. Cenni*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., pp. 3 e 9.

³⁷ Così la nota sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013, punto 8.2 del *Considerato*.

Sul punto, il dibattito politico si è sinora concentrato essenzialmente sulla domanda se l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri determini o meno una compressione dei poteri del Presidente della Repubblica. Sul punto, pare opportuno sottolineare solamente che l'espansione storicamente innegabile dei poteri presidenziali è avvenuta principalmente sul terreno dei poteri di intermediazione politica, cioè quello di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito delle elezioni o delle crisi di governo e quello correlato di scioglimento anticipato delle Camere. Evidentemente una riforma che ha come obiettivo quello di assegnare direttamente al popolo la scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri nonché la soluzione delle crisi di governo – salva la possibilità di un secondo Presidente del Consiglio scelto fra i parlamentari eletti “in collegamento con il Presidente del Consiglio”³⁸ – non può non determinare una netta riduzione, se non una scomparsa, del margine di apprezzamento e del ruolo di mediazione del Capo dello Stato: questo è, semplicemente, l'obiettivo della riforma.

Si è quindi di fronte a una scelta di politica costituzionale, che chiede di decidere se si ritiene preferibile che le situazioni di incertezza politica debbano essere risolte in maniera flessibile attraverso l'iniziativa e la mediazione del Capo dello Stato, oppure siano rigidamente risolte, e prima ancora prevenute, direttamente dal popolo, attraverso una riforma costituzionale che lega le mani alle Camere e alle forze politiche là rappresentate, prima ancora che al Presidente della Repubblica. In altre parole, il declino dei poteri di intermediazione politica del Presidente della Repubblica non è un effetto collaterale della riforma del cd. premierato, bensì è il suo principale obiettivo: come tale andrebbe esplicitato e valutato, anziché avventurarsi in un'improbabile dimostrazione che nulla cambierebbe quanto ai poteri del Presidente della Repubblica a seguito della riforma.

C'è tuttavia un secondo profilo, che ha finora ottenuto un'attenzione minore, rispetto al quale la riforma costituzionale in esame verrebbe a toccare la figura del Capo dello Stato e che riguarda non i suoi poteri bensì proprio la sua elezione. Nella sua stesura originaria, il d.d.l. n. 935 recitava: “La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri”. A seguito degli emendamenti approvati in Commissione, la formulazione attuale della disposizione che verrebbe a costituire il terzo comma dell'art. 92 Cost. è la seguente: “La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche”.

³⁸ Questa ipotesi, a seguito degli emendamenti approvati in Commissione è ora confinata al solo caso in cui il Presidente del Consiglio eletto, rassegnate le dimissioni, non richieda al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere, oppure ai casi di morte, impedimento permanente o decadenza del Presidente del consiglio eletto.

Si ripropone così un tema che già era stato ampiamente segnalato dalla dottrina nel momento del passaggio a un sistema elettorale prevalentemente maggioritario all'inizio degli anni '90: se cioè le maggioranze richieste dall'art. 83, terzo comma, Cost., pensate dal Costituente in un contesto di legge elettorale proporzionale, siano ugualmente in grado di svolgere quel compito di favorire l'elezione di un Presidente *super partes* e non strettamente espressione della sola maggioranza di governo, anche in un diverso contesto caratterizzato da un sistema elettorale di tipo maggioritario, o se non sia invece necessario un innalzamento dei quorum ivi previsti³⁹.

Sul punto, le uniche due elezioni presidenziali svoltesi in un contesto in cui, anche grazie alla correzione della rappresentanza determinata dal sistema elettorale, nelle Camere era presente una chiara maggioranza politica di governo determinata dalle elezioni, cioè l'elezione di Ciampi e la prima elezione di Napolitano, danno indicazioni contrastanti⁴⁰: un esempio chiaro di ampia maggioranza *bipartisan*, eccezionalmente raggiunta al primo scrutinio, nel primo caso; un'elezione a stretta maggioranza e profondamente divisiva dopo il terzo scrutinio, nel secondo.

Con l'eventuale approvazione della riforma sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il problema si porrebbe in maniera più netta che non rispetto alla precedente situazione caratterizzata da una legge elettorale di tipo maggioritario. Nella prospettiva del premierato, infatti, l'elezione del Presidente del Consiglio dei Ministri diventa l'elezione determinante, che trascina quella delle Camere, la cui composizione è prima di tutto determinata dell'esito dell'elezione del vertice dell'Esecutivo. In assenza di una revisione dei quorum di cui all'art. 83, terzo comma, Cost., è assai probabile che anche l'elezione del Presidente della Repubblica verrebbe a essere "trascinata" da quella del Presidente del Consiglio dei Ministri. Disponendo della maggioranza assoluta in entrambe le Camere, per giunta ricattabili tramite la minaccia di dimissioni che porterebbero, salva diversa volontà da parte del Presidente del consiglio dimissionario, a elezioni anticipate, è assolutamente elevato il rischio che l'elezione del Presidente della Repubblica si riduca in una semplice attesa del quarto (o settimo⁴¹) scrutinio per eleggere un Presidente di maggioranza, debitore, non meno dei parlamentari, della propria elezione al Presidente del Consiglio. In un simile contesto, se si vuole almeno cercare di distinguere la legittimazione del Presidente della Repubblica e renderla autonoma dalla volontà della maggioranza di governo (e del Presidente del

³⁹ In generale, con riferimento all'art. 138 Cost. e alle altre maggioranze qualificate previste dalla Costituzione, v. L. ELIA, *Costituzione: con questa riforma non ci sono garanzie*, in ID., *La costituzione aggredita*, il Mulino, Bologna 2005, p. 181.

⁴⁰ Lo stesso non può dirsi invece, delle successive elezioni presidenziali svoltesi nel 2013 e nel 2015, caratterizzate da una forte incertezza del quadro politico a seguito delle elezioni del 24 e 25 febbraio 2013 (cfr. K. LAFFUSA, *La rielezione di Giorgio Napolitano (2013): l'inedito epilogo di una crisi*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., p. 206), né quelle del 2022, in cui la composizione delle Camere era quella determinata dalle elezioni del 4 marzo 2018, contrassegnata dalla presenza di tre schieramenti, nessuno dei quali disponeva della maggioranza.

⁴¹ A seguito degli emendamenti approvati in Commissione, il disegno di legge costituzionale prevede ora, all'art. 2, una modifica dell'art. 83, terzo comma, Cost., che non tocca i quorum ora previsti ma prevede che l'abbassamento del quorum avvenga non dopo il terzo bensì dopo il sesto scrutinio.

Consiglio eletto in particolare), per far sì che i tre organi costituzionali della forma di governo – Governo, Camere e Presidente della Repubblica – non siano necessariamente tutti espressione e conseguenza della medesima elezione popolare, un innalzamento dei quorum previsti dall’art. 83, terzo comma, Cost., appare necessario⁴². Sul punto, sarebbe tuttavia opportuno non smarrire quel meccanismo sopra descritto di incentivo non paralizzante che si ritrova oggi nella disposizione costituzionale e che, come si è cercato di spiegare, ha dato sinora buona prova di sé. Al riguardo, un esempio da considerare potrebbe essere quello dell’art. 3 della legge cost. 22 novembre 1967, n. 2 che, per l’elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, richiede, come noto, la maggioranza dei due terzi dei componenti l’Assemblea nei primi tre scrutini, e successivamente quella dei tre quinti dei componenti. Pur se è vero che tale disciplina ha storicamente aperto la strada a significativi ritardi nell’elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune – e proprio nel momento in cui si scrive la Corte costituzionale opera a ranghi ridotti, non avendo il Parlamento ancora eletto il quindicesimo giudice – si può ragionevolmente ritenere che nei confronti della carica monocratica del Presidente della Repubblica le forze politiche possano dar prova di una maggiore responsabilità e capacità di raggiungere un consenso sufficientemente ampio.

⁴² In questo senso v. l’audizione di M. CARTABIA del 28 novembre 2023 presso la prima Commissione permanente del Senato in relazione ai disegni di legge n. 830 e 935. *Contra*, v. M. OLIVETTI, *Dodici spunti di politica costituzionale...*, cit., p. 267 e C. FUSARO, *L’elezione del tredicesimo presidente...*, cit., p. 10, dove si propone l’elezione a maggioranza relativa dopo un certo numero di scrutini, oppure attraverso il ballottaggio fra i due candidati più votati nelle prime votazioni. Pur se nella storia delle elezioni presidenziali non sono mancati casi di confronti diretti fra due candidati (ad esempio quello fra Segni e Saragat che nel 1962 portò all’elezione del primo: cfr. F. BENEDETTI e G. DISTASO, *L’elezione di Antonio Segni (1962): il katéchon del centro-sinistra al Quirinale*, in *Le elezioni presidenziali nella storia...*, cit., p. 118), l’eventuale introduzione di un ballottaggio finirebbe per certificare una dinamica divisiva opposta a quella ricerca di una figura che rappresenti l’unità nazionale che, come si è detto, spesso si è realizzata dopo un numero elevato di scrutini, ciò che diventerebbe impossibile se si introducesse come obbligatorio il ballottaggio dopo un numero determinato di scrutini infruttuosi.