

## ALCUNI RILIEVI SUL PROCEDIMENTO ELETTORALE PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

### 1.

Tra gli adempimenti istituzionali della XVII legislatura un posto centrale è occupato dall'elezione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il cui mandato scade il 15 maggio 2013.

Come tutti sanno, in coerenza con l'assetto esasperatamente assembleare voluto imprimere alla forma di governo, l'art. 83, 1° e 2° c., della Costituzione italiana statuisce sinteticamente che: «Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri»; e che: «All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze...».

### 2.

Dinnanzi a tale disposto costituzionale, l'interprete che intenda approfondire le modalità procedurali dell'elezione presidenziale, deve andare alla ricognizione delle fonti regolamentari e delle fonti-fatto che integrano, riempiendola di contenuti, una previsione oggettivamente scarna.

Ora, è innanzi tutto da rilevare in proposito che, ai sensi dell'art. 35, c. 2, del Regolamento della Camera dei deputati, il Regolamento stesso è applicato «normalmente» alle riunioni del Parlamento in seduta comune dei suoi membri; mentre l'art. 65 del Regolamento del Senato ribadisce, a sua volta, che per le sedute comuni delle due Camere si applica il Regolamento della Camera, «salva sempre la facoltà delle Camere riunite di stabilire norme diverse».

Queste disposizioni, seppure non debbano ritenersi decisive per attribuire al Parlamento in seduta comune il potere di autoregolamentazione, in quanto contenute in fonti subordinate, consentono comunque di revocare in dubbio la tesi risalente che, discorrendo del Parlamento in seduta comune come di un collegio "imperfetto", negava che tale organo potesse dotarsi di un proprio regolamento. Al contrario, l'art. 64, 1 c. della Costituzione non lo esclude affatto e sembrano pertanto da accogliere le ripetute sollecitazioni della dottrina (già emerse in sede costituente) sull'opportunità che il Parlamento in seduta comune adotti una normativa autonoma per il suo funzionamento, che risulterebbe tra l'altro indispensabile per meglio dipanare e risolvere alcune delicate questioni attinenti a svariati suoi adempimenti e, in primo luogo, la verifica dei poteri dei delegati regionali, che, per quanto attiene al loro modo di nomina, ha dato la stura nel passato ad accese controversie (per es. il 13 maggio 1992 durante l'elezione di Scalfaro).

È bensì vero che la Giunta per il Regolamento della Camera, investita il 29 novembre 1978 della questione dal Presidente Ingrao, diede un parere sfavorevole in merito, reputando che la disciplina normativa di specifiche e determinate situazioni potesse eventualmente essere contenuta nel Regolamento della Camera; ma bisogna rilevare che neppure il Regolamento della Camera è stato integralmente applicato, anche se il Parlamento in seduta comune, come si sa, è presieduto dal Presidente della Camera, che lo convoca per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica (art. 85, 2 c., della Costituzione) ed è coadiuvato dal suo Ufficio di Presidenza.

3.

Che il Parlamento in seduta comune chiamato ad eleggere il Capo dello Stato sia un collegio “perfetto”, titolare di pieni poteri, come quello di darsi un proprio ordine del giorno ovvero, come ritengono i più, soltanto un collegio “imperfetto”, abilitato, anche in ragione della sua composizione *sui generis*, a svolgere unicamente le funzioni elettorali nei casi stabiliti dalla Costituzione per i quali viene di volta in volta tassativamente convocato, è questione antica ma non del tutto pacifica; e, se si vuole, un’ interpretazione formalista potrebbe giungere sino a considerarlo un quarto organo, che si aggiunge alle due Camere e allo stesso Parlamento in seduta comune, quando è chiamato a esercitare le altre sue competenze costituzionali, vale a dire l’elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura (art. 104, 4 c.), l’elezione di un terzo dei giudici costituzionali (art. 135, 1 c.) e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (art. 90, 2 c. e art. 135, 7 c.) (nella quale fattispecie si riconosce generalmente al Parlamento in seduta comune il carattere di collegio “perfetto”).

Tale *querelle*, apparentemente scolastica, continua tuttavia ad assumere notevole rilievo con riguardo alle modalità di esercizio di quella che è la funzione costituzionale più importante del Parlamento in seduta comune, cioè l’elezione del Capo dello Stato.

A far tempo dal lontano 11 maggio 1948, fra uno scrutinio e l’altro dell’elezione che avrebbe condotto alla Presidenza di Einaudi, fu presentata infatti dagli on. Donati e Togliatti una richiesta di sospensione e la proposta di un dibattito sui criteri di scelta del Capo dello Stato, alla quale venne tuttavia replicato seccamente dall’on. Dossetti 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).

Successivamente, questa interpretazione, che comporta una ridotta politicità del Parlamento in seduta comune come titolare di «prerogative costituzionali e regolamentari», fu ribadita il 28 aprile 1955 e il 2 maggio 1962, per essere, infine, convalidata il 29 giugno 1978, in occasione dell’elezione di Pertini, quando il Presidente Ingrao negò corso alla richiesta del Gruppo radicale della Camera, presentata dalla Presidente Bonino con una lettera e una nota illustrativa, di discutere le varie candidature.

Alle argomentazioni sopra esposte circa la titolarità del potere regolamentare in capo al Parlamento in seduta comune, la mozione radicale aggiungeva 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.

Negando pregio a tali argomenti, pur senza contestarli nel merito, il Presidente Ingrao affermava invece la sussistenza di una consuetudine costituzionale, sorta sulla base di una «prassi chiara e costante»... «netta e univoca, e sostanzialmente non contestata», tale da precludere la «possibilità di promuovere discussioni», avendo il Parlamento in seduta comune integrato, quale mero seggio elettorale, l’unica funzione di eleggere il Presidente della Repubblica: cosicché doveva ritenersi consentito ai suoi componenti di prendere la parola «soltanto per segnalazioni, richieste di chiarimento od osservazioni, formulate in maniera succinta, sulla regolarità procedurale delle votazioni e degli scrutini».

In tali affermazioni poteva cogliersi una doppia inesattezza, sia terminologica che di sostanza, sia in difetto che in eccesso.

Ad avviso dello scrivente (*Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977, 270 ss), una più rigorosa ricostruzione delle fonti-fatto porta infatti ad escludere che la preclusione di ogni intervento politico nelle Camere riunite per eleggere il Presidente della Repubblica possa ricondursi ad una mera «prassi», espressione con la quale preferiamo indicare comportamenti meramente ripetuti degli operatori politici che non assurgono alla dignità di vere e proprie fonti del diritto (o restano, comunque, al livello di fonti *in itinere*). Ma, all’opposto, è da contestare al riguardo anche l’esistenza di una vera e propria «consuetudine costituzionale», dovendosi più precisamente parlare di una «regola convenzionale», da ritenere valida soltanto *rebus sic stantibus*.

Sta di fatto che, nel corso delle elezioni presidenziali, il Parlamento in seduta comune ha proceduto sin qui come un mero collegio elettorale, talché è risultata impraticabile (e cioè, in buona sostanza, preclusa) la presentazione formale di candidature ufficiali, legalmente determinate, né è stata mai svolta in quella sede

discussione alcuna sul merito, né si sono registrate conseguentemente pubbliche dichiarazioni o esposizioni di programmi sulla cui base presentare candidature o dibattere, in un'aperta concorrenza dialettica, le linee di condotta alle quali i potenziali candidati intendevano ispirare l'eventuale mandato sulla base dell'interpretazione da essi data del ruolo e dei poteri presidenziali (di una «nuvola d'ombra sulle nostre istituzioni» che viene a crearsi all'atto dell'elezione presidenziale all'interno del Parlamento in seduta comune per l'assenza di qualsiasi procedura *ad hoc* per assicurare la trasparenza delle decisioni, discorre M. ANIS, in *Corriere della Sera*, 12 marzo 2013).

#### 4.

Scartata *a priori* la tesi, tanto rigorosa quanto astratta, secondo cui la potenziale indeterminatezza degli eligendi alla Presidenza della Repubblica (ex art. 84, 1 c., della Costituzione) renderebbe impossibile di per sé la presentazione di candidature ufficiali, il prevalente orientamento restrittivo sarebbe supportato dalla norma costituzionale (art. 83, 3 c.), secondo la quale l'elezione del Capo dello Stato ha luogo per scrutinio segreto: questa norma – antitetica rispetto a quella relativa alla mozione di fiducia di cui all'art. 94, 2 c., della Costituzione, che prevede invece l'appello nominale – avrebbe infatti una duplice finalità: in primo luogo, quella di tutelare la piena libertà e l'intimo convincimento dei votanti e, in secondo luogo, quella di assicurare la non-dipendenza dell'eletto da questo o quel settore politico determinato, vale a dire da palesi e precise maggioranze politiche, il che non accadrebbe se gli elettori fossero identificabili.

Ma in punto di fatto, il precetto costituzionale è stato palesemente eluso da comportamenti parlamentari *contra Constitutionem* posti in essere dagli operatori politici. Almeno sino all'elezione del 1985, infatti, ogni elettore ha votato apertamente e non segretamente, preoccupandosi talora di rendere palese a tutti il suo voto, al punto che nel 1962 e nel 1992 due votazioni furono annullate, poiché, con una irregolarità davvero inaccettabile, i votanti avevano presentato schede precompilate.

Il 17 maggio del 1992, per ovviare a queste violazioni – evidenziate dall'on. Pannella quando sollecitava l'adozione di misure per garantire la segretezza del voto – fu introdotto finalmente dal Presidente Scalfaro l'utilizzo di cabine e vennero apportate anche significative novità nelle procedure di voto, rendendole analoghe a quelle seguite nei collegi elettorali ordinari. Ma il risultato conseguito con siffatto marchingegno non è stato soddisfacente, se è vero che, nel corso dell'elezione di Napolitano, avvenuta nel 2006, la segretezza del voto è stata del tutto compromessa, in quanto gli elettori della Casa della Libertà hanno piegato la scheda elettorale e sono entrati in cabina per poi uscirne precipitosamente senza aver votato. Di fronte a questi e ad altri espedienti utilizzati per eludere la segretezza del voto, per es. con indicazioni riconoscibili apposte alle schede, il Presidente Bertinotti ha tuttavia respinto in quella circostanza la richiesta di considerare valide soltanto le schede recanti il nome e cognome dei candidati, pur ammonendo gli elettori a esercitare il loro diritto di voto in forme più sobrie ed essenziali (in effetti, il 12 e 17 maggio 1992, cioè all'immediata vigilia e nel corso dell'elezione di Scalfaro, tale problematica era già stata presa in esame, pur senza pervenire a nessuna conclusione, dall'Ufficio di Presidenza della Camera e del Consiglio di Presidenza del Senato).

Da sempre, poi, sono state poste in atto esplicite astensioni “dal voto” (per es. nel 1964, elezione Saragat e nel 1971, elezione Pertini), dichiarate anche durante la votazione, e cioè prima del voto (pure essendo vietate dagli artt. 46, 4 c. e 91, 3 c. del Regolamento della Camera); e, comunque, non espresse con la deposizione nell'urna di una scheda bianca, come invece richiederebbe l'impostazione più rigoristica onde evitare ogni specie di controllo sugli elettori.

Per troncata una polemica insorta durante le elezioni del 1978, il Presidente Ingrao, facendo seguito ai rilievi di Pannella e Magri, faceva peraltro notare che, sulla base del Regolamento della Camera e di una «chiara» prassi (sic!), l'astensione dalle votazioni segrete sarebbe stata costantemente ammessa «senza possibilità di equivoco», come espressione di un “non voto”, con particolari effetti sul computo del numero legale.

Con una doppia tautologia era rimarcata in tale comunicazione «la differenza tra la dichiarazione di voto e la scheda bianca, osservando che: «questa è espressione di un voto vero e proprio, che è e rimane segreto, anche se espresso in forma negativa, mentre l'astensione non potrebbe mai essere manifestata in forma segreta, appunto perché non è una forma di votazione»; e, in secondo luogo, il diverso significato dell'astensione rispetto alla scheda bianca attribuito dal Regolamento della Camera, che, mentre ne parifica gli effetti per quanto riguarda il numero legale, attribuisce alle schede bianche in varie occasioni (per es.

nell'elezione del Presidente) un valore completamente diverso dalle astensioni anche ai fini del calcolo della maggioranza.

Ancor meno rilevante o addirittura pretestuoso (almeno quando, come nel caso di specie, la segretezza sarebbe requisito essenziale di una elezione) era l'argomento, avanzato da qualche autore, secondo cui la partecipazione al voto non è oggetto di nessun obbligo (che, in ogni caso, resterebbe privo di ogni sanzione).

## 5.

Al di là degli infingimenti, il punto nodale è 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.

In realtà, la (presunta) regola di correttezza che vieterebbe la presentazione di autocandidature fuori dall'aula fu violata per es. nel dicembre del 1971, quando Saragat diramò un comunicato che sollecitava consensi in un suo favore; mentre nel 1999 la Bonino, all'epoca commissario europeo, svolse addirittura una sua personale campagna inviando una lettera a ciascuno degli elettori. All'opposto, se è vero che molti tra i Presidenti aspiravano apertamente alla ricandidatura, di per sé costituzionalmente ammissibile, altri, come Ciampi e Napolitano, hanno esplicitamente dichiarato con appositi comunicati che non avrebbero accettato il rinnovo del mandato.

In occasione dell'elezione che portò alla Presidenza Cossiga si svolsero del resto incontri ufficiali fra tutti i partiti attraverso una procedura quasi convenzionale; e, addirittura, in un'intervista del 6 maggio 2006 il segretario dei Democratici di sinistra on. Fassino disegnava una carta d'intenti, cioè un programma, per il Quirinale in caso di crisi di governo e di elezioni anticipate.

Ma se è vero che si sono registrate in via di fatto candidature fuori del Parlamento e talora anche esplicite dichiarazioni e deliberazioni provenienti da esponenti politici, cioè intese preliminari *coram populo*, le modalità dell'elezione consistono per lo più in candidature ufficiose avanzate dai partiti o da loro correnti interne, che scelgono in vari modi, diversi da partito a partito, i soggetti o le rose di soggetti sui quali far poi convergere i voti, salvo eventualmente ritirare in un secondo tempo le candidature presentate, in un susseguirsi di consultazioni sottobanco, spesso estenuanti, tra proposte, controproposte, spiragli, chiusure e veti dei capipartito e dei capi corrente, ai quali spetta in buona sostanza di decidere le sorti della votazione.

Alla fine di questa procedura di fatto, emergono quali intermediari i gruppi parlamentari, in grado di condizionare per lo più in modo pervasivo il voto dei loro componenti; e proprio queste designazioni operate dai gruppi, pur giuridicamente non vincolanti, ma rispettate per la disciplina di partito, valgono ad individuare i voti corrispondenti, implicando in qualche modo una tendenza e una linea di condotta, la cui identificazione si vorrebbe invece evitare impedendo la previa e pubblica presentazione di candidature, che comporterebbe necessariamente la formulazione o indicazione di programmi.

I *pour parler*, scambiati nel chiuso delle segreterie e diretti a concordare dei nomi all'interno dei partiti e fra i partiti, vengono presentati alla pubblica opinione quasi fossero meri fatti tecnici, come se l'eletto non apparisse pubblicamente espressione di una ben determinata e determinabile maggioranza partitica che prevale rispetto alle minoranze; e ciò per il semplice fatto che i gruppi parlamentari non hanno mai mancato di esercitare un rigoroso controllo sul voto espresso dai loro appartenenti, mentre il *plenum*, a sua volta, non sembra avere alcun interesse a rivendicare i propri poteri, forse proprio per consentire ai capigruppo di esercitare i loro poteri di condizionamento.

Il risultato è, in ogni caso, che, venuta meno la segretezza del voto, non risulta difficile identificare con certezza i votanti, ed è stata così sostanzialmente vanificata la *ratio* del precetto costituzionale, sia perché i tentativi di condizionamento operano largamente e pesantemente sulla libertà di determinazione dei parlamentari, sia perché la maggioranza che elegge il Presidente è soltanto formalmente ignota. Anche se l'asprezza della contrapposizione si esprime soltanto in termini numerici, l'intento di evitare una lotta politica, pubblica e ufficiale, quale deriverebbe dalla presentazione di candidature e di programmi, è in buona sostanza vanificato, visto che i voti corrispondenti alla candidatura ufficiosa sono facilmente individuati ed individuabili per generale convinzione; il che rende agevole attribuire una connotazione politica al futuro Presidente, il quale risulta designato da una ben precisa e chiara maggioranza, ad onta della posizione imparziale e *super partes* che una dottrina mistica gli vorrebbe attribuire contro ogni evidenza.

6.

La regola convenzionale che, non motivata da ragioni di legittimità, ma di mera opportunità, preclude procedure legali aventi ad oggetto candidature ufficiali e presentazione di programmi avrebbe il significato politico-costituzionale di evitare che, nella fase di votazione in Parlamento, si dia luogo a dichiarazioni che, sia pure in maniera indiretta, pongano vincoli e condizionamenti alla elezione del Presidente della Repubblica, con conseguenze reputate non ammissibili sulla stessa figura costituzionale di questo organo.

Ora, è bensì vero che la partecipazione dei delegati regionali appare preordinata a coinvolgere nell'elezione del Capo dello Stato l'intero Stato-comunità; ma è constatazione corrente che la simbolica consistenza delle rappresentanze regionali non attenua lo sbilanciamento parlamentare-partitico.

Del resto, dovendo rispettare il ricordato disposto costituzionale secondo cui un delegato spetta alle minoranze, tutti o quasi i partiti politici o si sono accordati preventivamente in sede nazionale onde garantire un'adeguata rappresentanza ai partiti di minoranza o, comunque, si sono divisi i delegati in modo consensuale, col risultato che tale rappresentanza non cambia significativamente la fisionomia politica del Parlamento in seduta comune.

Può sembrare significativo a tal proposito che, ai sensi dell'art. 91 della Costituzione, il Parlamento in seduta comune è chiamato a presenziare al giuramento del Presidente della Repubblica senza la partecipazione dei delegati regionali.

7.

Piuttosto, a rinvigorire l'autonomia (e quindi l'imparzialità) del Capo dello Stato evitando una pedissequa riproposizione in sede elettorale della maggioranza di governo è la previsione dell'art. 83, c. 3, che richiede per l'elezione un *quorum* qualificato, cioè «la maggioranza dei due terzi dell'assemblea» nelle prime tre votazioni.

Tuttavia anche tale cautela normativa è stata sostanzialmente bypassata, se è vero che soltanto Cossiga e Ciampi hanno potuto essere scelti prima del quarto scrutinio, grazie ad uno schieramento trasversale, raccolto mediante accordi preventivi intercorsi sin dalla fase precedente alla manifestazione del voto. In tutte le altre elezioni, invece, si è dovuto attendere il quarto scrutinio e quelli successivi: talché, a parte i casi di Gronchi, Pertini e Saragat, eletti, come già il Presidente provvisorio De Nicola, sulla base di larghe intese, faticosamente raggiunte dopo contrastati scrutinî, è stato giocoforza ripiegare sulla maggioranza semplice. È ben vero che alcune elezioni hanno visto maturare, quanto meno al loro epilogo, un qualche grado di consenso *bipartisan* tra il partito di maggioranza relativa e il maggior partito di opposizione, ma la selezione definitiva ha sempre compreso dentro di sé, in modo più o meno integrale, e più o meno sfilacciato, la maggioranza di governo; e proprio per questo la scelta del Presidente della Repubblica ha richiesto in molti casi un altissimo numero di scrutinî.

Ad elezione avvenuta, la provenienza politica del Presidente della Repubblica è del tutto manifesta, sebbene rappresenti il risultato di designazioni informali operate nascostamente dai partiti e dalle altre forze dominanti fuori del Parlamento; né la sua connotazione è meno palese di quella che gli potrebbe provenire da trasparenti candidature, accompagnate dalla presentazione di programmi, all'interno del Parlamento in seduta comune, a riprova del fatto che la rilevanza del momento elettorale non può non assumere una marcata consistenza partitica.

La storia costituzionale italiana si incarica di dimostrare che non ha avuto seguito l'auspicio di fondare l'equidistanza dell'eletto su un ampio sostegno parlamentare, ove si consideri sia la conflittualità inter e infrapartitica che ha prodotto candidati e tendenze contrapposte, sia le maggioranze tecnicamente identificabili che, sopra tutto negli ultimi vent'anni, hanno sostenuto l'investitura del Presidente della Repubblica in contrapposizione ad altri gruppi politici.

Nel presente contesto istituzionale accade addirittura che l'elezione presidenziale venga a intrecciarsi, attraverso innaturali *do ut des*, con le trattative per la formazione del governo che si svolgono nell'ombra del Palazzo, tra ipotesi e subordinate, preclusioni e condizionamenti: onde risuona come attuale l'ammonimento di Moro che, in una lettera inviata a Pietro Nenni nel maggio del 1962, in occasione dell'elezione al Quirinale di Segni, avvenuta poi con l'appoggio determinante delle destre, si diceva assai turbato per le «oscure modalità» con le quali avviene l'elezione del Presidente della Repubblica.