

## IL PROCEDIMENTO PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Hegel riteneva che la costituzione monarchica con successione al trono ereditaria in base alla primogenitura fosse — in quanto culmine assoluto di uno Stato sviluppato organicamente — uno dei risultati più tardi della storia, ma importantissimo per la libertà pubblica e per la costituzione razionale. Secondo il filosofo, rimettendo alla natura imparziale la determinazione del Capo dello Stato gli si conferisce la maestà necessaria per rappresentare l'unità reale dello Stato stesso, sottraendola alla possibilità di essere degradata alla sfera della particolarità, all'arbitrio, alla lotta delle fazioni contro le fazioni, per l'indebolimento e la distruzione del potere statale (1).

Le vicende dell'elezione del sesto Presidente della Repubblica italiana confermano che le considerazioni di Hegel conservano una loro permanente validità, nonostante che la polemica tra sistema ereditario e sistema elettivo per la designazione del Capo dello Stato appaia in gran parte storicamente superata. La permanente validità delle considerazioni di Hegel va intesa in un duplice senso. Anzitutto come monito affinché la designazione del Capo dello Stato sia comunque sottratta quanto più possibile alla sfera della particolarità, all'arbitrio, alla lotta delle

---

(1) G. G. F. HEGEL, *Filosofia del diritto*, §§ 281, 286.

fazioni. E poi come individuazione della stretta interrelazione esistente tra il procedimento di designazione e la « maestà » di cui deve essere necessariamente dotato il Capo dello Stato: « quest'idea di un che d'incommosso dall'arbitrio » (1) che si identifica con la stessa maestà dello Stato, il quale — come bene è stato scritto — in tanto può proteggere tutti in quanto non appartiene a nessuno, ma soltanto a se stesso (2).

Hegel pensava che a questo fine potesse meglio corrispondere il sistema monarchico costituzionale (e non tanto quello propostogli dall'esperienza storica del suo tempo, quanto quello che egli stesso veniva razionalmente costruendo in sede speculativa). Ma non è detto che lo stesso fine non possa essere perseguito anche nell'ambito di un sistema repubblicano che affidi la designazione del Capo dello Stato non all'imparzialità della natura, ma alla scelta politica degli uomini. Deve trattarsi però di un sistema che, sia pure per altra via, soddisfi egualmente in buona misura le esigenze permanenti individuate dal filosofo, e prima di tutte quella di sottrarre la designazione dell'uomo destinato alla suprema magistratura dello Stato ai particolarismi, agli arbitrî, alle lotte di fazione, per porlo al di sopra di ciascuno e di tutti.

Se e fino a qual punto ciò possa dirsi del sistema vigente oggi in Italia è quanto ci proponiamo di esaminare nelle pagine che seguono, anche sulla scorta dell'esperienza — traumatizzante, ed illuminante insieme — delle nostre recenti vicissitudini costituzionali.

#### *La soluzione adottata dall'Assemblea Costituente.*

Il sistema vigente in Italia per la scelta del Presidente della Repubblica trae origine dall'aspro scontro che si ebbe all'Assemblea Costituente tra le opposte tesi dell'elezione popo-

(1) *Ibidem*, § 281.

(2) Così S. VALITUTTI in: *La riforma dello Stato*, Le Monnier, Firenze 1968, p. 24.

lare, a suffragio universale e diretto, e dell'elezione indiretta da parte del Parlamento (integrato o no da rappresentanti delle regioni o di altri corpi sociali). I sostenitori della prima tesi affermavano che solo dall'elezione popolare il Presidente avrebbe potuto ripetere l'autorità, l'indipendenza e il prestigio necessari per collocarsi al di là dei partiti e delle fazioni e per esercitare la sua naturale funzione di moderatore e regolatore dei contrasti (1). I sostenitori della seconda tesi obiettavano che l'elezione popolare avrebbe potuto determinare una sorta di strapotere presidenziale, alterando l'equilibrio tra gli organi costituzionali; e proponevano pertanto varie forme di elezione indiretta, attribuendone la competenza alle sole Camere in seduta comune (2), o alle Camere integrate da rappresentanti delle regioni (3), o ad un collegio misto di rappresentanti delle Camere e dei diversi corpi sociali (4).

Prevalse, com'è noto, questa seconda tesi: e si decise di affidare l'elezione del Presidente della Repubblica al Parlamento

---

(1) Questa tesi fu particolarmente sostenuta da parlamentari della destra e del centro, come gli onorevoli Lucifero, Colitto, Mastrojanni (in sede di « Commissione dei 75 ») e gli onorevoli Dominedò, Romano, De Vita, Russo Perez (in Assemblea plenaria). A sinistra era dello stesso parere l'onorevole Nobile, che propose però il correttivo di affiancare al Presidente, per limitarne l'eventuale strapotere, un Consiglio supremo della Repubblica.

(2) Era questa la tesi dei socialisti e dei comunisti, che si opposero nettamente (v. in particolare gli interventi degli onorevoli Terracini, La Rocca e Targetti nella « Commissione dei 75 ») all'integrazione delle Camere con i delegati delle regioni, già sufficientemente rappresentate, a loro avviso, dai senatori.

(3) Il testo originario predisposto dall'onorevole Tosato, relatore per la II Sottocommissione, prevedeva la partecipazione all'elezione presidenziale del presidente del Consiglio regionale e del presidente della Giunta di ciascuna regione. In sede di « Commissione dei 75 », su proposta dell'onorevole Bulloni, fu deciso di sostituire il presidente della Giunta con un delegato eletto a maggioranza assoluta (mantenendo il presidente del Consiglio regionale). In Assemblea plenaria, sulla base di una proposta dell'onorevole Fuschini ripresa dagli onorevoli Laconi, Carboni, Moro, Targetti e Macrelli, fu approvata per scrutinio segreto la formula attuale, che prevede la partecipazione di tre delegati per ogni regione, eletti dal Consiglio regionale in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze.

(4) Tesi sostenuta dall'onorevole Mortati.

in seduta comune dei suoi membri, integrato da tre delegati per ogni regione, eletti dal Consiglio regionale in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze (1).

Prevalse altresì l'opinione che il Presidente, dovendo rappresentare l'unità nazionale, non potesse essere designato che da una maggioranza amplissima, pari ad almeno i due terzi di questa speciale Assemblea. Ci si pose però anche il problema di che cosa sarebbe successo se una tale maggioranza non fosse stata raggiunta. L'onorevole Tosato propose che in tal caso dopo i due primi scrutini si passasse senz'altro all'elezione popolare, sulla base di due candidati, uno di maggioranza e uno di minoranza, designati dalle stesse Camere. La Costituente decise invece che a partire dal quarto scrutinio fosse sufficiente per l'elezione la maggioranza assoluta dei voti dei componenti l'Assemblea. Al di sotto di questo *quorum* non si volle comunque scendere neppure per gli scrutini successivi, proprio per evitare che il rappresentante dell'unità nazionale potesse essere, in definitiva, l'eletto di una minoranza.

Nel valutare una siffatta disciplina non si può prescindere dalla visione ideale (e forse troppo idilliaca) che si aveva allora del Capo dello Stato, ispirata probabilmente dall'esistenza di personalità di grande prestigio e rilievo al di sopra delle parti, retaggio dell'Italia liberale: tanto che un socialista, l'onorevole Tito Oro Nobili, propose di favorire l'elezione del Presidente al primo scrutinio rendendo subito sufficiente la maggioranza assoluta, per evitare che una eventuale elezione consecutiva a tre precedenti bocciature menomasse il prestigio e la posizione morale dell'eletto !

---

(1) Il testo approvato dalla Costituente parlava di « minoranza », al singolare. Il termine « minoranze », volto al plurale in sede di coordinamento, rende più difficoltosa l'interpretazione della norma; e ha dato motivo, tra l'altro, al ricorso presentato dal MSI per l'esclusione di suoi rappresentanti dalle delegazioni regionali per l'elezione presidenziale del 1971.

*La prassi applicativa della disciplina vigente.*

Ben diversa è la realtà che si è venuta determinando nella prassi applicativa di questa disciplina.

Nel ferrigno regime dominato dalla logica del proporzionalismo e della partitocrazia, le frazioni e i gruppi minoritari (anche se estremamente minoritari) finiscono per diventare arbitri della situazione, nella misura in cui il loro apporto serve per il raggiungimento della maggioranza. Il fenomeno fatalmente si esaspera quando, come nel caso dell'elezione presidenziale, si debba assolutamente conseguire un determinato *quorum*, pena l'indefinita continuazione del procedimento elettorale. Si determina così un clima di accentuata politicizzazione del procedimento stesso, che non si può concludere senza rimuovere i veti od accogliere le pretese di gruppetti di partito o di corrente, minoritari ma determinanti, i quali condizionano l'elezione presidenziale, e magari, prolungando il gioco, possono anche logicamente sperare di realizzare l'*en plein* e di portare un proprio esponente al vertice della Repubblica.

Fenomeni del genere si sono verificati, in maggiore o minore misura, in tutte le elezioni presidenziali dal 1948 in poi, e in forma esasperata in quelle del 1964 e del 1971; sicché si possono ormai considerare non come espressione di casi-limite, ma come la normale fenomenologia — con tendenza anzi ad un ulteriore peggioramento — di un'elezione presidenziale svolta con il sistema attuale.

Ciò va detto non solo e non tanto in relazione all'esorbitante numero di scrutini in pratica necessari per l'elezione, che è pure un dato patologico, e il più appariscente per l'opinione pubblica: 9 scrutini per eleggere Segni nel 1962, 21 per eleggere Saragat nel 1964, 23 per eleggere Leone nel 1971 (quando già in Francia erano parsi insopportabili i 13 scrutini impiegati nel 1956 per eleggere Coty, che fu infatti l'ultimo Presidente eletto con un sistema indiretto analogo a quello italiano, e l'ultimo della IV Repubblica). La cosa più grave è l'estenuante gioco di machiavellismi, di mercanteggiamenti, di compromessi che sta dietro a quegli scrutini, e che è quanto di più lontano si possa

immaginare non soltanto dalle ideali proposizioni del filosofo, ma anche dalle nobili e pudiche illusioni che guidarono il legislatore costituente nell'elaborazione concreta di questa normativa costituzionale.

Dare un giudizio negativo su una tale involuzione è tuttavia nulla più di un'esercitazione moralistica, facile quanto vana. Occorre piuttosto affrontare il problema di coraggiose revisioni del sistema vigente, per evitare che quello che dovrebbe essere un normale adempimento costituzionale si trasformi ogni volta in una « prova del fuoco » per la classe politica, per le istituzioni, in definitiva per tutto il paese.

### *La soluzione dell'elezione popolare.*

I termini di fondo della questione, in sostanza, non sono oggi molto diversi da quelli in cui essa fu impostata nei dibattiti alla Costituente che abbiamo sopra ricordato. Se l'attuale sistema di elezione indiretta non va, la soluzione principe che si prospetta in alternativa è ancora una volta quella dell'elezione popolare a suffragio universale e diretto. Questa soluzione è stata formalmente riproposta dal Movimento sociale italiano — che ha promosso a questo fine un progetto di legge costituzionale d'iniziativa popolare — ed è sostanzialmente condivisa, a quanto si sa, da taluni settori del partito democristiano (l'ex Presidente della Camera Bucciarelli Ducci, il gruppo « Europa 70 », ecc.) e da altre formazioni politiche.

Contrariamente a quanto molti ritengono, la tesi di rimettere al corpo elettorale la scelta del Capo dello Stato non è necessariamente legata a quella di una trasformazione delle istituzioni in senso presidenzialistico, o addirittura in senso autoritario: tant'è vero che una tale soluzione è oggi adottata nella maggior parte delle repubbliche democratiche, anche in quelle più lontane da modelli « presidenziali » o autoritari (come ad esempio l'Austria).

Se poi si adottasse il correttivo del ballottaggio per l'ipotesi che nessun candidato raggiunga al primo scrutinio la maggio-

ranza assoluta dei voti popolari, ripetendo l'elezione la domenica successiva tra i due candidati che abbiano conseguito il maggior numero di voti, si determinerebbero i presupposti per una ulteriore « depoliticizzazione » della scelta del Presidente, liberandola quanto più possibile dall'inquinante influsso di una finalizzazione di parte.

In un sistema pluripartitico come quello italiano, per assicurarsi l'elezione sarebbe infatti necessaria una vasta coalizione di forze; e dunque i partiti sarebbero fatalmente indotti a proporre come candidati personalità ritenute almeno potenzialmente suscettibili di polarizzare il consenso anche di altri settori politici, in vista della confluenza che inevitabilmente si verificherebbe nella votazione di ballottaggio.

Certo, a questo scopo sarebbero indispensabili trattative e accordi tra le forze politiche: ma alla luce del sole, e sotto il controllo critico degli elettori, ai quali spetterebbe in definitiva di ratificarli o no con il loro voto; e non nel chiuso di segrete conventicole, dove inevitabilmente il compromesso si trasforma in congiura o in baratto.

E alla luce del giorno, sotto il controllo degli elettori, sarebbero pressoché impossibili a verificarsi le più gravi degenerazioni del sistema attuale, come la dissidenza interna di partito, l'insorgere di candidati frazionistici contro i candidati ufficiali, i trasformismi di tipo « milazziano » tra forze politiche eterogenee, il prolungato « braccio di ferro » che può portare all'elezione per stanchezza o per dispetto: fenomeni tutti ai quali abbiamo assistito nell'esperienza delle elezioni presidenziali finora svoltesi e che non sono davvero fatti per accrescere l'autorità dell'eletto, quali che ne siano gli obiettivi meriti personali e politici.

In una moderna Repubblica, dunque, il sistema di elezione popolare con ballottaggio sembra il più idoneo per attribuire al Capo dello Stato quella « maestà » (in termini attuali potremmo dire: autorità, indipendenza, prestigio) che Hegel riteneva giustamente indispensabile per quella suprema carica. Il monarca costituzionale ricavava la sua « maestà » dal fatto di dovere il trono soltanto alla scelta imparziale della natura; il moderno

Presidente di Repubblica non può che vederla rafforzata ed esaltata dal fatto di ripetere i suoi poteri direttamente dal popolo sovrano.

Da questo legame diretto con il popolo, l'unico organo monarchico di vertice del nostro ordinamento costituzionale potrebbe trarre tutta l'autorità morale necessaria per costituire il momento della sintesi unitaria, al quale ricondursi per mantenere la realtà di una Repubblica « una e indivisibile », come vuole l'articolo 5 della Costituzione. E Dio sa quanto il nostro paese ne abbia bisogno, di fronte all'eccesso di analisi pluralistica che porta alla crescente frantumazione del potere statale in una serie di centri politici, economici, sindacali, regionali o d'altro genere, ciascuno chiuso nel suo *particolare*, in un feudalesimo da « secoli bui » che minaccia di compromettere il fine stesso dello Stato, cioè la tutela unitaria ed imparziale degli interessi generali della comunità nazionale.

Sarebbe inutile tuttavia nascondersi che questa soluzione, per quanto razionale e suggestiva, è destinata ad incontrare una decisa avversione nell'*establishment* politico, sia per il sospetto che possa anche indirettamente favorire l'avvento di una Repubblica presidenziale (sistema, questo, che la maggior parte delle forze politiche sembra ancora rifiutare), sia per la riluttanza dei partiti a cedere il loro potere di contrattazione su un punto di tanto rilievo.

Abbiamo tutti potuto constatare l'importanza che uomini e forze politiche annettono alla carica presidenziale, al punto di subordinare per anni la loro azione a questo obiettivo; il che non è poi senza ragione, trattandosi di una carica settennale non revocabile, il cui peso specifico nel sistema costituzionale va aumentando correlativamente con l'indebolimento e l'instabilità dei poteri del Governo e con la endemica mancanza di una solida maggioranza in Parlamento. È dunque molto difficile che nell'attuale quadro politico-costituzionale i partiti consentano a dismettere la posizione di forza acquisita nella designazione del titolare di questa altissima carica, per rimetterla all'alea del voto popolare, del quale, oltretutto, la classe politica mostra



d'avere un crescente e mal celato timore (si pensi all'opposizione contro lo scioglimento anticipato delle Camere, ai tentativi per evitare il *referendum*, ai ripetuti rinvii delle elezioni amministrative, ecc.).

*La soluzione di razionalizzare l'attuale sistema di elezione indiretta.*

C'è pertanto da dubitare, su un piano realistico, che si voglia e si possa giungere alla soluzione ottimale dell'elezione popolare del Presidente, salvo che non si pervenga per altra via ad una più generale revisione del sistema delle nostre pubbliche istituzioni.

E allora? Allora varrebbe almeno la pena di razionalizzare intanto l'attuale sistema di elezione indiretta, con l'adozione di correttivi idonei ad evitare il ripetersi dei più gravi inconvenienti lamentati. In questo senso sembra indirizzata la proposta di redigere un regolamento per l'elezione presidenziale, avanzata dall'onorevole Andreotti e fatta propria dai competenti organi della Presidenza della Camera dei deputati (che è anche la Presidenza del Parlamento in seduta comune, a norma dell'articolo 63 della Costituzione).

La questione tuttavia non è soltanto di carattere regolamentare: per questa via si potranno risolvere alcune questioni controverse — come quella della tutela della segretezza del voto e quella della legittimità delle astensioni — ma non si potrà ovviare ai più gravi inconvenienti del sistema, per i quali è necessario elaborare vere e proprie modifiche del testo costituzionale.

Per prima cosa, converrebbe a questo scopo riprendere in considerazione il « messaggio » che il Presidente Segni inviò alla Camera il 16 settembre 1963 e che fu tradotto in un disegno di legge costituzionale proprio dall'onorevole Leone, allora Presidente del Consiglio: « messaggio » che suggeriva una modifica della Costituzione per stabilire la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica uscente e per abolire contestualmente il « semestre bianco », cioè la disposizione del secondo comma dell'articolo 88 che inibisce al Presidente di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato.

L'opportunità della proposta Segni appare di tutta evidenza, alla luce di recenti e meno recenti vicende; ed anche per l'elementare considerazione che l'autorità e la credibilità del Presidente non si giovano certo, specie all'approssimarsi della scadenza del mandato, del fatto che egli possa trovarsi ad essere candidato alla rielezione.

C'è da osservare poi che la durata del mandato presidenziale prevista dalla Costituzione italiana è notevolmente lunga: ben sette anni, che sono già troppi, specie a paragone di quanto stabilito in altri paesi a regime repubblicano (una misura più ragionevole potrebbe essere quella di cinque anni, anche per analogia con la durata normale delle Camere). Ma in caso di rielezione la durata del mandato arriverebbe a ben quattordici anni, assumendo dimensioni addirittura « monarchiche ».

Quanto al « semestre bianco », sono ben noti gli effetti di distorsione e di congelamento che esso produce sulla attività politica, con conseguenze negative di cui si è fatta anche recentemente amara esperienza. Venuta meno la possibilità di rielezione del Presidente uscente, non vi sarebbe ragione alcuna per mantenere in vita il divieto di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato. Questo divieto fu infatti introdotto alla Costituente — come chiarì lo stesso onorevole Laconi, presentatore del relativo emendamento, poi approvato da quella Assemblea — proprio per evitare che il Presidente, avvertendo di non godere il favore delle Camere, potesse profittare della facoltà di scioglierle allo scopo di influenzare le nuove elezioni e di crearsi un collegio più disposto a rieleggerlo.

Per quanto concerne l'elezione presidenziale vera e propria, si tratta soprattutto di rimediare alla singolare previsione costituzionale di un procedimento elettorale che, al limite, potrebbe anche restare indefinitamente aperto, lasciando lo Stato senza il suo Capo. Nell'elezione del 1971 questa prospettiva ha anche suscitato lo scabroso problema di che cosa sarebbe accaduto qualora l'Assemblea non avesse ancora provveduto all'elezione di un nuovo Presidente nel momento della scadenza del mandato dell'onorevole Saragat. Per questa ipotesi, taluni avevano pro-

spettato la possibilità di una *prorogatio* dei poteri del Presidente uscente (1) sulla base di un principio generale che la Costituzione tuttavia rigorosamente limita, per quanto riguarda i poteri presidenziali, alla sola ipotesi che le Camere siano sciolte o manchi meno di tre mesi alla loro cessazione (articolo 85). Altri avevano sostenuto che alla scadenza del mandato i poteri presidenziali sarebbero dovuti passare al supplente, cioè al Presidente del Senato, ricomprendendo questa fattispecie nella larga previsione dell'articolo 86, secondo cui « le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato » (2). Data l'opinabilità della questione, se si fosse verificata questa ipotesi — che il legislatore costituente non aveva previsto neppure lontanamente come possibile — è evidente che si sarebbe determinata una crisi costituzionale grave, qualunque soluzione fosse stata adottata, con conseguenze forse imprevedibili.

In quest'ultima occasione, comunque, anche se non si è arrivati a tanto, il procedimento elettorale è durato sedici giorni, che sono moltissimi, non solo per il conseguente deterioramento dei rapporti tra le forze politiche, ma anche in termini di logoramento fisico e di esasperazione psicologica dei « grandi elettori », molti dei quali in età piuttosto avanzata; per non parlare del danno che ne è derivato alla popolarità e al prestigio delle pubbliche istituzioni (accentuato ancora dalle interminabili trasmissioni televisive « in diretta »). Ma c'è da dire che più volte nel corso di questa complessa vicenda si è affacciata la prospettiva abbastanza concreta di un suo ancora più abnorme prolunga-

---

(1) Si era anche sostenuto che in questo caso sarebbe venuto automaticamente a cessare il « semestre bianco » e il Presidente avrebbe riacquisito il potere di sciogliere le Camere (che non riuscivano ad eleggere il suo successore). In regime di *prorogatio* il Presidente sarebbe cioè venuto a fruire di una pienezza di poteri che gli mancava nell'ultimo periodo del suo ordinario mandato! Ciò mostra le conseguenze paradossali cui potrebbero condurre le carenze dell'attuale disciplina costituzionale della materia.

(2) La delicatezza della questione era ancora accentuata dalla circostanza di fatto che il Presidente del Senato onorevole Fanfani si presentava come uno dei più quotati candidati alla successione dell'onorevole Saragat.

mento, quando minoranze faziose minacciavano di andare avanti « magari fino al duecentesimo scrutinio », finché non si fosse eletto il loro candidato. Si cercava così d'introdurre quei cattivi consiglieri che sono la rassegnazione e la stanchezza in una scelta che può trovare il suo fondamento etico (ed anche la sua superiorità razionale nei confronti della successione ereditaria propria del sistema monarchico) soltanto se si traduce — almeno tendenzialmente — in una ponderata « scelta del migliore ».

Bisogna dunque evitare che il procedimento elettorale possa restare indefinitamente aperto ed adottare soluzioni che ne garantiscano comunque il buon esito entro ragionevoli limiti di tempo. A questo fine abbiamo in altra sede (1) proposto una limitazione degli scrutini, da attuare stabilendo che ad un certo punto — per esempio, al quinto o al sesto scrutinio — si passi al ballottaggio tra i due candidati che nella precedente votazione abbiano riportato il maggior numero dei voti, dichiarando senza altro eletto quello dei due che ottenga la maggioranza (2).

Un procedimento del genere — molto simile, del resto, a quello adottato dal regolamento del Senato per l'elezione del suo Presidente — lascerebbe intatta la possibilità iniziale di eleggere un candidato a larghissima maggioranza (i due terzi

---

(1) V. *Il Giornale d'Italia* del 28-29 dicembre 1971. Nello stesso senso della nostra proposta si sono successivamente pronunciati (anche per quanto riguarda la traduzione in norme costituzionali del messaggio del 1963 del Presidente Segni) il noto commentatore politico Enrico Mattei su *Il Tempo* e l'ex Presidente della Corte costituzionale Aldo Sandulli su *L'Europeo*.

(2) In senso leggermente diverso sono orientati i due progetti di legge costituzionale che sono stati presentati al Senato sullo stesso argomento. Quello del senatore Merzagora propone semplicemente di aggiungere all'articolo 83 della Costituzione le seguenti parole: « Al sesto scrutinio sarà eletto il candidato che avrà raggiunto la maggioranza relativa ». È escluso di proposito il ballottaggio — come ha chiarito il senatore Merzagora — per consentire ai gruppi politici, eventualmente cambiando candidati, di raggiungere i più ampi consensi sulla persona designata all'alta carica di Capo dello Stato (ma a noi sembra che proprio il ballottaggio favorisca un'ampia concentrazione di forze diretta ad evitare comunque che l'eletto rappresenti soltanto l'espressione di una minoranza dell'Assemblea).

Il progetto del democristiano senatore Murmura prevede l'elezione a scrutinio palese e il ballottaggio tra i due candidati più votati, ma subito dopo il terzo scrutinio, eliminando la fase in cui l'elezione è possibile a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

per i primi tre scrutini, la metà più uno dei componenti l'Assemblea a partire dal quarto); ma farebbe poi prevalere l'esigenza che il procedimento elettorale si concluda comunque rapidamente con l'elezione di un Presidente.

Il sistema del ballottaggio favorirebbe, poi, nello scrutinio decisivo, una agglutinazione di voti intorno ai due candidati rimasti in campo, sì da far conseguire con molta probabilità a quello vincente una larga maggioranza assoluta (pur essendo sufficiente per l'elezione la semplice maggioranza relativa); con effetti indubbiamente positivi anche per rafforzarne l'autorità e il prestigio.

*Un regolamento per le sedute comuni del Parlamento.*

Apportare questo complesso di correttivi all'attuale disciplina dell'elezione presidenziale postula opportune modifiche del testo costituzionale, sulle quali tuttavia crediamo che si potrebbe trovare un vasto consenso tra le forze politiche, specie dopo la scottante esperienza del dicembre 1971. Ma per completare la razionalizzazione della materia sarebbe anche necessario, come abbiamo già osservato, che il Parlamento provvedesse a darsi quel regolamento che manca per le sedute comuni, risolvendo per questa più semplice via alcuni problemi che si sono presentati a proposito della prassi finora seguita.

Occorre anzitutto individuare l'esatta natura del collegio chiamato all'elezione. Secondo la prevalente dottrina si tratta di un collegio imperfetto, in quanto chiamato a porre in essere le deliberazioni demandategli senza che i componenti abbiano potestà di dibatterne il merito (1). Ma, se così è, occorre pre-

---

(1) Così A. BOZZI, in: *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1970, p. 97. Nello stesso senso G. FERRARA, in: *Il presidente di assemblea parlamentare*, Giuffrè Milano, 1965, p. 90 e segg. *Contra*: C. MORTATI, in: *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova 1969, il quale ritiene (p. 497) che « il Parlamento in seduta comune è un collegio perfetto, le cui decisioni debbono essere prese previa, quando occorra, congrua discussione » e che « tale discussione può riguardare anche la sussistenza dei presupposti che giustificano la convocazione dell'assemblea comune e quindi la discussione sulle valutazioni che hanno condotto ad essa ». Ma la prassi è tutta in senso contrario.

cisare con chiarezza se ed entro quali limiti vi siano ammissibili dibattiti incidentali, anche soltanto in ordine al *modus procedendi*, all'ordine del giorno, alla composizione dell'organo; e persino comunicazioni ed interventi che a volte vi si sono inseriti nella prassi in ordine a congedi, commemorazioni, ecc. (1). Ed occorre poi definitivamente chiarire se l'Assemblea abbia una competenza — sia pure soltanto implicita — in ordine alla verifica dei poteri dei propri membri (specie per quanto riguarda i delegati regionali, che in questa speciale occasione « partecipano » — come si esprime l'articolo 83 — alle sedute del Parlamento a Camere riunite); o se debba soltanto recepire le deliberazioni in merito dei competenti organi delle Camere e dei Consigli regionali; o se funzioni puramente e semplicemente come « seggio elettorale », di talché non possa tener conto di variazioni nel diritto elettorale attivo che intervenissero successivamente alla sua costituzione.

---

(1) Si noti che nella elezione presidenziale del 1971 l'apposita seduta del Parlamento a Camere riunite non è stata « numerata » negli atti ufficiali — contrariamente a quanto era avvenuto in passato — con numeri progressivi riferentisi a precedenti sedute per altri oggetti (elezione di giudici della Corte costituzionale, di membri del Consiglio superiore della magistratura, ecc.). Ciò sembra sottintendere un distacco dalla tesi secondo cui il Parlamento in seduta comune costituirebbe un « terzo organo » rispetto alle due Camere (Bozzi, Crosa, Mortati, Pergolesi, Virga) e un'adesione invece alla tesi secondo cui esso sarebbe soltanto una delle forme di riunione delle Camere stesse (Amorth, Balladore Pallieri, Bianchi d'Espinosa, Cereti, Ruini). Quest'ultima tesi è avvalorata anche dal fatto che la Costituzione aveva deciso in un primo tempo di dare vita ad un vero e proprio « terzo organo » formato dalle Camere riunite e denominato « Assemblea Nazionale »; mentre poi preferì limitarsi ad attribuire alcune competenze tassativamente indicate al Parlamento in seduta comune delle due Camere, evidentemente proprio per non costituire quel « terzo organo ». E se il Parlamento in seduta comune non costituisce un « terzo organo », è evidente che ciascuna sua seduta fa storia a sé, in relazione allo specifico oggetto per cui la seduta comune è stata convocata.

Si aggiunga che la partecipazione dei delegati regionali non altera comunque la fisionomia giuridica del Parlamento in seduta comune; anche se, per il periodo di esercizio delle loro funzioni, i delegati regionali godono delle stesse prerogative dei parlamentari (Balladore Pallieri, Mortati). Si noti ancora che il giuramento del Presidente eletto avviene davanti al Parlamento in seduta comune, ma senza che sia prevista la partecipazione dei delegati regionali (articolo 91 della Costituzione).

Quest'ultima questione, in particolare, si è presentata concretamente nell'ultima elezione presidenziale, essendo deceduto in permanenza di seduta, tra il ventunesimo e il ventiduesimo scrutinio, il senatore Fada. Nell'occasione, il Presidente della Camera decise che per il ventiduesimo scrutinio il *quorum* di maggioranza sarebbe disceso di una unità, in corrispondenza del venir meno di uno dei membri dell'Assemblea; mentre per il ventitreesimo scrutinio recepì senz'altro la proclamazione di un nuovo senatore (il senatore Celasco) effettuata in una riunione del Senato convocata nell'intervallo. Data l'estrema importanza che può avere nell'elezione presidenziale anche la differenza di un voto (il senatore Leone, se avesse avuto un voto di più al ventiduesimo scrutinio, sarebbe stato eletto proprio in virtù dell'abbassamento del *quorum* conseguente alla morte del senatore Fada) è opportuno che tutta questa materia venga regolata sulla base di criteri chiari, precisi, tra loro omogenei, e soprattutto non controvertibili.

Ciò vale anche per la capacità dell'Assemblea di darsi un proprio regolamento, negata da alcuni autori (1), con la conseguenza che un regolamento per l'elezione presidenziale non potrebbe essere discusso e approvato dalle Camere in seduta comune, neppure in via incidentale, ma, semmai, dovrebbe essere discusso e approvato da ciascuna Camera separatamente.

Quest'ultima procedura è stata adottata in un caso analogo, cioè per l'approvazione del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, pur essi di competenza del Parlamento in seduta comune (2).

A questa stregua va correttamente interpretata anche la ricordata norma dell'articolo 83 della Costituzione, secondo cui l'elezione di tre delegati da parte di ciascun Consiglio regionale

---

(1) Vedi G. FERRARA, *op. cit.*, p. 285, p. 290. Finora, in base a precise disposizioni dei regolamenti delle due Camere, nelle sedute comuni del Parlamento è stato applicato, in quanto possibile, il regolamento della Camera dei deputati.

(2) Il vigente regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa è stato elaborato dalle Giunte per il regolamento delle due Camere ed approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 14 luglio 1961 e dal Senato nella seduta del 20 luglio 1961.

va effettuata « in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze ». È evidente che in ogni regione, su tre delegati, normalmente due andranno alla maggioranza ed uno solo alla minoranza; e se le minoranze sono più di una e di opposto segno, come oggi per lo più avviene, sarà rappresentata solo la minoranza più forte, e mai la più debole. Né è faciimente ipotizzabile, proprio perché le minoranze nell'attuale situazione politica sono fortemente eterogenee tra loro, un accordo tra le minoranze stesse per eleggere un delegato comune (1). Resta a vedere se sia corretto e conforme allo spirito della norma costituzionale un accordo sul tipo di quello realizzatosi per l'ultima elezione presidenziale tra le maggioranze e una parte delle minoranze, per assicurare comunque, mediante un piano di ripartizione su scala nazionale, l'elezione di delegati di alcune minoranze, e l'esclusione invece di delegati di altre minoranze, indipendentemente dalla loro rispettiva consistenza numerica.

Da qualche parte, per aggirare l'ostacolo, è stato proposto di aumentare il numero dei delegati regionali almeno a cinque per ciascuna regione, in modo da assicurare comunque l'elezione di un delegato per ciascuno dei due gruppi di minoranza più consistenti. Soluzione indubbiamente equa ed intelligente, su un piano empirico; anche se ci lascia perplessi la prospettiva di un ulteriore allargamento della già pletorica Assemblea dei « grandi elettori », che introdurrebbe, a nostro avviso, altri motivi di farraginosità e di confusione (2).

Meglio sarebbe pertanto adottare una normativa che razionalizzi in qualche misura la prassi seguita in questa prima esperienza di piena partecipazione dei delegati regionali alla

---

(1) Questo sarebbe stato invece lo spirito della modificazione apportata in sede di coordinamento al testo approvato dalla Costituente volgendo al plurale il termine « minoranza » (v. nota a pag. 182), secondo il commento di V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Colombo, Roma 1969, p. 238.

(2) Per gli stessi motivi non ci sembra da condividere la tesi pure riaffacciata di recente, sulla scorta della proposta dell'onorevole Mortati all'Assemblea Costituente (v. pag. 181, nota n. 4), di allargare l'Assemblea facendovi partecipare, oltre ai rappresentanti delle regioni, quelli dei sindacati e di altri corpi sociali, personalità estranee alla politica, ecc.



seduta comune del Parlamento per l'elezione presidenziale, mediante disposizioni procedurali che garantiscano — naturalmente, senza esclusioni discriminatorie — la designazione di almeno un delegato regionale per ciascuno dei gruppi parlamentari presenti in almeno una delle Camere e in almeno dieci Consigli regionali.

In tal modo soltanto, a nostro avviso, si darebbe effettiva attuazione al precetto costituzionale secondo cui l'elezione dei delegati regionali deve avvenire « in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze ».

### *La segretezza del voto e il problema delle astensioni.*

Un altro problema da risolvere è quello di assicurare una reale segretezza del voto. Anche qui si tratta di dare effettiva attuazione alla disposizione dell'articolo 83 della Costituzione, per cui « l'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto ». E la segretezza del voto, come ha ripetutamente ribadito la Presidenza dell'Assemblea anche nel corso dell'ultima elezione presidenziale, non è solo un diritto, ma anche un dovere dei « grandi elettori ». Questi debbono evitare di rendere riconoscibile il loro voto, come deve evitarlo il cittadino elettore, che, se viola un tale dovere, si vede annullare il voto dal presidente del seggio elettorale e denunciare all'autorità giudiziaria (1).

Per garantire questa segretezza occorrono, da un lato, provvedimenti che valgano ad impedire qualsiasi controllo del voto dei « grandi elettori », anche da parte dei loro stessi gruppi (si potrebbe, per esempio, installare nell'aula cabine chiuse per la votazione, riprendendo un'idea di cui si è parlato nell'ultima elezione presidenziale); dall'altro, norme che inibiscano espressamente di dichiarare l'astensione dal voto.

---

(1) In questi termini si è espresso il Presidente Pertini nel corso del ventiduesimo scrutinio, tenutosi il 23 dicembre 1971, a seguito di incidenti insorti nell'aula proprio perché alcuni membri dell'Assemblea sostenevano che loro colleghi lasciavano controllare le proprie schede.

È questa una questione che si trascina dai tempi della Costituente, quando, in occasione dell'elezione dell'onorevole De Nicola a Capo provvisorio dello Stato, i monarchici si astennero, volendo così riaffermare appunto la loro fede, nel momento in cui per la prima volta si procedeva alla designazione del titolare della massima carica dello Stato per elezione anziché per successione dinastica. Giova però ricordare che a quell'epoca non era ancora entrata in vigore la Costituzione repubblicana, che esplicitamente richiede il voto segreto per l'elezione del Presidente. Ad ogni modo, si formò allora una prassi che è stata largamente seguita anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione (specie nelle due ultime elezioni presidenziali), e un po' da tutti i gruppi, con lo scopo di controllare e « mettere in parcheggio » volta a volta i rispettivi voti, in attesa di proprie od altrui decisioni.

Si tratta di una prassi che va annoverata tra le cause ritardatrici e deterioranti del procedimento (1); ma che, soprattutto, è in assoluto ed insanabile contrasto con il principio della segretezza del voto (2), posto proprio per garantire a ciascuno

---

(1) Così S. VALITUTTI (*op. cit.*, p. 206), che contesta la legittimità di qualsiasi forma di astensione nelle elezioni presidenziali, compresa quella che si esprime attraverso la scheda bianca, anche se per quest'ultima non esiste un potere giuridico che possa eliminare l'anomalia. Una simile tesi è avvalorata dalla considerazione che nell'attuale sistema il Presidente della Repubblica è eletto non dalla maggioranza dei votanti, o dei voti espressi, ma dalla maggioranza dei componenti l'Assemblea; per cui l'astensione non abbassa il *quorum*, ma tende a renderlo irraggiungibile. L'astenuto, cioè, si sottrae all'adempimento della funzione per la quale è chiamato a votare, e nello stesso tempo ne ostacola l'adempimento da parte dell'Assemblea nel suo complesso, che ha non solo il potere, ma anche l'obbligo di eleggere il Presidente.

La cosa assume poi aspetti paradossali quando si astiene la maggioranza assoluta dell'Assemblea, come è avvenuto in diversi scrutini dell'elezione del 1971 (tanto che si è detto scherzosamente che era stato eletto « l'onorevole Astenuto »), così configurando un vero e proprio rifiuto a procedere all'adempimento costituzionale per cui l'Assemblea stessa è stata convocata.

(2) In questo stesso senso si è espresso l'ex Presidente della Repubblica Gronchi, che ha dato proprio questa spiegazione al polemico gesto (salutato da molti applausi a sinistra) di deporre la scheda nell'urna al ventunesimo scrutinio dell'elezione del 1971 (tenutosi il 22 dicembre), nel quale i democristiani si astenevano.

In senso contrario — cioè a favore della legittimità dell'astensione — si è invece pronunciato su *L'Europeo* l'ex Presidente della Corte costituzionale Aldo Sandulli.

dei « grandi elettori » la massima indipendenza e libertà, anche nei confronti dei loro partiti, nell'esplicazione di una funzione che la Costituzione vuole svincolata da ogni mandato (articolo 67). Per assicurare questa indipendenza e libertà occorre che il contenuto del voto espresso da ciascuno non possa essere conosciuto, nemmeno se il voto è quello di astensione.

Il sistema della votazione segreta per schede già consente un modo di astensione che rientra nella logica del voto segreto: votare scheda bianca; non può consentirne contemporaneamente un altro — quello della dichiarazione pubblica di astensione — che si inserisce invece nella diversa logica del voto palese. Né vale obiettare che la nostra prassi parlamentare ammette l'astensione pubblica nelle altre votazioni segrete: a parte che questa prassi è già di per se stessa assai discutibile, essa non può ovviamente prevalere sulla statuizione costituzionale che esige la segretezza per un atto che non è una normale votazione, giacché concerne la formazione della più alta istituzione dello Stato (1).

Un'ultima osservazione concerne l'opportunità di razionalizzare in via regolamentare i poteri del Presidente della Camera concernenti l'ordine dei lavori, e in particolare la convocazione della seduta comune e la successione degli scrutini, che può assumere delicati riflessi anche politici in certe particolari fasi del procedimento elettorale. Il sistema finora seguito in via di prassi è stato quello di una seduta unica, successivamente rinviata per i vari scrutini in modo che ogni giorno se ne tenesse almeno uno.

---

(1) Dopotutto, come osserva ancora S. VALITUTTI (*op. cit.*, p. 205), una legge si può approvare o disapprovare; ma non si può mancare di eleggere il Capo dello Stato.

C'è poi da considerare che quando si tratta di votare per scrutinio segreto su un procedimento di legge il dilemma si pone in termini di « sì » o « no », di pallina bianca o pallina nera; per cui chi voglia astenersi non ha altro mezzo tecnico per farlo che la dichiarazione pubblica di astensione.

Il fatto stesso del voto di astensione (che è cosa diversa dalla non partecipazione alla votazione) è comunque sconosciuto in paesi di più lunga e consolidata tradizione parlamentare, come per esempio nella Gran Bretagna, dove chi partecipa alle votazioni può soltanto dire « sì » o « no ».

Nell'elezione presidenziale del 1971, poi, il Presidente Pertini ha più volte riunito i presidenti dei gruppi parlamentari della Camera e del Senato per essere confortato del loro parere prima di prendere le relative decisioni. Ma tutto questo, come dicevamo, in via empirica, non esistendo al riguardo disposizioni regolamentari vincolanti: che invece sarebbe bene ci fossero, anche per evitare discussioni e critiche sull'ordine dei lavori, che deve essere quanto più possibile neutro e predeterminato.

*La « maestà » del Capo dello Stato.*

Il complesso di correttivi e di disposizioni razionalizzatrici che abbiamo sopra delineato non può certo valere a conferire all'autorità del Presidente della Repubblica quello stesso fondamento che le potrebbe derivare dall'elezione popolare; ma contribuirebbe almeno a rafforzarla nei confronti di tutti gli altri protagonisti dell'ordinamento costituzionale, sottraendo all'accidentalità del *particolare* e alla strumentalità degli interessi di parte quel procedimento di designazione che, come aveva intuito il filosofo, è in stretta correlazione con la « maestà » di cui qualsiasi Capo dello Stato ha bisogno per il migliore espletamento delle sue altissime funzioni.

Di questa « maestà » deve essere dotato in sommo grado il Presidente della Repubblica italiana, cui la Costituzione non assegna soltanto funzioni formali e « notarili », né soltanto il pur difficile compito di fungere da magistrato di mediazione e di persuasione in un ordinamento pluralistico e pluripartitico nel quale la trattativa e il compromesso rappresentano fattori essenziali per la funzionalità del sistema: ma attribuisce anche poteri di notevole rilevanza sostanziale — primo fra tutti quello di sciogliere le Camere — per garantire comunque, anche in caso di grave crisi delle pubbliche istituzioni, l'unità e la funzionalità dell'ordinamento.