

# L'elezione del Capo dello Stato tra regolarità ed eccezioni\*

>>>> **Giulio Enea Vigevani**

## Crisi ed elezione del Capo dello Stato

Il Rocci elenca una pluralità di significati della parola *κρίσις*: “crisi”, “separazione”, “contesa” ma anche “giudizio”, “scelta”, “elezione” ed “esito” [Rocci, L. (1980), *Vocabolario Greco Italiano*, Città di Castello, Società editrice Dante Alighieri, p. 1090]. E dunque “crisi” è parola chiave per descrivere i tempi che ci troviamo a vivere, tra pandemia, governo di emergenza, sistema partitico instabile e frammentato e nuove prospettive nelle politiche europee e negli equilibri mondiali. Ed è parola chiave per cercare di orientarsi in quel processo così politicamente rilevante, e insieme altamente simbolico, che condurrà all'elezione del nuovo Capo dello Stato nei primi mesi del 2022.

Si è facili profeti nel prevedere che l'esito e forse ancor più il percorso attraverso cui si giungerà a tale scelta porranno una separazione, un discrimine tra un prima e un dopo. Determineranno con buona probabilità un nuovo assetto del sistema e mostreranno quali saranno le forze protagoniste del nuovo assetto politico. Potranno, addirittura, incidere sulle dinamiche della forma di governo, specie se la scelta del Parlamento si orienterà su una personalità che detiene un ruolo politico o istituzionale di primissimo piano.

Per questo, per provare a comprendere ciò che potrebbe accadere domani, può essere utile rivisitare quanto è successo nei casi in cui le elezioni presidenziali sono avvenute in tempi di crisi istituzionali o comunque in quelle congiunture ove una fase politica andava a declinare e una diversa si prospettava all'orizzonte.

È facile osservare che con questa prospettiva si dovrebbero prendere in considerazione tutte le elezioni del Capo dello Stato dal dopoguerra a oggi. Da un lato la storia repubblicana

si caratterizza per una sorta di “crisi permanente”, di continua instabilità ed evoluzione verso nuove formule politiche. D'altro lato, in vari casi gli esiti stessi delle elezioni presidenziali hanno determinato mutamenti rilevanti del contesto politico, incidendo non poco sui precedenti equilibri.

Certamente, in alcuni casi il Parlamento in seduta comune si è trovato a riunirsi in tempi straordinariamente drammatici: poco dopo l'assassinio di Moro e le dimissioni di Leone nel 1978, in concomitanza con la strage di Capaci nel 1992, dopo un rivolgimento politico che non mostrava vie d'uscita per la formazione di un Esecutivo nella primavera del 2013.

Più in generale, tuttavia, osservare le dinamiche e gli esiti delle elezioni presidenziali che si sono collocate in periodi di cambiamento della società e del contesto in cui operano le istituzioni e gli attori politici aiuta a individuare alcune tendenze della storia repubblicana e forse anche a comprendere come alcune regolarità che contraddistinguono tali elezioni siano state decisive nella evoluzione della forma di governo.

Aiuta anche a dare una risposta a un interrogativo presente nell'attuale dibattito pubblico: le prossime elezioni presidenziali ricalcheranno, almeno in parte, gli schemi e le tendenze delle precedenti oppure il mutamento del quadro politico e forse anche culturale, la “crisi” appunto, è tale da rendere del tutto inutile ragionare secondo modelli del passato?

Ma prima di avventurarsi in un responso, appare utile ricordare alcune istantanee della nostra storia, per appunto cogliere le regolarità che attraversano i decenni di elezioni presidenziali e le eccezioni che pure si sono verificate.

## Da De Nicola a Pertini

Il 28 giugno 1946, quando ancora era aperto il conflitto sull'esito del referendum del 2 giugno, è eletto Capo provvisorio

\* In corso di pubblicazione in C. BASSU, F. CLEMENTI, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, Editoriale Scientifica, 2022.

dello Stato, al primo scrutinio, Enrico de Nicola, non a caso monarchico e ultimo Presidente della Camera dei deputati del Regno prima della dittatura, dal 1920 al 1924. E non a caso erano monarchici e grandi personalità dell'Italia liberale anche Benedetto Croce e Vittorio Emanuele Orlando, gli altri due grandi nomi che erano stati avanzati per quella carica, quasi che la funzione del Capo provvisorio dello Stato fosse principalmente quella di facilitare la transizione tra Monarchia e Repubblica, assicurando chi era stato sconfitto al referendum istituzionale.

Anche le prime elezioni presidenziali dopo l'entrata in vigore della Costituzione avvengono subito dopo un altro passaggio epocale: il travolgente successo democristiano del 18 aprile 1948. Il 10 maggio, tuttavia, non viene eletto il candidato di De Gasperi, il repubblicano Carlo Sforza, allora Ministro degli esteri, ma un altro autorevole liberale, Luigi Einaudi (tra l'altro anch'egli, come De Nicola aveva votato per la Monarchia al referendum del 2 giugno 1946, così come altri successivi presidenti, quali Segni, Leone e Scalfaro). Pare che la mancata elezione di Sforza fosse dipesa da una ostilità nei suoi confronti di un settore rilevante della Democrazia cristiana, guidato da Dossetti e Fanfani, specie per le sue posizioni filoatlantiche in politica estera. Sembra avere qualche fondamento anche la tesi che legge nel voto dei molti compagni di partito che affossarono tale candidatura un messaggio a De Gasperi, a cui si riconosceva l'indiscussa leadership politica ma non un ruolo di *dominus* assoluto, specie nelle scelte istituzionali.

Una situazione analoga si verificò nel 1955, nella fase in cui la D.C. si dava forma dopo la scomparsa del suo fondatore. Il candidato del segretario Fanfani, il Presidente del Senato Cesare Merzagora, non fu eletto anche per la resistenza di parte del partito nei confronti di un leader, Fanfani appunto, che mostrava tendenze egemoniche. Fu invece eletto al quarto scrutinio, il 29 aprile 1955, con anche i voti dei comunisti e dei socialisti, il Presidente della Camera Giovanni Gronchi.

Un periodo di crisi fu certamente quello in cui si colloca l'elezione, avvenuta il 6 maggio del 1962, di Antonio Segni. Nel febbraio dello stesso anno era sorto il Governo Fanfani IV, il primo con l'appoggio esterno dei socialisti e con un programma riformatore, specie in materia di pubblica istruzione ed energia elettrica e il percorso verso una coalizione organica di centro-sinistra sembrava ormai avviato. In questo quadro, il segretario della D.C. Aldo Moro propose – e riuscì a far eleggere, sia pure dopo nove scrutini e con una maggioranza assai ristretta e non coincidente con quella di governo – un esponente di

primo piano della corrente dorotea, con il fine di bilanciare le spinte progressiste in atto e di assicurare la parte più conservatrice del partito.

Le elezioni del 1964 e del 1971 – che condussero alle presidenze di Saragat e Leone – assumono un rilievo *inter alia*, perché in esse si palesò una tendenza che caratterizza l'intera storia repubblicana, ossia la quasi impossibilità per i leader politici di primissimo piano di farsi eleggere a Capo dello Stato. Nel 1964 e nel 1971 svanì la candidatura di Fanfani, che nella seconda occasione, tra l'altro, era il candidato ufficiale della DC e nella posizione “privilegiata” di Presidente del Senato; sempre nel 1971, l'ipotesi di una presidenza Moro non trovò consensi sufficienti all'interno del suo stesso partito, che preferì accordarsi sulla figura di Leone.

Ben più drammatica la temperie in cui avviene l'elezione di Pertini l'8 luglio del 1978, con la più ampia maggioranza della storia repubblicana. La morte di Moro aveva privato il Parlamento di un “candidato naturale” e forse anche per questo l'elezione avvenne solo al sedicesimo scrutinio. Quella di Pertini presenta comunque caratteri ricorrenti nelle elezioni presidenziali. Pertini era stato Presidente della Camera nelle due legislature precedenti, dal 1968 al 1976, non aveva ruoli politici di primo piano e non era l'opzione preferita del segretario socialista Craxi, che aveva avanzato per primi i nomi di Antonio Giolitti e Giuliano Vassalli. Inoltre, l'elezione di un socialista, sia pure anomalo come Pertini (che durante il sequestro Moro aveva appoggiato, a differenza del leader socialista, la “linea della fermezza”), può essere letta anche come una compensazione per il partito che più stava soffrendo, sul piano politico ed elettorale, la stagione, che ebbe vita breve, della solidarietà nazionale.

Quanto, infine, all'elezione di Cossiga nel 1985, essa sembra costituire un'eccezione rispetto alle precedenti sia perché fu il primo Presidente eletto al primo scrutinio e con un'amplissima maggioranza, sia perché fu forse l'unico caso in cui il segretario della D.C., allora Ciriaco De Mita, riuscì a imporre al suo stesso partito, senza particolari difficoltà, il proprio candidato.

## Da Scalfaro a Mattarella

L'elezione di Scalfaro avviene il 25 maggio 1992, al sedicesimo scrutinio, in un momento di vera e propria crisi istituzionale, due giorni dopo l'attentato di Capaci. Proprio tale evento aveva indotto il Parlamento a orientarsi sui presidenti delle

due assemblee, Scalfaro e Spadolini, per poi eleggere l'allora Presidente della Camera.

Prima di ciò, tuttavia, si ebbe una conferma della perdurante validità di quella "legge non scritta" delle elezioni presidenziali, che rende particolarmente ostica per i leader politici la via per il Quirinale. In quell'anno fallì il disegno di eleggere l'allora segretario della D.C. Forlani né si riuscì a creare le condizioni per una candidatura di Andreotti, che pure aspirava alla carica.

In tempi più recenti, non ebbe successo l'ipotesi, avanzata nel 2006 dall'allora segretario dei Democratici di Sinistra Piero Fassino, di eleggere Massimo D'Alema con il consenso dell'opposizione di centrodestra; nel 2013, è storia nota, la candidatura di Romano Prodi non ebbe successo per il mancato consenso, nel segreto dell'urna, di un numero assai rilevanti di "grandi elettori" del suo stesso partito.

Negli ultimi decenni sembra, invece, almeno in parte venuta meno la regola secondo cui colui che sembra dominare la vita politica raramente riesce a imporre al Parlamento (e prima ancora al suo partito) il nome a lui più gradito. Come si è già accennato, nella prima fase della Repubblica, forse solo De Mita riuscì nel 1985 a far eleggere il candidato ufficiale del partito, mentre in molti altri casi (nel 1948, nel 1955, nel 1971, nel 1978 e nel 1992) prevalse un «*dark horse*, ossia una figura che – pur non essendo la prima scelta – si è dimostrata in grado di conquistare il sostegno parlamentare necessario, grazie al concorso di settori dell'opposizione» (Brizzi).

Ciampi nel 1999 e Mattarella nel 2015 erano la prima scelta dei leader del partito di maggioranza relativa (nel primo caso il *king-maker* fu il segretario dei D.S. Walter Veltroni, nel secondo Matteo Renzi, a quel tempo a capo del P.D.) e infatti furono tutti eletti nei primi scrutini, sia pure con maggioranze ben diverse.

Nel 2006 Giorgio Napolitano non era forse la prima opzione dei D.S., ma la sua elezione ha rappresentato certamente un successo per l'allora segretario Fassino, che riuscì a portare per la prima volta al Quirinale un dirigente storico del P.C.I., vedendo così definitivamente riconosciuto il ruolo centrale del comunismo italiano nella storia repubblicana.

Solo nel 2013 l'allora segretario del P.D. Pierluigi Bersani non riuscì a ottenere la maggioranza richiesta dalla Costituzione né per Franco Marini né per Romano Prodi e per risolvere la crisi fu necessario infrangere una ulteriore regola non scritta, ossia la non rielezione del Presidente in carica.

## Qualche osservazione, alla ricerca di regolarità

Questo breve e disorganico racconto mira a rintracciare alcuni fili comuni, alcune regolarità, in elezioni presidenziali ognuna diversa per tempi e condizioni politico-istituzionali. Ciò al fine di abbozzare un quadro della peculiarità dell'elezione presidenziale nel nostro sistema politico e costituzionale e, se si vuole, di immaginare gli scenari prossimi futuri.

Certamente, la presidenza di una assemblea parlamentare costituisce una condizione privilegiata per accedere alla presidenza della Repubblica, specie in tempi particolarmente complicati. In vari casi è avvenuto un passaggio diretto al Quirinale (Gronchi, Cossiga, Scalfaro), in altri la carica istituzionale era stata detenuta in legislature precedenti (De Nicola, Leone, Pertini, Napolitano). Del resto, tutti i Presidenti erano parlamentari al momento dell'elezione, con le eccezioni di Ciampi e di Mattarella, quest'ultimo giudice costituzionale quando fu eletto ma comunque deputato per sette legislature.

La detenzione di altre cariche sembra invece rendere più difficile l'ascesa al Colle. Ciò vale in primo luogo per il Capo dello Stato uscente: anche quando il Presidente non avrebbe disdegnato un ulteriore mandato, il Parlamento non ha ritenuto di percorrere quella strada. L'unica eccezione, nel 2013 con Napolitano – che, peraltro, aveva in più occasioni pubblicamente manifestato la propria contrarietà a un secondo mandato – rappresenta una evidente anomalia, dettata dalle condizioni eccezionali che si erano determinate.

Anche l'appartenenza al governo sembra essere, specie in tempi recenti, più un ostacolo che un vantaggio. Sino ad ora non vi sono stati passaggi diretti da Palazzo Chigi al Quirinale e solo Segni, Leone, Cossiga e Ciampi erano stati al vertice dell'esecutivo, qualche anno prima dell'elezione presidenziale e a capo di Governi generalmente di breve durata.

Inoltre, solo in quattro casi sono stati eletti ministri in carica, quasi tutti in tempi ormai lontani: Segni e Saragat erano ministri degli esteri, Einaudi e Ciampi erano a capo di importanti ministeri economici e, non a caso, furono gli unici due Presidenti della Repubblica che non possono essere definiti "politici di professione".

Infine, come si è già accennato, avere un ruolo di leadership nel proprio partito ha costituito per lo più un handicap nella corsa al Colle. Tra i dodici Presidenti della storia repubblicana, da De Nicola a Mattarella, l'unico segretario di partito fu Saragat, non a caso fondatore e leader storico di una forza politica con un consenso elettorale limitato.

Questa tendenza a preferire personalità politiche non più al centro dell'agone politico, si è forse ulteriormente rafforzata negli ultimi decenni: al ruolo accresciuto di supplenza del Presidente nelle più recenti legislature (e nelle attuali condizioni politiche è facile profezia immaginare che tale ruolo attivo non verrà meno) non ha corrisposto una "politicizzazione" della sua figura tale da rendere l'elezione presidenziale una competizione tra leader, anche nell'ambito di una elezione indiretta.

Al contrario, l'esperienza recente sembra mostrare un più marcato *favor* del Parlamento in seduta comune per personalità di riconosciuta sensibilità istituzionale, con una profonda conoscenza delle regole costituzionali e delle dinamiche politiche, capaci di rappresentare l'unità nazionale. E ciò sembra valere soprattutto per quei presidenti (Pertini nel 1978, Scalfaro nel 1992 e Napolitano nel 2013) eletti, con un consenso molto ampio, nei periodi di più grave crisi istituzionale.

Un ulteriore dato che si coglie, è che il Presidente è solitamente eletto con i voti dell'intera maggioranza, talvolta con il concorso di parte dell'opposizione. Nei rari casi in cui ciò non è avvenuto (Gronchi, Segni e Leone, che non ebbero l'appoggio di alcuni partiti laici di maggioranza) solo nel primo caso vi è stata una ricaduta sul governo. Nel 1955, infatti, l'elezione di Gronchi determinò una crisi di governo, risolta con il passaggio da un esecutivo Scelba a uno guidato da Segni.

Talvolta, però, l'esito dell'elezione ha prodotto effetti significativi nelle dinamiche politiche. Il caso più recente riguarda la rottura sul percorso delle riforme costituzionali tra il P.D. e Forza Italia determinata dall'elezione di Mattarella, che non riscuoteva il consenso di quest'ultimo partito.

Una lezione della storia repubblicana sembra essere che, al di là di un rito piuttosto bizantino, e di un frequente ricorso a tatticismi, alchimie, lotte intestine e imboscate, grazie soprattutto al voto segreto, la scelta del Costituente circa le modalità di scelta del Capo dello Stato – oggetto del saggio di Elena Bindi – sia stata nel complesso felice.

Se nei periodi più complessi la presidenza della Repubblica è divenuta sempre più, prendendo a prestito un'espressione di Gustavo Zagrebelsky, «l'istituzione della fiducia repubblicana», ciò deriva anche da quelle regolarità che si sono rintracciate nelle elezioni presidenziali e che hanno contribuito a rafforzare la legittimazione del Capo dello Stato, specie nelle fasi più critiche della storia nazionale.

In questa prospettiva, il rischio che si coglie alla vigilia della scelta del prossimo Capo dello Stato è che gli attori politici ragionino con lo sguardo corto sul presente, senza memoria. Quanto accaduto dal 1946 a oggi ha finito con il creare una "tradizione", il cui senso complessivo non può essere del tutto ignorato da chi è chiamato a contribuire alla "elezione più importante", specie quando questa si colloca nel mezzo di una crisi.

