



**Roberto Borrello\***

## **Intervento al Forum “La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”\*\***

### **1. In caso di crisi di governo durante il c.d. semestre bianco, ritiene che il Presidente della Repubblica possa adeguatamente svolgere i propri compiti diretti alla formazione di un nuovo Governo senza l'arma del potere di scioglimento?**

Come l'osservazione comparatistica ci insegna, il virtuoso funzionamento dello strumento dello scioglimento, nelle forme di governo parlamentari o che comunque accolgono il principio della fiducia parlamentare nei suoi elementi costitutivi, ha storicamente inciso profondamente sulle concrete dinamiche che varie esperienze costituzionali hanno assunto in concreto, determinandosi spesso esiti nefasti, come le vicende della IV Repubblica francese o di Weimar ci insegnano.

Nell'ordinamento italiano il dato di partenza, sul piano dello stretto diritto scritto, è che l'art. 88 Cost., definito norma “aperta”, non indica espressamente i presupposti per l'esercizio del potere, che derivano, quindi, dal suo inserimento nel contesto delle disposizioni sulla forma di governo, nella concreta dinamica della vita istituzionale.

Preliminarmente occorre chiedersi in che misura lo scioglimento anticipato possa essere un'arma in mano al Capo dello Stato per la risoluzione delle crisi di governo. Sotto tale profilo, la prassi manifestatasi prevalentemente è stata quella dello scioglimento funzionale, come superamento del blocco di sistema. In tale assetto, il Presidente esercita il c.d. potere di intermediazione, sino a quando non viene a constatare, assieme alle forze politiche presenti in parlamento e variamente sollecitate, l'impossibilità di riattivare la funzionalità del modellino divisato dagli artt. 92 e ss. Cost..

Tale constatazione ha, come proprio sbocco fisiologico, l'atto di scioglimento, connotato nel ben noto carattere complesso o duumvirale che dir si voglia, che esclude letture esclusivamente presidenziali o governative del potere, nell'alveo dell'art. 89 Cost. in materia di controfirma.

---

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Siena.

\*\* Intervento realizzato in occasione del Forum “La coda del capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”, tenutosi il 20 dicembre 2021 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione della “Sapienza”, Università di Roma.

Come è noto, con la svolta della crisi di regime dei primi anni novanta, con il nuovo sistema elettorale del 1993, la nascita delle coalizioni elettorali (a cui ha fatto seguito, anni dopo, la formale designazione di un capo della coalizione o della lista), è emersa una maggiore capacità delle forze politiche di limitare la capacità di intermediazione presidenziale per la formazione dei governi post elezione, ma non di interferire, significativamente, sull'uso del potere di scioglimento, ai fini della risoluzione delle successive crisi.

In realtà, non è passata la teoria dello scioglimento immediato post crisi della maggioranza eletta, come prerogativa del Governo, per rimettere subito al corpo elettorale la scelta di una nuova maggioranza governante (già a partire dal rifiuto di scioglimento di Scalfaro nel 1994).

In tale prospettiva, su un piano generale, specie negli ultimi anni, lo scioglimento anticipato è stato visto come l'extrema ratio, venendo ad emergere, specie nei momenti di maggiore dimostrazione dell'incapacità del sistema politico di trovare autonomamente la forza di uscire dall'impasse, l'autorevolezza della figura presidenziale, secondo la ben nota metafora di G. Amato, della fisarmonica, nella sua capacità di individuare la strada su cui si devono incamminare le forze politiche stesse, anche mediante soluzioni articolate ed innovative.

In tale prospettiva, il Presidente ha affinato una rilevante capacità di bilanciare e moderare la pretesa delle forze politiche all'immediato ricorso alle urne, tendendo a garantire la tenuta della forma di governo nell'ambito della forma di stato di democrazia rappresentativo-parlamentare.

Quindi si può affermare che la posizione del Presidente è quella un moderatore dello scioglimento, piuttosto che di un suo propugnatore nel momento della crisi.

L'assenza della possibilità dello scioglimento nell'ambito del semestre bianco, potrebbe, quindi, vedersi come un fattore idoneo a favorire la capacità di pressione che il Capo dello Stato può esercitare per risolvere la crisi. Ciò vale, tuttavia, con riferimento ad un assetto di forze politiche responsabili, in grado di percepire il bene comune e sacrificare interessi di parte dinanzi alla *salus rei publicae*. Quando appare diffuso, invece, un atteggiamento ispirato al bieco calcolo elettorale ed all'azzardo, l'assenza dello strumento, sia pure residuale, dello scioglimento potrebbe determinare situazioni di rischio per la tenuta del sistema.

Per stare all'attualità, la situazione di blocco di sistema recentemente superata grazie al carisma della figura di Draghi, rispetto alla quale si sono dovute piegare le forze politiche, come avrebbe potuto essere affrontata, in assenza di tale soluzione, nell'ambito del semestre bianco? A mio avviso, specie nell'attuale momento storico, l'assenza della possibilità di scioglimento potrebbe determinare problematiche estremamente serie. Il tema sarà ripreso comunque più avanti nell'ambito delle riflessioni sull'eventuale abolizione del semestre bianco.

***2. Nel caso in cui, durante il c.d. semestre bianco, non sia possibile individuare una nuova maggioranza parlamentare in grado di conferire la fiducia a un nuovo Governo, quali ritiene potrebbero essere gli sbocchi istituzionali? In caso di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato, in qualità di supplente del Capo dello Stato, potrebbe sciogliere anticipatamente le Camere?***

La domanda consente di collegarsi a ciò che si diceva nella parte finale della precedente risposta. Evidentemente, si ipotizza di trovarsi in una situazione nella quale il Presidente della Repubblica non è riuscito ad esperire quella forte capacità di condizionamento, che va oltre l'intermediazione politica, inducendo comunque la formazione di governi di salvezza nazionale, a iniziativa presidenziale, come appunto si ricordava più sopra.

A questo punto si sarebbe costretti a mantenere in carica, per gli affari correnti, il governo dimissionario o a formare un governo di minoranza dalla vita precaria, con esiti disastrosi dinanzi a situazioni di emergenza come quelle attuali. Potrebbe emergere in tale contesto un Capo dello Stato reggitore dello stato di crisi alla Esposito, ma siamo su scenari di pura discettazione accademica.

La soluzione, sottintesa nella seconda parte della domanda, è quella del Capo dello Stato che si dimette per favorire l'immediata elezione di un nuovo presidente, che riacquisterebbe la pienezza del potere di scioglimento. Nelle more delle elezioni, vi sarebbe la reggenza del Presidente del Senato ex art. 86 Cost, versandosi nella fattispecie delle dimissioni esplicitamente prevista dalla disposizione. La durata della supplenza ovviamente dipenderebbe dai tempi necessari per l'elezione del nuovo Presidente.

In dottrina si propende per la sussistenza -in relazione alla natura di sostituto del supplente, con conseguente temporaneità della carica e mancanza di rappresentatività- di poteri limitati alla ordinaria amministrazione. Sotto tale profilo si è sostenuto che i poteri del supplente sarebbero proprio quelli del presidente in semestre bianco, con impossibilità, quindi, dell'esercizio del potere di scioglimento. Per altro, a medesima conclusione si potrebbe pervenire anche basandosi sul principio che il sostituto non può avere poteri maggiori dell'organo sostituito e, qualora subentri nel momento del semestre bianco, si troverebbe comunque, a prescindere dall'ampiezza dei poteri esercitabili prima del semestre, nella medesima posizione del Presidente della Repubblica.

La tesi appare, a mio avviso, condivisibile e conforme ai principi fondamentali del diritto costituzionale.

Per completezza di analisi, tuttavia, va segnalata la differente posizione secondo la quale, dinanzi a casi particolari che richiedono l'esercizio indifferibile e necessario di un potere presidenziale, incluso lo scioglimento, questo debba comunque essere esercitato dal supplente, dinanzi all'esigenza preminente di assicurare la funzionalità del sistema. A sostegno di tale tesi, si potrebbe anche evidenziare (ma sul punto si tornerà più avanti), che non sussisterebbero per il supplente quelle ragioni poste tradizionalmente alla base dell'inibizione al Capo dello Stato del

potere di scioglimento, quali la possibile influenza sulla rielezione o la supposta minore rappresentatività, dovuta all'avvicinarsi della fine del mandato.

La possibilità per il supplente di esercitare il potere di scioglimento sarebbe, tuttavia, legata alla ricorrenza di situazioni di così particolare gravità, da essere difficilmente formulabili in fattispecie specifiche. Va, per altro, aggiunto che occorre ritenere che il governo, rimasto in carica per l'ordinaria amministrazione, sarebbe comunque legittimato agli interventi necessari per fronteggiare situazioni estreme (con tempi più brevi rispetto a quelli richiesti per la formazione del nuovo governo, a seguito dello scioglimento). In ogni caso, occorrerebbe sempre valutare se vi sono le condizioni per una rapida elezione del nuovo capo dello stato, che renderebbe inutile un esercizio così estremo e quasi *extra ordinem*, per quanto detto, del potere di scioglimento da parte del supplente.

***3. Ritiene ancora opportuna la previsione di cui all'art. 88, secondo comma, Cost., lasciando alle dinamiche politiche la risoluzione di eventuali impasse, o ne auspica una revisione? In caso il legislatore costituzionale decidesse di abrogare tale previsione, riterrebbe necessario disporre altresì il divieto di rielezione del Presidente della Repubblica? Nel caso in cui il legislatore costituzionale non lo prevedesse espressamente, ritiene che un simile divieto potrebbe ricavarsi ermeneuticamente in ragione della abrogazione del c.d. semestre bianco?***

La prima cosa che mi sembra opportuno precisare è che la previsione del semestre bianco viene tradizionalmente ricollegata al tema della rieleggibilità del presidente, sulla base della sua genesi nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente. Tuttavia, in sede dottrina, sono state individuate ulteriori possibili giustificazioni dell'istituto che vanno, pertanto, per completezza di analisi, esaminate.

In ordine al primo profilo, a me sembra che non sussista la possibilità di uno sviamento di potere nell'esercizio dello scioglimento da parte del Presidente della Repubblica in relazione alla possibilità della sua rielezione.

In primo luogo, la connessione tra rieleggibilità e semestre bianco presuppone la possibilità di utilizzo del potere di scioglimento in senso sostanzialmente presidenziale, che è smentita dalla sopra richiamata, prevalente ricostruzione di atto complesso dello scioglimento stesso. Questo lo aveva già sottolineato Martines in occasione del noto dibattito su Rassegna parlamentare sul messaggio di Segni del 1963.

In secondo luogo, come è stato rilevato recentemente in sede dottrinale, non si vede di quali strumenti pratici il Presidente della Repubblica possa disporre per influenzare, realisticamente, le elezioni, di modo che ne esca una composizione parlamentare favorevole alla propria rielezione.

In terzo luogo, si può ritenere che i rischi connessi a tale utilizzo sviato del potere di scioglimento, siano sufficientemente bilanciati, come già ebbe modo di ricordare sempre Martines e come di recente è stato fatto presente in contributi dottrinari, dagli strumenti di garanzia di cui

la Costituzione circonda la figura presidenziale, sotto il profilo del conflitto di attribuzioni fra Presidente e Governo o nell'alveo dell'art. 90 Cost.

Le stesse considerazioni valgono per la possibilità, da taluno ipotizzata in dottrina, che il Presidente, mediante lo scioglimento, tenti di realizzare la posticipazione dell'elezione del proprio successore (a fini sabotatori) o di favorire l'elezione di un candidato avente il suo sostegno.

Un'ulteriore giustificazione per il semestre bianco è stata poi individuata in una sorta di presunzione di minore rappresentatività nel periodo più vicino alla scadenza del mandato, con l'inidoneità del Presidente all'esercizio di quelle delicate valutazioni che la decisione sullo scioglimento comporta (secondo la nota posizione di Mortati);

Tale tesi non mi sembra condivisibile, in quanto presuppone un affievolimento di poteri, limitato, per altro, solo a quello di scioglimento, che non appare compatibile con la configurazione piena, permanente ed incondizionata che delle attribuzioni dell'organo presidenziale viene a fare il dettato costituzionale.

In conclusione, le motivazioni che vengono prospettate a fondamento del semestre bianco, non appaiono irresistibili, a fronte delle più sopra evidenziate disfunzioni che la mancanza dell'arma dello scioglimento in capo al Presidente, nell'ultima parte del suo mandato, può provocare sul funzionamento del sistema. Appare, quindi, auspicabile una revisione dell'art. 88 comma 2 Cost. nel senso della sua abrogazione.

Ciò detto, qualora si procedesse in tal senso, non sarebbe necessario disporre contestualmente il divieto di rielezione del Presidente della Repubblica, essendo, la rielezione, per le ragioni sopra sottolineate, del tutto indipendente rispetto alla questione dello scioglimento.

L'abrogazione del semestre bianco, quindi, non comporterebbe la configurazione di una sorta di fenomeno di riespansione e riassetto dell'ordito costituzionale in grado di dare luogo ad un'insorgenza ex nunc (non ad una esplicitazione) del divieto di rielezione, per riequilibrare il sistema.

#### ***4. De iure condito, deve ritenersi possibile la rielezione del Presidente della Repubblica? Oppure si era formata una consuetudine costituzionale di segno contrario, violata in occasione della rielezione del Presidente Napolitano? Come valuta il precedente della rielezione "a tempo" del Presidente Napolitano?***

A me sembra, anche alla stregua dei lavori preparatori e sul piano di una interpretazione sistematica, che il dettato costituzionale configuri la rieleggibilità del Presidente della Repubblica.

Si può ricordare che la Costituzione si esprime in modo palese per le ipotesi di divieto di rieleggibilità. In tal senso sono indicativi gli artt. 104, comma 6 Cost. (I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili) e 135, comma 3 (I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati). Si può anche notare che il comma 5 di tale ultima disposizione configura una previsione in positivo, che può ritenersi

parimenti indicativa (la Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice).

Sotto tale punto di vista mi pare condivisibile l'opinione di Michele Ainis, espressa in un articolo di stampa, che ricorda, riprendendo Martines, che gli organi politici sono rieleggibili e che il Presidente è il garante politico della Costituzione, sussistendo invece il divieto di rieleggibilità per i giudici costituzionali, garanti giuridici della costituzione. Prevedere il divieto di rielezione del Presidente, equivarrebbe, quindi, ad equipararlo ad un giudice, svilendo e snaturando la portata delle sue attribuzioni.

Un ulteriore argomento a favore è la circostanza che, se nel 1963, in occasione del messaggio di Segni, si è ritenuto di dovere accompagnare l'abrogazione del semestre bianco con l'esplicitazione di un divieto di rielezione, quest'ultima doveva ritenersi possibile, evidentemente, de iure condito

Sul piano sistematico, poi, occorre considerare che la rieleggibilità appare coerente con l'assetto della vigente forma di governo parlamentare italiana, condizionata, negli snodi delicati del suo funzionamento, da forti squilibri dell'assetto del sistema partitico, non ancora risolti. Tale situazione potrebbe trovare nella possibilità di rielezione del Presidente della Repubblica uno strumento in grado di garantire il funzionamento del sistema nei momenti più delicati.

A fronte di queste indicazioni, a mio avviso abbastanza pregnanti, da parte della costituzione scritta, mi sembra che, per converso, non sussistano indicazioni altrettanto chiare ed univoche in ordine alla sussistenza di convenzioni o consuetudini concernenti l'instaurazione successiva del divieto di rielezione. Al riguardo vale, su un piano generale e di metodo, la necessità di un approccio cauto nella rilevazione dell'insorgenza del fenomeno consuetudinario, rispetto ad una costituzione scritta e rigida.

Ad es. vi è la ben nota tesi secondo cui esisterebbe una convenzione costituzionale tra Presidente e forze politiche parlamentari, tesa ad escludere la possibilità di rieleggere il Presidente della Repubblica, ma essa è stata ritenuta smentita dall'esplicito intento, manifestato da quasi tutti i partiti, di eleggere nuovamente il Presidente uscente Ciampi (situazione più volte reiterata, anche, da ultimo, ora, in occasione della scadenza del mandato di Mattarella, rispetto alla quale si è ritenuto, come sappiamo, di dover presentare un disegno di legge costituzionale per sancire il divieto di rieleggibilità).

Se è vero, poi, che il successivo rifiuto di Ciampi ha portato a sostenere, all'epoca, che la detta convenzione si sarebbe trasformata in una vera e propria consuetudine, necessitando un'eventuale modifica, addirittura, di un'apposita legge di revisione costituzionale, è altrettanto vero che in quella circostanza, così come in altre occasioni successive, sono stati avanzati dubbi sulla sussistenza dell'imprescindibile requisito dell'opinio iuris.

Su un altro piano, rispetto alla problematica del fenomeno convenzionale e consuetudinario, si collocano, poi, a mio avviso, le tesi che, pur ammettendo che la Costituzione non prevede un espresso divieto di rielezione del Presidente della Repubblica, ritengono la rinnovazione della carica politicamente inopportuna.

Per quanto riguarda, infine, il caso Napolitano, esso non può rilevare, per le ragioni sopra esposte, quale consuetudine facoltizzante, in quanto, appunto, la rieleggibilità già esiste in base al disposto della costituzione.

In ogni caso, non si può non segnalare il rischio connesso ad una ricostruzione della vicenda come fonte fatto, in quanto le circostanze in cui tale rielezione è avvenuta potrebbero indurre ad azzardare (come è appunto accaduto) ipotesi interpretative diverse da quella, che per altro dovrebbe essere corretta, di una ordinaria rielezione per sette anni in un assetto “ordinario” degli organi costituzionali coinvolti nel meccanismo della forma di governo.

Si fa riferimento, ovviamente, alla vulgata della presunta rielezione “a tempo”, evocata nella domanda, così come alla presunta possibilità di una rielezione condizionata alla realizzazione di una sorta di programma imposto in posizione di “contraente forte” da parte del Presidente o di una rielezione atipica, connessa a straordinari casi di necessità ed urgenza.

***5. La cronaca politico-costituzionale ritiene possibile l'elezione a Presidente della Repubblica del Presidente del Consiglio dei ministri in carica. Quali ritiene dovrebbero essere gli sviluppi istituzionali in caso ciò accada? Quando sarebbero opportune le dimissioni da Presidente del Consiglio del neo-eletto? Quale ruolo dovrebbe esercitare il supplente del Presidente del Consiglio individuato ai sensi della legge 400/1988? Come e da quale Capo dello Stato andrebbero gestite le successive dimissioni di quest'ultimo?***

In via preliminare va sottolineata la peculiarità di una fattispecie, mai realizzatasi sinora nella storia repubblicana, caratterizzata dal passaggio, senza soluzione di continuità, da una carica di governo alla carica di Capo dello Stato (Segni, Leone, Cossiga e Ciampi sono stati prima Presidenti del Consiglio, ma sono decorsi, dai 2 ai 5 anni tra la cessazione della carica e l'inizio del mandato presidenziale).

Gaetano Azzariti ha prospettato un potenziale conflitto di interessi per Draghi, che diverrebbe, sia pure nei limiti della Costituzione, il controllore di quell'indirizzo che lui stesso poco tempo prima ha coordinato. Su di un altro piano, appaiono, a mio avviso, inconfigurabili, a costituzione invariata, le letture semipresidenzialiste che della fattispecie sono state date, a livello politico e giornalistico, dato che -anche a considerare la possibile espansione della figura presidenziale sul versante dell'indirizzo politico costituzionale (sulla linea bariliana) o in coerenza con una forma parlamentare a bassa razionalizzazione (così come definita da Omar Chessa)- non sarebbero mai legittimati poteri “governanti” del Presidente.

Venendo ora al primo profilo, attinente a quando sarebbero opportune le dimissioni da Presidente del Consiglio del neo-eletto, l'art. 84 comma 2 Cost. stabilisce in modo secco l'incompatibilità con qualsiasi carica dell'ufficio di Presidente della Repubblica.

Se ci atteniamo ad un criterio formale, la piena sussistenza dell'ufficio di Presidente della Repubblica si realizza con il perfezionamento del procedimento prepositivo alla carica, segnato dal giuramento ex art. 91 Cost. Quindi, in teoria, il Presidente del Consiglio, può scegliere di

dimettersi tra il momento della elezione ed immediatamente prima del giorno del giuramento. Dopo tale momento le dimissioni sarebbero superflue, se si accede alla tesi secondo la quale vi sarebbe comunque una decadenza ipso iure dalla carica, che determina l'incompatibilità o sarebbero in violazione dell'art. 84 comma 2 Cost., con l'apertura di scenari dai contorni incerti, in ordine alle procedure e alle eventuali sanzioni da adottare. Rispetto al *range* temporale ora individuato, ragioni di estrema correttezza, consigliano di dimettersi immediatamente, al momento dell'elezione, ritenendosi già realizzata in quel momento una situazione rilevante rispetto alla ratio dell'art. 84 comma 2 Cost.

Di conseguenza, dal momento di tali dimissioni, risalenti come detto all'elezione, si realizza quell'impedimento che legittima l'attivazione della reggenza del ministro più anziano ex art. 8 comma 2 della legge n. 400 del 1988, in assenza di un vicepresidente. Non vi è, chiaramente, spazio per lo status tipico di Presidente del Consiglio dimissionario con poteri di ordinaria amministrazione.

In questa prospettiva, il problema della formazione di un nuovo governo che sostituisca quello presieduto da Draghi, può risolversi sulla base di varie ipotesi.

Ove si raggiungesse un preventivo accordo politico sul Governo post Draghi, Draghi, appena eletto, si dimetterebbe nelle mani di Mattarella e dovrebbero svolgersi consultazioni lampo per la nascita del nuovo esecutivo condotte da Mattarella stesso, il quale, dopo la fiducia ottenuta dal nuovo governo, ove ciò avvenisse prima del 3 febbraio, si dimetterebbe per consentire l'insediamento di Draghi al Quirinale, venendo convocate le Camere per fare giurare il nuovo presidente. Sarebbe necessario in tal caso l'affidamento al Presidente del Senato della reggenza della Presidenza della Repubblica fino al giuramento di Draghi.

Se il giuramento avvenisse dopo il 3 febbraio ci sono due ipotesi: la prorogatio di Mattarella fino al giuramento di Draghi o, sulla base di una interpretazione rigorosa della scadenza del mandato, l'attivazione della supplenza del Presidente del Senato ed il giuramento di Draghi nelle sue mani.

Se si ritenesse opportuno lasciare, invece, al nuovo Presidente la formazione del nuovo governo, l'ipotesi alternativa sarebbe quella di una diversa sequenza di quanto sopra ricostruito: dimissioni di Draghi appena eletto, con dimissioni immediate di Mattarella rispetto alla scadenza del 3 febbraio, consentendo il giuramento e l'insediamento di Mario Draghi, il quale avvierebbe le consultazioni per il nuovo governo. Ovviamente vi sarebbe la reggenza del Ministro più anziano fino alla formazione del nuovo governo e la supplenza del Presidente del Senato fino al giuramento di Draghi.

Per quanto riguarda i poteri che dovrebbe esercitare il supplente del Presidente del Consiglio, individuato ai sensi della legge 400/1988, mancano, ovviamente, dei precedenti. L'esperienza dei due vicepresidenti del primo governo Conte vedeva in tali due figure l'effettivo centro propulsivo dell'azione di governo in relazione alla peculiarità del c.d. contratto di governo. Non è ovviamente rilevante nel nostro caso. I poteri dovrebbero comunque seguire la logica dell'ordinaria amministrazione, salvo, come al solito, atti indifferibili e necessari.



Per quanto riguarda, infine, il quesito da quale Capo dello Stato andrebbero gestite le successive dimissioni del supplente del Presidente del Consiglio, la risposta è connessa agli scenari sopra ipotizzati, partendo dal presupposto che la supplenza viene svolta fino alla nomina ed al giuramento del nuovo governo. Dipende da chi effettua le consultazioni e segue la formazione del governo secondo la logica sopra ricostruita che vede una serie di condizioni perché sia Draghi o Mattarella a porsi quale artefice della formazione del nuovo governo.

***6. La prassi (o le convenzioni costituzionali? O la consuetudine costituzionale?) ha sinora impedito la presentazione di formali candidature alla carica di Presidente della Repubblica. Ritene che ciò sia imposto dalle norme costituzionali scritte e dalla forma di governo parlamentare?***

Appare ovvio in forme di governo, come quelle semipresidenziali, a prevalenza del Capo dello Stato e quella presidenziale, la previsione di una disciplina dettagliata e pregnante non solo delle candidature per la Presidenza della Repubblica, ma anche della campagna elettorale, nei suoi risvolti finanziari e mediatici, visto il rapporto diretto con il corpo elettorale, nella logica dualistica del modello.

Il nostro ordinamento non disciplina espressamente la materia, limitandosi ad evidenziare i requisiti, molto “aperti” per la carica.

In correlazione alla modalità elettiva per così dire ad alto tasso di asetticità, a scrutinio segreto ex art. 83 Cost. e senza possibilità di dibattito (in relazione alla natura di mero seggio elettorale del Parlamento in seduta comune), è stato sostenuto che si sarebbero formate norme non scritte, di natura convenzionale, o, come afferma Paladin, vere e proprie consuetudini, giustificate dall’esigenza di sottrarre l’elezione di un organo costituzionale, istituzionalmente *super partes*, ai meccanismi che sono propri della lotta politica tra i partiti, di sminuire la forza e l’autorevolezza degli aspiranti alla carica di Capo dello Stato.

Tali regole si sostanziano nel divieto di procedure formali per la presentazione delle candidature, ammissibili soltanto in via ufficiosa e non oggetto di discussione parlamentare e nel divieto di dare diffusione a programmi che prospettano modalità di futuro esercizio delle prerogative presidenziali.

Quanto al primo profilo, appare in effetti fondamentale, alla stregua della nostra forma di governo, tenere fuori dall’istituzione parlamentare, attività che devono restare espressione del circostante libero dibattito pubblico, collocato nell’area della politica-libertà e non in quella della politica-funzione.

Quanto all’aspetto specifico della diffusione di intenzioni sul modo di gestire le funzioni presidenziali, ancorché non vietabile sul piano giuridico, per quanto detto, nell’area extraistituzionale del pubblico dibattito, essa apparirebbe in ogni caso inutile e fuorviante, perché, come è stato giustamente notato, la già richiamata natura a fisarmonica delle funzioni

presidenziali e l'imprevedibilità della estensione di quest'ultime in prospettiva futura, renderebbe quantomeno artificiosa o inutile l'espressione di questa "intenzione" di azione.