

**LE ELEZIONI PRESIDENZIALI  
NELLA STORIA  
IL MATTARELLA-BIS IN PROSPETTIVA**

*a cura di*

**MARCO OLIVETTI, FRANCESCO BONINI  
GIAN MARCO SPERELLI, FILIPPO BENEDETTI**



**G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO**

PARTE I  
QUADRO D'INSIEME



CAPITOLO I

IL CAPO DELLO STATO  
NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA  
A REGIME REPUBBLICANO.  
ELEZIONE E RUOLO  
NEL SISTEMA DI GOVERNO. CENNI

di *Angelo Rinella*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Le Repubbliche semipresidenziali nell'Unione Europea. –  
3. Le Repubbliche parlamentari nell'Unione Europea. – 4. Cenni conclusivi.

1. CENNI INTRODUTTIVI

Lo scopo di questo breve scritto è quello di volgere uno sguardo di insieme alle elezioni dei Capi di Stato dei Paesi dell'Unione Europea a regime repubblicano per trarne alcune considerazioni.

Il tema si presta a una molteplicità di letture; nel senso che un'indagine esaustiva dovrebbe porsi anzitutto in una prospettiva interdisciplinare. Sono numerosi i fattori di carattere giuridico e extra-giuridico che concorrono a delineare il perimetro delle questioni interessate dal tema del presente contributo. Con questa consapevolezza, certo dei limiti che una nota quale quella che segue porta in grembo, ci si appresta a commentare i dati costituzionali per trarne spunti da mettere a frutto nell'ambito di riflessioni ben più articolate di quelle che si formuleranno in questa sede.

2. LE REPUBBLICHE SEMIPRESIDENZIALI NELL'UNIONE EUROPEA

Nella maggioranza dei Paesi dell'Unione Europea a regime repubblicano il Presidente è eletto a suffragio universale diretto a doppio turno.

Si tratta di Presidenti dotati della massima legittimazione democratica, l'elezione a suffragio universale, che tuttavia la costituzione pone di fronte o accanto a un Primo Ministro e ad un Governo investiti della fiducia del Parlamento. Un Parlamento, a sua volta eletto a suffragio universale, che esprime il Governo del Paese e si pone in posizione centrale tra gli organi di indirizzo politico.

A seconda del bilanciamento dei ruoli e dei poteri assegnati agli organi di governo, in relazione agli assetti costituzionali, la dottrina distingue tra forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale e forma di governo semipresidenziale, secondo la nota definizione di Duverger: "tre elementi: un Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale; considerevoli poteri a lui attribuiti; un Primo Ministro e ministri a lui opposti che detengono il potere esecutivo e di governo, e che possono restare in carica solo se il Parlamento non li sfiducia"<sup>1</sup>.

Tra i Paesi dell'Unione Europea a regime repubblicano sono riconducibili a questo modello di forma di governo: Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Slovenia.

I regimi politici di questi Paesi sono dunque caratterizzati dal dualismo dell'esecutivo: il Capo dello Stato, eletto con voto popolare, condivide il potere esecutivo con un Primo Ministro espresso dal Parlamento. Si tratta evidentemente di un meccanismo complesso, che richiede la messa a punto di particolari equilibri legati alle funzioni e ai poteri che la costituzione assegna a tali organi.

Non di rado, il quadro delineato in costituzione si presenta come assai dinamico, destinato a dar luogo ad una sorta di oscillazione di un ipotetico pendolo. A seconda delle circostanze politiche, tale pendolo potrà spostare l'equilibrio a favore del Presidente o, viceversa, a favore del Primo Ministro.

Il modello esemplare tra le esperienze costituzionali riconducibili a questa forma di governo è senza dubbio la quinta Repubblica francese. Esempio nel senso che si tratta dell'esperienza costituzionale nella quale tale forma di governo ha mostrato una particolare efficacia. Tuttavia, proprio le caratteristiche della forma di governo semipresidenziale mostrano come giochino un ruolo determinante nel disegnare l'assetto di regime una serie di fattori di natura extra giuridica. In particolare, un ruolo determinante sembra avere il sistema elettorale per gli effetti che esso determina sull'assetto del sistema

---

<sup>1</sup>Cfr. M. DUVERGER, *A new political system model: Semi-presidential government*, in *European Journal of Political Research*, vol. 8, n. 2, 1980, p. 165-187.

dei partiti: a seconda di tale assetto il dualismo tra Capo dello Stato e Primo Ministro può risultare rafforzato o indebolito.

L'analisi e la lettura degli scenari empirici mostra pienamente il carattere dinamico di tali esperienze costituzionali. Tuttavia, per rimanere all'ambito più strettamente giuridico, è utile ricostruire, attraverso una lettura comparativa dei testi costituzionali delle 13 forme di governo semipresidenziali presenti nell'Unione Europea, gli elementi comuni e le caratteristiche condizive relative alla figura del Capo dello Stato.

Tre aspetti meritano di essere principalmente considerati: a) le modalità di elezione; b) la durata in carica e la eventuale rieleggibilità; c) le attribuzioni.

a) Le elezioni del Capo dello Stato avvengono a suffragio universale, diretto e segreto. Normalmente è previsto un doppio turno tra i candidati che ottengono il maggior numero di voti al primo turno; soltanto in due casi, Irlanda e Slovenia, le elezioni avvengono a turno unico e dunque è escluso il ballottaggio.

b) Circa la durata in carica del Capo dello Stato, il dato che emerge dalle esperienze costituzionali considerate è disomogeneo: in alcuni casi si registra la non corrispondenza con la durata della legislatura. Sette anni in Irlanda, sei anni in Austria e Finlandia. I altri casi, la maggioranza, la durata coincide con quella della legislatura, cioè cinque anni.

Va da sé che la medesima durata del mandato non necessariamente determina la coincidenza dei momenti elettorali: l'elezione del Capo dello Stato e l'elezione dei membri del Parlamento. Tuttavia, l'aver assegnato a entrambi gli organi costituzionali eletti a suffragio universale la medesima durata di mandato segnala un rafforzamento del carattere duale del sistema di governo. Dualismo che tuttavia assumerà la fisionomia dettata dalle circostanze politiche: a seconda che si determinino maggioranze politiche congiunte oppure disgiunte e quindi "coabitazione" in seno all'esecutivo di due diverse componenti politiche.

Quanto poi alla possibilità che il Capo dello Stato sia rieleto, in genere le costituzioni degli Stati considerati prevedono la rieleggibilità in termini di limite al rinnovo del mandato. In altre parole, la rieleggibilità (per due volte come nel caso della Slovenia o per una sola volta come nel caso degli altri Paesi) sembra essere disposta per impedire che la rielezione si produca un numero indefinito di volte. Dove nulla è previsto, come nel caso della Slovacchia, deve ritenersi che non sussistano limiti alla rieleggibilità del Presidente. Almeno in termini espliciti. In effetti, l'ipotesi di una rielezione plurima di un Presidente che opera in seno a un regime democratico non po-

trebbe che essere la conseguenza di una situazione patologica. Un sistema di governo democratico propone normalmente delle alternanze nelle posizioni di governo.

c) Veniamo ora alle attribuzioni che le costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea a regime repubblicano considerati assegnano ai Capi dello Stato.

Alla qualificazione del Presidente della Repubblica come Capo dello Stato possono ricondursi le seguenti attribuzioni: rappresenta ed è garante del rispetto della costituzione, dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati internazionali; negozia e ratifica i trattati internazionali; è il capo delle forze armate e presiede i consigli e comitati superiori della difesa nazionale; indice le elezioni e promuove il referendum; nomina i giudici dell'organo di giustizia costituzionale; nomina gli alti funzionari dello Stato; è irresponsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, salvo che per alto tradimento.

In relazione al potere esecutivo, egli nomina e revoca il Primo Ministro e i ministri; presiede il Consiglio dei ministri; può inviare messaggi all'assemblea legislativa; dichiara lo scioglimento dell'assemblea legislativa anche prima della scadenza naturale; ha il potere di grazia e di commutazione della pena.

In qualità di Capo dello Stato e di Capo dell'esecutivo egli può assumere poteri eccezionali quando ricorrano le circostanze indicate dalla costituzione e può promuovere la revisione costituzionale quando lo ritenga necessario.

Il disegno costituzionale che delinea il ruolo del Capo dello Stato eletto a suffragio universale nei regimi repubblicani richiede di essere letto e interpretato alla luce dei fatti e della realtà politico-istituzionale. Le dinamiche del sistema dei partiti e i meccanismi elettorali concorrono in modo determinante a delineare il ruolo politico che il Presidente può svolgere nell'esercizio delle attribuzioni a lui conferite dalla costituzione.

Nella realtà odierna, soltanto nel caso del semipresidenzialismo della quinta Repubblica francese il Presidente svolge effettivamente un ruolo centrale di Capo dello Stato e Capo dell'esecutivo se e quando ricorrano condizioni politiche tali da aver determinato maggioranze congiunte.

In genere, gli altri Paesi a regime semipresidenziale hanno prodotto situazioni politiche che hanno visto e vedono i Presidenti della Repubblica svolgere principalmente funzioni di mediazione tra i partiti, specie dove il sistema politico tende a orientarsi verso le grandi coalizioni di governo, oppure funzioni di mera rappresentanza.