



ERIK FURNO*

IL SETTENNATO PRESIDENZIALE TRA RIELEGGIBILITÀ E SEMESTRE BIANCO**

Abstract [It]: La ormai non più inusuale rielezione del Presidente della Repubblica e l'espandersi delle funzioni presidenziali ripropongono, in vista di una preannunciata stagione di riforme costituzionali, le problematiche connesse all'abrogazione del semestre bianco, previsto dall'art. 88, secondo comma, Cost. Si tratta di una norma introdotta in sede di Assemblea Costituente allo scopo di evitare che il Presidente della Repubblica possa (ab)usare del potere di scioglimento al termine del suo incarico, in particolare allo scopo di favorire una sua rielezione. Tuttavia, essa potrebbe ostacolare la risoluzione di gravi crisi politiche che si verificano nel corso dell'ultimo semestre del mandato presidenziale. Da qui la proposta di abrogare il semestre bianco, al fine di prevenire paralisi istituzionali allo scadere della legislatura, mantenendo la rieleggibilità del Presidente alla fine del settennato.

Abstract [En]: The no longer unusual re-election of the President of the Republic and the increased presidential prerogatives pose the issue of the abolition of the "white semester", expected by art. 88, second paragraph of the Italian Constitution. This rule was introduced by the Constituent Assembly, in order to avoid a distorted use of the power of dissolution by the President at the end of his mandate, in particular to encourage his re-election. However, an incurable government crisis could happen during the last semester of the presidential mandate. For this reason, it is proposed to abolish the white semester to avoid any institutional paralysis at the end of a legislature, maintaining the re-election of the President at the end of the seven-year term.

Parole chiave: Presidente della Repubblica, Forma di Governo parlamentare italiana, Espansione delle Funzioni presidenziali, Rielezione del Capo dello Stato, Semestre bianco.

Keywords: Italian President of the Republic, Italian Parliamentary Government, Enlargement of Presidential Functions, Re-election of the President of the Republic, White Semester.

SOMMARIO: 1. Il Presidente della Repubblica tra continuità monarchica e innovazione repubblicana nel progetto di Costituzione dell'Assemblea costituente. – 2. Il settennato presidenziale. – 3. La rielezione presidenziale tra continuità ed innovazione della forma di governo e l'anacronistico semestre bianco. – 4. Osservazioni conclusive.

* Professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Napoli "Federico II".

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Il Presidente della Repubblica tra continuità monarchica e innovazione repubblicana nel progetto di Costituzione dell'Assemblea costituente

Il settennato presidenziale, nato sul modello della Costituzione francese del 1875¹, serve ad evidenziare lo stacco di un biennio tra il Presidente della Repubblica e l'Assemblea che lo elegge², «onde svincolarlo meglio dalla maggioranza che lo ha eletto»³ ed affermarne l'autonomia «dalle vicende dell'indirizzo politico e della lotta per il potere»⁴, per caratterizzarlo quale organo di garanzia costituzionale⁵.

Di regola, nei sistemi parlamentari il Presidente della Repubblica non è organo di indirizzo politico, in quanto non rientra tra le istituzioni governanti, ma rappresenta, insieme alla Corte costituzionale, un organo di garanzia.

Senonché, il Presidente della Repubblica, pur non essendo un organo politico, si trova ad operare al centro del sistema politico, ad entrare in rapporto con organi politici, ad indirizzare, in ipotesi di stallo o di blocco del sistema, gli organi politici⁶, per cui si giustificano le diverse interpretazioni della dottrina, propensa a volte a riconoscere una qualche politicità al ruolo presidenziale⁷ o, all'opposto, a lamentare una torsione in senso dualista della nostra forma di governo⁸, e l'importanza delle modalità con cui vengono esercitate le funzioni presidenziali⁹.

¹ Uno dei riferimenti dei nostri Costituenti, insieme alla Costituzione francese del 1946, furono le leggi costituzionali francesi del 1875, che sostituirono il monarca ereditario con un monarca elettivo e temporaneo (sette anni), dalla scarsa influenza sulla vita politica del paese, ma in posizione di indipendenza rispetto al governo ed alle maggioranze parlamentari.

² Prima della riforma costituzionale del 1968, che ha equiparato la durata delle due Camere, il Senato restava in carica per sei anni.

³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, vol. I, 529. Per M. OLIVETTI, *I contorni giuridici del settennato nella Costituzione italiana*, in F. BONINI - S. GUERRIERI - S. MORI - M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2022, 303, i Costituenti intendevano perseguire l'obiettivo di «delimitare un presidente che ereditasse, *mutatis mutandis*, il ruolo svolto dal monarca nell'ordinamento anteriore, (...), collocandosi in una posizione di indipendenza rispetto al governo e alla maggioranza parlamentare che lo sostiene, nonché alle minoranze politiche». Sugli elementi di continuità tra Monarchia e Repubblica, A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017, 179 ss.

⁴ G. GRASSO, *Art. 85*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2021, vol. II, 178.

⁵ F. PIETRANGELI, *Art. 85*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. II, 1665.

⁶ Secondo Corte cost. n. 1/2013, «tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stallo o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali».

⁷ Per una panoramica delle diverse interpretazioni della dottrina, occorrendo, E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 11 ss.

⁸ G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 2013, 111 ss.; I.A. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, a cura di F. GIUFFRÈ - I.A. NICOTRA, Torino, Giappichelli, 2012, 19 ss.; G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, Mucchi, 2015; A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del governo Conte II e sulla formazione del governo Draghi*, in *Consultaonline*, n. 2/2021, 396; A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "Presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna on line*, n. 1/2021, par. 2 e 3.

⁹ L. CARLASSARE, *Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2005, 44 ss.

L'eterogeneo elenco dell'art. 87 Cost. contempla attribuzioni, il cui esercizio, a seconda dei diversi stili presidenziali, assume rilievo non solo per qualificare quella funzione contromaggioritaria spettante nel nostro ordinamento agli organi di garanzia, ma anche nell'influenzare la costruzione di un riferimento stabile per l'opinione pubblica, se non di un vero e proprio patriottismo repubblicano, nella figura del capo dello Stato¹⁰.

Sono note le difficoltà in cui si imbarcarono i Padri Costituenti, chiamati a traghettare tradizionali istituti statutari, tipici della monarchia costituzionale (l'irresponsabilità politica, il potere di grazia, il comando delle Forze armate, la nomina dei senatori, limitata a quelli vitalizi, l'emanazione dei decreti) nella nuova ed inedita forma di governo parlamentare, dopo che gli italiani e le italiane con il referendum del 2 giugno 1946 avevano abolito la monarchia.

Nei lavori della Costituente sia Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei settantacinque, che Egidio Tosato, relatore dell'articolo in questione, ponevano in risalto la figura del Presidente, che, per Ruini, è il «regolatore ed equilibratore di tutti i poteri dello Stato (...), rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze»¹¹, è il garante della Costituzione, mentre, per Tosato, è il «grande regolatore del gioco costituzionale»¹², ma è opinione concorde che il capo dello Stato non governa.

A partire dall'approvazione dell'ordine del giorno Perassi nella Commissione per la Costituzione dei settantacinque¹³, i Costituenti, da un lato, intesero porre le basi per un parlamentarismo monista, basato sul circuito corpo elettorale – parlamento - governo, ma, dall'altro, nel timore di un esecutivo troppo forte e nell'incertezza sul futuro assetto governativo, collocarono il Capo dello Stato all'interno degli equilibri del governo parlamentare, fra i 'dispositivi' per evitare le degenerazioni del parlamentarismo¹⁴, quale possibile fattore di freno e di contrappeso nei confronti della forza politica che si fosse trovata alla guida del paese¹⁵.

¹⁰ M. RIDOLFI, *Rappresentazioni e percezioni del Quirinale nell'Italia democratica*, in F. BONINI - S. GUERRIERI - S. MORI - M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale*, cit., 247-250. Si ricorda in tal senso soprattutto la presidenza Ciampi, su cui S. ROSSI, *Il Presidente Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 settembre 2006.

¹¹ M. RUINI, in *Atti Ass. Cost., Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, 6 febbraio 1947, 11-12.

¹² E. TOSATO, in *Atti Ass. Cost., Discussione*, 19 settembre 1947, 338.

¹³ Si tratta del noto ordine del giorno, proposto da Tommaso Perassi il 4 settembre 1946, in base al quale, «ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana», si optava «per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconti sommari del 4 e 5 settembre 1946, in *La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Roma, 1969, 917 ss.).

¹⁴ M. GIANNETTO, *Forma di governo e presidente della Repubblica nel progetto di Costituzione dell'Assemblea costituente*, in *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, a cura di S. CASSESE - G. GALASSO - A. MELLONI, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, 1021 ss., specie 1026. Per P. LAUVAUX - A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 2015, 836 ss., la forma di governo parlamentare italiana rappresenta un modello di parlamentarismo «a correttivo presidenziale» in quanto sin dal momento iniziale si distingueva dal monismo radicale del costituzionalismo europeo dell'epoca e non escludeva un'interpretazione relativamente dualista. Per tali AA. Il Presidente della Repubblica è, tra i capi di Stato di regimi parlamentari, quello che dispone, in diritto e di fatto, dei più larghi e meno contestati poteri (852).

¹⁵ A. CELOTTO, *L'enigma della successione. Ascesa e declino del Capo da Diocleziano a Enrico De Nicola*, Milano, Feltrinelli, 2021, 246.

A seguito delle critiche manifestatesi in seno all'Assemblea Costituente¹⁶, Meuccio Ruini, nella Relazione al progetto di Costituzione, esaltava le grandi potenzialità racchiuse nella figura del Presidente della Repubblica, definendolo «il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica», l'«arbitro supremo» e l'«equilibratore dei poteri dello Stato»¹⁷.

Alla fine venne fuori la figura compromissoria di un Presidente della Repubblica¹⁸, dotato di attribuzioni formali di grande rilievo ex art. 87 Cost., ma impossibilitato, ex art. 89 Cost., a compiere atti giuridicamente efficaci senza il concorso del governo¹⁹.

Tale ambiguità risaltava nella coeva dottrina giuspubblicistica: ad esempio, Teodosio Marchi²⁰, giurista di formazione liberale, da un lato, riteneva che il Presidente della Repubblica «impersona(va) la maestà, la continuità, la forza dello Stato al di fuori e al di sopra delle mutevoli volontà di maggioranze, di coalizioni, di partiti, di fazioni», dall'altro, considerava tale figura meramente simbolica in quanto ridimensionata rispetto all'istituto monarchico²¹.

¹⁶ V.E. ORLANDO, autorevole esponente della corrente monarchica, nel tentativo di perpetuare i caratteri dell'istituto monarchico per applicarli al Capo dello Stato, pur nel mutato contesto repubblicano, sosteneva che un Presidente della Repubblica con poteri più ridotti rispetto ai re delle monarchie costituzionali sarebbe stato ancor meno del «re travicello», null'altro che un *re fainéant*.

¹⁷ V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata di note e riferimenti*, Roma, Colombo, 1950, 148-149. Lo stesso Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, nella relazione che accompagnava il Progetto di Costituzione, in data 6 febbraio 1947, ebbe a dire: «Il Presidente della Repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica. Ma perché possa adempiere queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale (...) Il Capo dello Stato non governa; la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo Ministro e dai Ministri che li controfirmano; ma le attribuzioni che gli sono specificamente attribuite dalla costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua».

¹⁸ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 301: «Costituenti affrontarono in modo schematico e superficiale il problema della trasformazione del Capo dello Stato da re di una monarchia "costituzionale" a presidente di una repubblica "parlamentare": la differenza tra questo tipo di repubblica e la repubblica "presidenziale" fu sempre affermata ma mai approfondita, e l'organo che ne nacque non fu affatto l'organo tipico delle repubbliche parlamentari, bensì un organo del tutto originale, nato da compromessi fra le diverse forze politiche e che oggi solo con gran fatica l'interprete può ricondurre ad un profilo unitario».

¹⁹ C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2021, V ed., 386, osserva: «In effetti, il testo costituzionale fu scritto in modo da permettere a ciascuno di leggersi ciò che voleva, e alle potenzialità in esso contenute di dispiegarsi in una direzione (presidente "cerimoniale", nel quadro di un parlamentarismo monista) oppure nell'altra (presidente "attivo", nel quadro di un parlamentarismo dualista)».

²⁰ T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI - A. LEVI, Firenze, Barbera, 1950, 106 ss.

²¹ *Ibid.*, 114: «È certo notevolmente diversa la posizione che aveva il Capo dello Stato nella Costituzione monarchica: egli rappresentava realmente il vertice di una piramide, al quale mettevano capo le tre funzioni della sovranità; a ciascuna di queste partecipava come ramo del Parlamento, come capo del potere esecutivo col concorso dei Ministri responsabili, come organo infine nel cui nome veniva amministrata la giustizia. Il Re era realmente il centro di unità delle tre funzioni. Meno appariscente è la posizione del Presidente della Repubblica, il quale, Capo dello Stato e rappresentante l'unità nazionale, non è riconosciuto come ramo del Parlamento, non come capo del potere esecutivo, non come organo nel cui nome viene amministrata la giustizia. Da questo punto di vista non sembra priva di fondamento l'opinione che la diffidenza verso il Presidente abbia guidato i Costituenti nel fissarne la figura. Se però le funzioni affidate a quest'organo costituzionale o supremo potessero venire esercitate davvero quando il loro esercizio si presentasse naturalmente opportuno tale opinione potrebbe modificarsi». Anche E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*,

In realtà, le indicazioni dei nostri *Founding Fathers* non erano prive di significato, tanto che autorevole dottrina evidenziava, tra l'altro, nei Costituenti «la deliberata volontà di non condizionare i possibili sviluppi della prassi e di non determinare con troppa precisione le caratteristiche dell'ufficio presidenziale, limitandosi invece a tracciare uno schema molto aperto e molto elastico»²².

La scelta dei Costituenti di non rompere nettamente con il passato statutario e di rimettere alla prassi gli sviluppi dell'istituzione presidenziale ci consegnava un Capo dello Stato con decisivi poteri di intermediazione e di intervento sia nella formazione del governo, che nello scioglimento delle Camere, in grado, cioè, di incidere sulla funzionalità del governo parlamentare, ma con zone d'ombra relative ai limiti dei poteri presidenziali²³.

In sostanza, i Costituenti delinearono una forma di governo debolmente razionalizzata, che lasciava spazio all'azione presidenziale, consentendo la crescita, poi divenuta esponenziale, delle funzioni del Capo dello Stato²⁴ e la possibilità di graduare la sua azione in uno spettro assai ampio di opzioni.

Stante la laconicità e l'irrisolta ambiguità del testo costituzionale, la figura del Presidente della Repubblica va inquadrata non solo sulla base delle attribuzioni costituzionali, peraltro condizionate dal contesto politico-istituzionale²⁵, ma anche alla luce delle prassi²⁶, delle convenzioni e consuetudini costituzionali²⁷, che si sono formate nel tempo, tenendo conto della «personalizzazione» di tale organo monocratico, cioè del personale modo di intendere la carica da parte dei dodici Presidenti che si sono succeduti nelle diverse vicende istituzionali²⁸.

1951, 93 ss., valutava negativamente le tesi volte a riproporre nel vigente ordinamento repubblicano gli schemi legati alla trascorsa esperienza monarchica. Per tale A., l'inviolabilità del Presidente della Repubblica non ricostituiva l'inviolabilità regia, ma assumeva di questo istituto, «da cui sono state tolte le sovrastrutture metagiuridiche e storiche, e in particolare quelle che ne trascendono la natura organica, quanto ne è essenziale per la definizione della natura e posizione giuridica nell'ordinamento statale dell'organo costituzionale» (113).

²² L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 165 ss., part. 236, secondo cui l'organo presidenziale è «la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale», nonché F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in F. GIUFFRÈ - I.A. NICOTRA (a cura di), *L'eccezionale «bis» del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, Giappichelli, 2014, 1 ss.

²³ Secondo A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 8, nt. 46, vi è una sotterranea continuità istituzionale tra re e Presidente della Repubblica, essendo stato il dualismo solo apparentemente rimosso nel passaggio dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana.

²⁴ V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 899 ss.

²⁵ U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e Storia*, in *Passato e Presente*, 71, 2007, 5 ss.

²⁶ Sul ruolo significativo della prassi nello svolgimento delle funzioni presidenziali, A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA - T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, *Annali di Diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, vol. I, 9 ss., nonché I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 79 ss.

²⁷ G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018; A. SAITTA, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra costituzionalisti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

²⁸ Per un'accurata disamina A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985; G. MAMMARELLA - P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2011; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, Il Mulino, 2022; P. ARMAROLI, *Mattarella 1 e 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, Lucca, La Vela, 2022.

L'interpretazione del ruolo e della figura presidenziale dipendono, infatti, non solo dal complesso dei poteri assegnatigli dall'art. 87 Cost., che si allargano o si restringono a fisarmonica a seconda del grado di stabilità del sistema politico-istituzionale²⁹, ma anche dall'atteggiarsi delle diverse personalità, succedutesi nella carica dal 1948 ad oggi, ciascuna con un'interpretazione personale del mandato presidenziale³⁰.

È generalmente riconosciuto in dottrina che nel nostro ordinamento costituzionale si è avuto, in linea con i diversi stili e le personalità dei Presidenti, grazie anche alla costruzione «a maglie larghe» del modello presidenziale e della forma di governo³¹, un progressivo *enlargement* delle funzioni presidenziali nella prassi costituzionale, dovuto alla cronica instabilità dei governi, e un ruolo sempre più incisivo del capo dello Stato nelle vicende politico-istituzionali, tale da portarlo a svolgere spesso una funzione arbitrale attiva³².

La variabilità nel modo di intendere il ruolo costituzionale da parte di ciascuna presidenza, la conseguente oscillazione della latitudine dei poteri presidenziali, in una ai diversi contesti in cui si sono trovati ad operare i dodici Presidenti che si sono succeduti nella carica, hanno consentito alla più alta carica dello Stato di assumere il ruolo di «indispensabile baricentro per il corretto funzionamento del nostro sistema istituzionale (...), ammortizzatore delle tensioni politiche e riattivatore dei corretti meccanismi costituzionali nei momenti di crisi in un regime parlamentare instabile, che ha attraversato momenti convulsi»³³.

Quindi, l'analisi dei diversi settennati e del modo con cui sono state esercitate le funzioni presidenziali fotografa le tensioni, se non le vere e proprie «torsioni», a cui è sottoposta, di volta in volta, la forma di governo³⁴ e i conseguenti assetti istituzionali.

²⁹ Secondo la fortunata metafora di G. AMATO, che raffigura la flessibilità dei poteri presidenziali di fronte al sistema politico-partitico ed alle sue crisi, ripresa da G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3/1992, 8 ss. A sua volta M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo costituzionale)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 22, assimila il capo dello Stato ad un giroscopio costituzionale, capace di tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile. Parla di «chiave a stella presidenziale» G. GRASSO, *La chiave a stella del Presidente: la prima presidenza di Sergio Mattarella e l'evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, a cura di D. PARIS, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 149 ss., specie 158 ss.

³⁰ Secondo I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del diritto, Potere e Costituzione*, estr. da *I tematici*, a cura di M. CARTABIA - M. RUOTOLO, vol. V, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, 883, l'analisi dell'organo presidenziale non può prescindere dalla prassi seguita dal Quirinale, dalla «variabile del contesto politico e partitico, nazionale ed internazionale in cui si muove ed interpreta i suoi poteri il Presidente, nonché (dal)la personalità del singolo Presidente».

³¹ Per L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 640, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, 174, le norme costituzionali sulla forma di governo sono «a fattispecie aperta», suscettibili, cioè, di essere qualificate dal sistema dei partiti ed integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo. V. pure L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 236.

³² M. GIANNETTO, *Le prassi del settennato: garanzia della Costituzione e rappresentanza dell'unità nazionale*, in F. BONINI - S. GUERRIERI - S. MORI - M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale*, cit., 229 ss., specie 233-234.

³³ V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 899 ss.

³⁴ M. GORLANI, *L'evoluzione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in A. APOSTOLI - M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, Giappichelli, 2022, 3-4.

In altri termini, sempre più spesso si chiede al capo dello Stato di svolgere funzioni di stabilizzazione del sistema politico-istituzionale, che non gli competono e finiscono per condurre ad un'alterazione della forma di governo.

Diventa, quindi, preminente «l'esigenza di non privarsi di un arbitro della dialettica politica, idoneo a farsi carico di prestazioni di moderazione, quando essa trasmodi quasi in rissa e reciproca delegittimazione dei contendenti di maggioranza e opposizione»³⁵.

2. Il settennato presidenziale

Nella discussione che si svolse all'Assemblea Costituente sulla durata del mandato del Presidente della Repubblica e sulla sua rieleggibilità³⁶, si trasse spunto dai modelli repubblicani statunitense e francese, su cui peraltro i Costituenti non si soffermarono adeguatamente³⁷.

È noto, ad esempio, che un autorevole Costituente, Francesco Saverio Nitti, che propendeva per il modello presidenziale statunitense, sosteneva una riduzione del mandato a quattro anni, con la seguente affermazione: «Noi vogliamo fare un termine di sette anni e lo abbiamo accettato perché c'è in Francia»³⁸.

Mentre Egidio Tosato, relatore sul tema nella seconda Sottocommissione dei settantacinque, in sede di Assemblea costituente, nella seduta del 22 ottobre 1947, difendeva la necessità di un lungo mandato presidenziale proprio sulla base di un raffronto con il modello statunitense. Egli avvertiva la necessità di dover «prolungare entro certi limiti la durata del Presidente al di là della vita delle Camere, al fine di assicurare, nella vita dello Stato, un elemento di stabilità»³⁹.

Per il Tosato, la forza del Presidente della Repubblica, quale si andava delineando, era garantita non solo dalla continuità e stabilità dell'esercizio delle sue funzioni, ma anche da una durata del mandato superiore a quella delle Camere⁴⁰, che lo adiuvava ad essere «il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare

³⁵ S. PRISCO, *Recensione a*, in *Passaggi costituzionali*, n. 2/2022, 423.

³⁶ Prima nella seconda Sottocommissione (sull'ordinamento costituzionale dello Stato) della Commissione dei settantacinque il 19 dicembre 1946 e, poi, dinanzi alla Commissione per la Costituzione in seduta plenaria il 22 ottobre 1947.

³⁷ Ancora efficaci sono i rilievi di L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 236, secondo cui la figura presidenziale «si mostra la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale», tanto da farla considerare allo stadio di abbozzo, situata «ai limiti del diritto costituzionale», o, addirittura, farla sembrare «un'istituzione eccedente il mondo giuridico e collocata, piuttosto, sul piano delle realtà prettamente politiche».

³⁸ *Atti Ass. Cost., Discussioni*, 22 ottobre 1947, 1434.

³⁹ *Atti Ass. Cost., Discussioni*, 22 ottobre 1947, 1435.

⁴⁰ E. TOSATO, in *Atti Ass. Cost., Discussioni*, 22 ottobre 1947, 1435: «Il fatto che il Presidente sia eletto per sette anni, mentre le Camere sono elette rispettivamente per 5 e 6 anni, serve a soddisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell'esercizio delle pubbliche funzioni; mentre contribuisce a rafforzarne l'indipendenza rispetto alle Camere che lo eleggono. Che le Camere si rinnovino e il Presidente resti, significa svincolare il Presidente dalle Camere, dalle quali deriva, e rinvigorirne la figura».

che tutti gli organi costituzionali dello Stato, e, in particolare, il Governo e le Camere, funzionino secondo il piano costituzionale»⁴¹.

Il settennato, pensato per affermare l'autonomia presidenziale dalle contingenti maggioranze di governo, comporta, infatti, che in nessun caso il capo dello Stato possa essere rieletto dalle medesime assemblee parlamentari e dai delegati dei medesimi Consigli regionali.

La durata settennale del mandato presidenziale, quindi, spicca per originalità nel panorama costituzionale europeo, essendo rimasta l'Italia l'unico paese, assieme all'Irlanda⁴², a conservare una così lunga ed inusuale durata della più alta carica dello Stato.

Prevale, infatti, la propensione degli ordinamenti costituzionali euro-occidentali, che pure in passato hanno conosciuto il settennato, a sincronizzare i mandati presidenziali con la durata delle legislature dei rispettivi Parlamenti⁴³, com'è poi, in concreto, avvenuto in Francia⁴⁴.

Senonché, il nostro paese, dopo che anche la Francia ha ridotto a cinque anni il mandato presidenziale con l'avvento della Quinta Repubblica francese, è rimasto l'unica grande democrazia europea a conservare il settennato⁴⁵, con l'affidamento al capo dello Stato di poteri assai significativi, tali da incidere sulla forma di governo parlamentare quale tramandataci dall'Ottocento.

⁴¹ E. TOSATO, in *Atti Ass. Cost., Discussioni*, 19 settembre 1947, 338.

⁴² La durata del settennato presidenziale irlandese, sostenuta peraltro dall'elezione diretta, consente al Capo dello Stato, pur in presenza di una funzione prettamente cerimoniale, di porsi al di sopra dell'arco politico-parlamentare e di farsi garante dell'unità nazionale sui temi più sentiti dalla società civile. V. al riguardo O. DOYLE, *The Constitution of Ireland. A contextual analysis*, Oxford, Bloomsbury Publishing, 2018, 79.

⁴³ G.M. SPERELLI, *Il settennato nella storia costituzionale irlandese*, in F. BONINI - S. GUERRIERI - S. MORI - M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale*, cit., 189 ss., specie 201.

⁴⁴ Le leggi costituzionali della III Repubblica francese del 1875 istituirono un Presidente, eletto dalle due Camere riunite in congresso per un mandato di sette anni, ma dotato di poteri poco significativi. Ciò costituì uno dei riferimenti, insieme alla Costituzione francese del 1946, per gran parte dei nostri Costituenti. Con l'instaurazione della Quinta Repubblica nel 1958 e l'introduzione nel 1962 dell'elezione presidenziale con suffragio universale, la durata del mandato nel 2002 fu ridotta da sette a cinque anni, con lo svolgimento delle elezioni politiche poco dopo le presidenziali, in modo da ridurre i rischi derivanti dalla c.d. coabitazione. Il Presidente della Quinta Repubblica non può rimanere in carica per più di due mandati consecutivi (art. 6), ma beneficia di poteri assai significativi, essendogli garantita la possibilità di governare realmente durante il suo mandato, tanto che P. BRECHON, in G. PASSARELLI, *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, Giappichelli, 2010, 99 ss., lo definisce una sorta di *monarque républicain* per cinque anni. Cfr. G. PASQUINO - S. VENTURA, *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, Bologna, Il Mulino, 2010; F. LANCHESTER - V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009.

⁴⁵ M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. SILVESTRI, Atti del convegno di Messina-Taormina del 25, 26 e 27 ottobre 1984, Milano, Giuffrè, 1985, 489 ss.

3. La rielezione presidenziale tra continuità ed innovazione della forma di governo e l'anacronistico semestre bianco

L'obiettivo espansione dei poteri presidenziali trova ulteriore conferma nella rielezione del Presidente uscente, avvenuta per la prima volta nel 2013 con il Presidente Napolitano e reiterata di recente, nel 2022, con il Presidente Mattarella⁴⁶.

Rielezioni ben diverse tra loro⁴⁷, anche se ugualmente imprevedute e non richieste dagli stessi eletti, che confermano la cronica crisi politica dei partiti e l'acquisita rilevanza del ruolo del capo dello Stato.

Ciò scongiurerebbe, a detta di molti, un secondo mandato quirinalizio o deporrebbe, al limite, in favore di un'elezione diretta del capo dello Stato⁴⁸, adeguando il testo scritto alle nuove regole invalse nella prassi.

È noto che la durata settennale del mandato presidenziale e la possibilità indefinita di rielezione alla carica presidenziale costituiscono un *unicum* nelle democrazie parlamentari⁴⁹, tanto da far ritenere in passato che si fosse formata una convenzione preclusiva della rielezione del Presidente della Repubblica⁵⁰.

Non a caso, Antonio Segni, in un messaggio alle Camere in occasione della IV legislatura, ritenendo che il periodo di sette anni fosse «sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato», segnalava l'opportunità di introdurre la non immediata rieleggibilità del Presidente, per «eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione⁵¹.

⁴⁶ In realtà, il primo presidente ad essere rieletto fu Enrico De Nicola, che, dimessosi da capo provvisorio dello Stato il 25 luglio 1947, venne riconfermato il giorno dopo con un risultato plebiscitario dall'Assemblea costituente.

⁴⁷ Mentre la rielezione del 2013 è nata da un accordo verticistico tra i leaders dei due maggiori partiti, per superare l'*impasse* conseguente al massiccio ingresso in Parlamento del Movimento 5 Stelle, la rielezione del 2022 è scaturita da una inequivoca volontà parlamentare della base, la c.d. «elezione dal basso», che, in un crescendo rossiniano di voti, ha indicato nella figura del Pres. Mattarella una chiara esigenza stabilizzatrice del governo Draghi in carica. Non a caso, sono saliti al Quirinale i capigruppo parlamentari e i Presidenti delle Regioni, in luogo dei segretari di partito, per chiedere al Presidente di restare in carica per un altro settennato. Al riguardo, S. CECCANTI, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 aprile 2013; I. PELLIZZONE, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale, tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella*, in *Federalismi*, 31 gennaio 2022, 1 ss. e, se si vuole, E. FURNO, *La rivincita dei peones*, *ivi*, 1 ss.

⁴⁸ V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022, 77.

⁴⁹ M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 489 ss.

⁵⁰ Fu il presidente Ciampi, nel manifestare la propria indisponibilità alla rielezione nel comunicato del 3 maggio 2006, in www.quirinale.it, a dichiarare che si era formata col tempo «una consuetudine significativa», per cui sarebbe stato «bene non infrangerla», tanto più che la lunghezza del mandato presidenziale rendeva il rinnovo poco confacente «alle caratteristiche proprie della forma repubblicana dello Stato». Tale opinione fu ribadita anche da Giorgio Napolitano, allo scadere della XVI legislatura, quando dichiarò di aver «pubblicamente indicato le ragioni istituzionali e personali per cui non ritiene sia ipotizzabile una riproposizione del suo nome per la Presidenza della Repubblica» (comunicato Ansa del 7 marzo 2013). Ciò in conformità all'orientamento della dottrina, secondo cui vi era una convenzione costituzionale contraria alla rielezione del capo dello Stato: v. al riguardo G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, Art. 83-87, sub Art. 87 commi 1-7*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, 1978, 185.

⁵¹ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, doc. XII, n. 1, 6, 16 settembre 1963. Il messaggio era controfirmato, come Presidente del Consiglio, da Giovanni Leone, che in data 16 ottobre 1963 presentò alle Camere un disegno di legge costituzionale di modifica degli artt. 85 e 88 Cost. nel senso auspicato dal Capo dello Stato (C. 599- IV legislatura). In anticipo sul messaggio presidenziale, in data 11 settembre 1963, un gruppo di deputati guidati dal liberale Aldo Bozzi aveva già presentato

Da qui l'affermazione che, una volta disposta la non rieleggibilità del capo dello Stato, si sarebbe potuto abrogare anche il secondo comma dell'art. 88 Cost.⁵², che, a giudizio dello stesso Segni, «altera il difficile e delicato equilibrio tra i poteri dello Stato, e può far scattare la sospensione del potere di scioglimento delle Camere in un momento politico tale da determinare gravi effetti»⁵³.

La *ratio* del divieto di procedere allo scioglimento anticipato negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale si giustificava quale precauzione avverso usi egoistici da parte del capo dello Stato del provvedimento di dissoluzione delle Camere⁵⁴, anche sulla base del presupposto che tale potere costituisca un atto sostanzialmente presidenziale⁵⁵.

analoga iniziativa (C. 397- IV legislatura). Lo stesso Leone, una volta divenuto Presidente della Repubblica, richiamò, nel discorso di insediamento alle Camere del 15 ottobre 1975, l'opportunità di tale riforma costituzionale, ma tutto rimase lettera morta, se si eccettua il dibattito di studiosi riportato nella rubrica *Incontri di Rassegna parlamentare*, n. 10-12/1963 e n. 1-2/1964. Il tema riaffiorò nella IX legislatura, con la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (la c.d. Commissione Bozzi), che propose l'introduzione della non immediata rieleggibilità e, per quanto riguarda l'art. 88 Cost., la subordinazione del potere di scioglimento delle Camere al parere conforme dei Presidenti dei due rami del Parlamento. Nella X legislatura venne presentata dai senatori Mancino, Fabbri, Cariglia e Malagodi una proposta di legge (A.S. 845), volta alla modifica degli artt. 85 e 88 della Costituzione al fine di introdurre, da un lato, il divieto assoluto di rieleggibilità e, dall'altro, l'abrogazione del secondo comma dell'art. 88. Di tutto ciò non se ne fece mai nulla.

⁵² Tale norma fu introdotta quale contrappeso alla mancata previsione del divieto di rieleggibilità, a seguito di un emendamento dell'on. Laconi, preoccupato che il Capo dello Stato, al termine del suo mandato, potesse porre in essere un «piccolo colpo di Stato legale, e cioè (potesse) sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni» (*Atti Ass. Cost.*, 24 ottobre 1947, 1545). Una norma analoga era prevista dall'art. 31, comma 2, della Costituzione della Cecoslovacchia del 1920, poi ripreso dall'art. 50, comma 1, della Costituzione successiva del 1948. Anche la Costituzione portoghese del 2 aprile 1976, all'art. 172, comma 1, prevede un divieto di scioglimento che vige sia nei primi sei mesi della legislatura, che negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Per M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, 2, la possibilità della rielezione del Presidente in carica è resa palese «sia dai lavori preparatori, che dal testo della Costituzione. Quanto ai primi, ne emerge con chiarezza l'intenzione dei Costituenti di non escludere questa eventualità (...). Quanto al secondo, l'assenza di un divieto esplicito (contemplato, invece, in altri casi) e la funzionalizzazione delle norme sul semestre bianco alla prevenzione di un distorsivo asservimento alla finalità della rielezione costituiscono indizi assai robusti, che messi assieme fanno una prova».

⁵³ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 6.

⁵⁴ Sia i lavori costituenti, che la prevalente dottrina rinvergono la *ratio* del semestre bianco nell'esigenza di prevenire la possibilità che il Presidente della Repubblica possa essere indotto ad usare in maniera arbitraria della sua potestà di scioglimento delle Camere all'unico scopo di favorire una sua rielezione, nella speranza che il nuovo Parlamento sia maggiormente orientato a rieleggerlo. In disparte, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, IX ed., Padova, Cedam, 1976, 663, secondo cui tale *ratio* «deve essere *integrata* con l'altra presunzione del depotenziamento della rappresentatività nel periodo più vicino alla scadenza del mandato, ed alla conseguente minore idoneità del presidente a quelle difficili e complesse valutazioni di opportunità politica che la decisione sullo scioglimento comporta». Tale tesi è stata ripresa da M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionali dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1978, 1329. Anche L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Milano, Giuffrè, 1958, 230, sottolinea che l'art. 88, II comma, soddisfa all'esigenza di far corrispondere la pienezza dei poteri alla pienezza della rappresentatività. Per A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Diritto e società*, n. 4/1979, 813-814, il semestre bianco andrebbe letto congiuntamente all'art. 85, terzo comma, ed all'art. 86, secondo comma, della Costituzione. Dal combinato disposto delle previsioni costituzionali si evincerebbe il principio, secondo cui è bene che un organo in scadenza o già cessato- il Presidente della Repubblica nel semestre bianco, le Camere negli ultimi tre mesi della legislatura- non influisca sul rinnovo di un altro organo costituzionale, rispettivamente le Camere nell'ipotesi di uno scioglimento anticipato e il Presidente della Repubblica alla scadenza del settennato. Per tale A., il fondamento della previsione del semestre bianco si rinviene nell'esigenza di evitare un *vuoto istituzionale*, che si verificherebbe a seguito della duplice carenza della pienezza di funzioni della «triade parlamento-governo-capo dello Stato che si avrebbe proprio nello stesso periodo di tempo in cui sta per esaurirsi il mandato presidenziale».

⁵⁵ *Ex multis*, A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, 123; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 240 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 184, nt.

Ma, pur prescindendo dalla titolarità sostanziale del potere di scioglimento anticipato, tema che esula da questa breve riflessione, l'ipotesi di una revisione dell'art. 88 Cost., volta ad abrogare il semestre bianco ed introdurre contemporaneamente un esplicito divieto di rielezione del capo dello Stato, costituisce da tempo una *vexata quaestio*.

La dottrina si è divisa tra i fautori di una revisione costituzionale, che, pur riconoscendo la legittimità del secondo mandato presidenziale⁵⁶, lo ritengono comunque inopportuno⁵⁷, e coloro che, a fronte dei precedenti affermatasi in via di prassi, preferiscono non privare le istituzioni, in caso di grave crisi, della possibilità di rieleggere il Presidente della Repubblica uscente⁵⁸, annullando «i benefici della possibilità di una rielezione di un buon Presidente»⁵⁹.

Al centro delle opposte opinioni, vi sono poi coloro che, spezzando il nesso tra l'art. 88, secondo comma, e l'art. 85 Cost., privilegiano l'ipotesi di una revisione costituzionale volta all'abolizione del semestre bianco, ma conservando al tempo stesso la possibilità della rielezione⁶⁰.

Invertendo l'ordine della problematica e prendendo spunto proprio dall'art. 88, secondo comma, Cost., occorre evidenziare come una crisi irreversibile del sistema istituzionale possa insorgere anche nell'ultimo periodo del mandato presidenziale, per cui non pare opportuno privarsi di tale decisivo strumento di risoluzione nell'ipotesi di un arresto del circuito governo-parlamento, non altrimenti risolvibile.

37; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, II, *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, 212 ss.

⁵⁶ M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, cit., 498; per L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 183, però, la non rielezione, al termine del settennato, costituirebbe l'alternativa che meglio si conforma al modello costituzionale di Presidente della Repubblica.

⁵⁷ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XVI ed. riveduta da G. SILVESTRI, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, 467, nonché gli interventi di B. PEZZINI - G. AZZARITI - R. BORRELLO - F. SALMONI - G. SCACCIA nel *Forum "La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato"*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021; L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2022, 98 ss. Adombrano l'incostituzionalità della riconferma A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2013, e A. LAURO, *Simul stabunt, simul cadent? Gronigli istituzionali attorno alla rielezione di Sergio Mattarella*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 febbraio 2022. Per la manualistica, G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ - F. PALLANTE, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Firenze, Le Monnier Università, III ed., 2019, 390.

⁵⁸ G.U. RESCIGNO, *Art. 83-86, sub art. 85*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 63 ss.; G. D'AMICO, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, 404 ss., nonché gli interventi di A. RUGGERI - S. CECCANTI - V. LIPPOLIS - O. CHESSA - R. BORRELLO nel *Forum "La coda del Capo"*, cit.

⁵⁹ V. gli interventi degli on. Moro e Tosato, che alla fine prevalsero in seno all'Assemblea Costituente, in V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata*, cit., 242.

⁶⁰ G. MENEGATTO, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *Consultaonline*, n. 1/2021, 258 ss., favorevole, da un lato, al mantenimento della rieleggibilità del capo dello Stato (eventualmente limitata ad una volta sola) e, dall'altro, all'abolizione del semestre bianco. Per T. MARTINES, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, 1964, n. 1-2, 69 ss., specie 76, che riteneva il semestre bianco una vera e propria anomalia del nostro ordinamento, sia che si acceda alla tesi dell'atto complesso, sia che si attribuisca tale potere all'autonoma valutazione del Presidente, «esistono dei limiti ben precisi al potere di scioglimento, che non può essere esercitato *ad libitum*» e certamente non rompendo il rapporto Parlamento-Governo «senza provocare gravi ripercussioni politiche (rifiuto della controfirma da parte del Governo, reazioni dei partiti e dell'opinione pubblica)».

In scenari di questo tipo, l'istituto del semestre bianco, nato quale argine alle mire personalistiche del capo dello Stato, potrebbe divenire un ostacolo al ripristino della normale funzionalità del sistema, portando ad una paralisi del sistema parlamentare⁶¹.

Al riguardo i timori dei Costituenti si sono rivelati eccessivi ed inattuali⁶², in quanto, a parte la natura di atto complesso del decreto di scioglimento delle Camere⁶³, che necessita della controfirma del Presidente del Consiglio⁶⁴, il potere di scioglimento non solo non può essere esercitato *ad libitum* dal capo dello Stato, ma un eventuale atto presidenziale arbitrario potrebbe essere sindacato sotto il profilo dell'eccesso di potere o della responsabilità politica o del conflitto di attribuzioni fra Presidente e Governo o ancora, in estrema ipotesi, del reato di attentato alla Costituzione⁶⁵.

A ciò si aggiunga il rilievo che, a prescindere dalla legge elettorale in vigore, il capo dello Stato non possiede gli strumenti politici in grado di garantirgli un'eventuale rielezione⁶⁶.

Com'è stato puntualmente rilevato, il semestre bianco, considerate le difficoltà di una rielezione del capo dello Stato, determina più problemi di quanti ne è destinato in tesi a risolvere⁶⁷, potendo una grave crisi insorgere nel corso dell'ultimo periodo del mandato presidenziale, senza poter essere risolta efficacemente a causa del disposto dell'art. 88, secondo comma, Cost.

Che cosa accadrebbe se, proprio durante il semestre bianco, si verificassero le condizioni che giustificano, se non addirittura rendono necessario, il ricorso immediato al voto popolare per l'impossibilità di dar vita ad un nuovo governo?

Da ciò l'ipotesi di una abrogazione di tale norma, che potrebbe rivelarsi un anacronistico ostacolo alle imprevedibili contingenze della nostra democrazia

⁶¹ Per S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, n. 10-12/1963, 733, «il divieto dello scioglimento delle Camere provoca infatti una sorta di semi-paralisi nella funzione presidenziale (...) con gravi conseguenze sulla corretta funzionalità del sistema di governo».

⁶² Già A. GALATELLO-ADAMO, *Osservazioni in margine al messaggio presidenziale sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, III, 272, notava come «difficilmente nel nostro sistema, che è pluripartitico, un Presidente, qualora anche sciogliesse le Camere, riuscirebbe a raggiungere nelle rinnovate assemblee la maggioranza che le antiche Camere gli avrebbero negato».

⁶³ Per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, IX ed., Padova, Cedam, 1976, 664; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 482; L. CARLASSARE, *Art. 88*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Zanichelli, 1983, II, 4-11. Sui presupposti legittimanti lo scioglimento anticipato, S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, 55 ss.

⁶⁴ Per L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 205-208, «l'indispensabile controfirma del decreto in questione presenta (...) un significato peculiare e comunque più pregnante di quello che essa riveste in relazione ad altri atti d'iniziativa presidenziale (...) la posizione costituzionale conferita al Capo dello Stato non può mai consentirgli di servirsi dello scioglimento contro il raccordo Governo-Parlamento, vale a dire in antitesi alla maggioranza parlamentare».

⁶⁵ T. MARTINES, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, cit., 77, nonché A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Diritto e società*, n. 4/1979, 795 ss., specie 815.

⁶⁶ S. MURA, *Il semestre bianco*, in F. BONINI - S. GUERRIERI - S. MORI - M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale*, cit., 263 ss., in part. 270. Anche G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, Roma, 1991, 1 ss., concorda sulle difficoltà per il capo dello Stato di condizionare il voto, essendo le elezioni dominate dai partiti.

⁶⁷ Così M. BELLETTI, *La rielezione del Presidente della Repubblica. Una ricostruzione storico-evolutiva e di opportunità istituzionale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2022, 65 ss., specie 84, che ricorda l'integrazione dell'art. 88 Cost. mediante l'approvazione della legge cost. 4 novembre 1991, n.1, per evitare il c.d. «ingorgo istituzionale», ovvero la coincidenza temporale degli ultimi sei mesi della legislatura con gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale.

parlamentare e condannarci all'*impasse* istituzionale, compromettendo i delicati equilibri del sistema⁶⁸.

La problematica del semestre bianco viene collegata a quella della rieleggibilità⁶⁹, a sua volta legata nel sistema costituzionale alla natura ed al ruolo del Presidente della Repubblica, su cui incidono non solo la latitudine dei poteri quirinalizi, ma anche il contesto politico-istituzionale e le diverse personalità dei chiamati a ricoprire l'alto incarico.

Per quanto attiene alla rieleggibilità del presidente in carica, possibilità non esclusa dal testo costituzionale⁷⁰, la dottrina, a parte ragioni di inopportunità⁷¹, si divide tra i favorevoli⁷², per i quali il secondo mandato del Presidente della Repubblica significa il riconoscimento di una sua responsabilità politica e, quindi, della titolarità di poteri politici autonomi, ed i contrari⁷³, che temono l'affievolirsi delle garanzie di neutralità politica della carica presidenziale e la sua stabilizzazione nel tempo, caratteristica questa più di un ordinamento monarchico che di quello repubblicano.

Se, da un lato, può apparire opportuno limitare la rieleggibilità al fine di favorire il ricambio della più alta carica dello Stato, dall'altro, mantenere tale possibilità dà l'opportunità di rieleggere un Presidente che abbia fatto buon uso delle sue attribuzioni e dato prova di equilibrio e correttezza istituzionale.

Stante la cronica crisi del sistema dei partiti ed il ruolo, anche politico⁷⁴, assunto dal Capo dello Stato, imporre il divieto di rielezione rischia di «irrigidire inopportunamente la vita politica, impedendo la rielezione magari di quell'unico soggetto che, sulla base dell'esperienza passata, ha guadagnato la fiducia di tutte le principali forze politiche (...),

⁶⁸ Così A. GIGLIOTTI, *Il semestre bianco nel quadro del potere di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, 1 ss., che propende per l'introduzione del divieto di rieleggibilità immediata del Presidente della Repubblica, con contestuale abrogazione del semestre bianco.

⁶⁹ Già in sede di Assemblea costituente il divieto di rielezione era stato esplicitamente escluso dalla seduta plenaria della Commissione dei settantacinque, benché nella bozza della seconda Sottocommissione fosse stato in origine previsto.

⁷⁰ Come invece è previsto per i giudici costituzionali e per i membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura rispettivamente dagli artt. 135, comma 3, e 104, comma 6, della Costituzione. V., per tutti, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica Italiana (note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 943: «Il Presidente dura in carica sette anni (art. 85) e nel silenzio dei testi deve ritenersi rieleggibile».

⁷¹ In democrazia dovrebbe valere la regola della temporaneità di tutte le cariche politiche elettive, laddove una permanenza alla presidenza per quattordici anni, se non in ipotesi per ventuno anni, rischia di trasformare il Capo dello Stato in un monarca repubblicano. V. gli interventi di G. AZZARITI e G. SCACCIA in *La coda del Capo*, cit., nonché F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, 23 febbraio 2022, 8.

⁷² T. MARTINES, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, cit., 71; G.U. RESCIGNO, *sub Art. 85*, cit., 64 ss.; M. VOLPI, *Considerazioni*, cit., 520; F. PETRANGELI, *Art. 85*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1664 ss.

⁷³ Per L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 183, «istituzionalmente l'alternativa della non-rielezione è quella che meglio si conforma al modello costituzionale di Presidente della Repubblica». Cfr. anche V. SICA, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1-2/1964, 77 ss.; A. BALDASSARE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II. *L'organizzazione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, V ed., 1997, 225; G. AZZARITI, *Intervista*, in *Il Fatto quotidiano*, 8 dicembre 2021; A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, cit.

⁷⁴ Per M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali III*, Milano, Giuffrè, 2010, 569, il Presidente della Repubblica non può «essere parte», ma può talvolta «prendere parte» alla contesa politica, allorché il suo intervento si giustifichi per «il buon funzionamento delle istituzioni o perché lo impone il mantenimento dell'unità nazionale».

eliminando anche quel possibile ed eventuale giudizio di responsabilità connesso alla rielezione o mancata rielezione»⁷⁵.

Il che è puntualmente avvenuto, seppur per ragioni diverse, con le rielezioni dei Presidenti Napolitano e Mattarella, conseguenti alla crisi dei partiti e dei meccanismi di rappresentanza politica, oltre che alla debolezza del circuito governo-parlamento.

4. Osservazioni conclusive

In definitiva, la rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ulteriore segnale del costante espandersi delle funzioni presidenziali, è (e si è già rivelata) un utile strumento in grado di garantire il funzionamento del sistema politico-istituzionale in delicati momenti di crisi, per cui, trattandosi di un'opzione costituzionalmente legittima, non vi è ragione per privarsene.

Semmai, il rischio derivante da un consolidamento della prassi della immediata rielezione del Presidente uscente potrebbe essere rappresentato dal pericolo che l'eccezione si trasformi da *extrema ratio* in una modalità «ordinaria» di selezione del Presidente della Repubblica, divenendo un *commodus discessus* per le forze politiche incapaci di trovare una diversa alternativa condivisa⁷⁶.

Vi è il rischio, cioè, di una «normalizzazione dell'eccezione»⁷⁷, che consolidi il ricorso alla rielezione presidenziale ogniquale volta si verificano situazioni di stallo politico-istituzionale non altrimenti risolvibili⁷⁸.

Ma, nonostante tali perplessità, non si può non condividere l'opinione di chi ritiene inopportuno irrigidire con revisioni costituzionali la figura del Presidente della Repubblica, che non ha una «funzione di indirizzo politico ma di “controllo attivo” (...), è un *nerve center* del sistema istituzionale»⁷⁹, di cui non possiamo fare a meno.

Com'è stato puntualmente osservato, una soluzione drastica, qual è quella di abrogare il semestre bianco e, al contempo, abolire la rieleggibilità del capo dello Stato, non è

⁷⁵ G.U. RESCIGNO, *sub Art. 85*, cit., 64. Secondo M. OLIVETTI, *I contorni giuridici del settennato nella Costituzione italiana*, cit., 311, la rielezione presidenziale rappresenta una soluzione «non solo giuridicamente, ma anche politicamente possibile». Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consultaonline*, n. 1/2022, 41, parla della rielezione come di una «regola convenzionale», applicabile nel caso di una «seria, concreta e oggettiva difficoltà nella scelta del successore». *Contra*, M. LUCIANI, *La (ri)elezione*, cit., 3, secondo cui «non c'è alcuna ragione di contraddire quell'esigenza di flessibilità (insita nella rielezione) irrigidendo la fattispecie e confinandola all'ipotesi della paralisi decisionale».

⁷⁶ G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza Mattarella: novità nella continuità*, in *Federalismi*, 9 febbraio 2022; I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?*, in *La Lettera AIC*, n. 2/2022; A. LAURO, *Due bis fanno una consuetudine?*, in *laCostituzione.info*, 30 gennaio 2022; D. PIERANTONI, *Rielezione del Presidente Mattarella: qualche riflessione (ad un anno dalla rielezione del Presidente Mattarella)*, in *Consultaonline*, n. 1/2023, 153-154.

⁷⁷ Così A. LAURO, *Simul stabunt, simul cadent?*, cit., 159, nonché A. RUSSO, *L'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato nella storia repubblicana: da De Nicola a Mattarella (bis). Considerazioni a partire da alcuni recenti volumi sul tema*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2022, 25.

⁷⁸ A. RUGGERI, *La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero sia il crepuscolo della politica e della Repubblica*, in *Consultaonline, Editoriale*, 31 gennaio 2022, 1, parla di una consuetudine costituzionale *in progress*, mentre G. AZZARITI, *Intervento nel Forum La coda del capo*, cit., 12, contesta tale «prassi innovativa».

⁷⁹ A. CERRI, *Note minime sui problemi di “fine mandato” del Presidente della Repubblica*, in *La Lettera AIC*, n. 2/2022.

auspicabile in quanto «le istituzioni possono aver bisogno o possono giovare di personalità di sperimentata esperienza e di affidabilità non facilmente surrogabile»⁸⁰.

Non dimentichiamo che il semestre bianco, seppur istituito dai Costituenti con funzioni di garanzia, «non è essenziale al mantenimento della forma di governo parlamentare vigente» e che, al tempo stesso, «il divieto di rielezione (...) può essere razionale, ma confligge con l'idea che chi esercita bene la funzione possa essere rieletto»⁸¹.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Così F. LANCHESTER, *Introduzione*, nel Forum “*La coda del capo*”, cit., 8, che richiama G.U. RESCIGNO, *Art. 83-86, sub Art. 87, I-VII comma*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 64.