



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. I

(ESTRATTO)

GIACOMO MENEGATTO

**ANCORA SUL SEMESTRE BIANCO E SULLA RIELEGGIBILITÀ
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA,
A 130 ANNI DALLA NASCITA DI ANTONIO SEGNI**

1° APRILE 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giacomo Menegatto*

**Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica,
a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni***

ABSTRACT: *This paper, taking inspiration from a recent statement by President Sergio Mattarella, focuses on the memorable message President Antonio Segni sent to the Chambers in 1963, hoping for a constitutional review based on the introduction of an expressed non-re-eligibility clause for the President of the Republic and on the abolition of the so-called “white semester”. The essay, analyzing, firstly, the Constituent Assembly debate, the content of the various reform bills and the main doctrinal opinions on the theme, then aims to investigate the opportunity, nowadays, of a relaunch of these proposals, through the modification of the articles 85 and 88 of the Italian Constitution.*

SOMMARIO: 1. 16 settembre 1963: il Messaggio alle Camere del Presidente Antonio Segni. – 2. Segni, Washington, Cincinnati. – 3. La rieleggibilità del Presidente della Repubblica e il semestre bianco nei lavori dell’Assemblea Costituente. – 4. L’auspicio di Segni e le relative proposte di revisione costituzionale. – 5. Il vivo dibattito dottrinale sviluppatosi a seguito dell’intervento del Presidente Segni: gli “Incontri” di “Rassegna parlamentare”. – 6. Eventi, attualità e prospettive: per una soluzione intermedia. – 7. Considerazioni conclusive.

1. 16 settembre 1963: il Messaggio alle Camere del Presidente Antonio Segni.

Lo scorso 2 febbraio, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha rilasciato una dichiarazione¹ in occasione del 130° anniversario della nascita di Antonio Segni, che ricoprì, come è noto, la carica di Capo dello Stato soltanto per un biennio, dal 1962 al 1964, prima di essere costretto alle dimissioni a causa del presentarsi di una grave malattia².

La stampa nazionale ha dato prova di nutrire un vivo interesse nei riguardi dell’esternazione testé citata, in ragione del fatto che il Presidente Mattarella, nel rievocare la figura del predecessore e nel celebrarne la levatura umana, politica e istituzionale³, ha menzionato un significativo passaggio di un

* *Contributo scientifico sottoposto a referaggio.*

¹ S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, 2 febbraio 2021. Il testo integrale della dichiarazione del Presidente della Repubblica è rinvenibile nel [sito ufficiale del Quirinale](#). Questo l’esordio del messaggio commemorativo: «Ricorrono centotrenta anni dalla nascita di Antonio Segni, personalità politica eminente nell’Italia della riconquistata libertà e della costruzione democratica, uomo tenace, eletto Presidente della Repubblica nel maggio 1962 per un mandato che, a causa di una grave e improvvisa malattia, venne interrotto dopo poco più di due anni e mezzo».

² Per quanto concerne i profili biografici di Antonio Segni, nonché la narrazione e l’analisi delle fasi e dei caratteri della sua presidenza, occorre rinviare a S. MURA, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, Bologna, 2017, nonché ID., *Antonio Segni*, in AA.VV., *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, 2018, 195 ss.; e G. MAMMARELLA - P. CACACE, *Segni, il sigillo moderato su un mandato interrotto (1962-1964)*, in *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, 2011, 90 ss. Per un volume biografico coevo, A. DE MONTE, *Antonio Segni. Una vita per lo Stato*, Roma, 1965; per un approfondimento in merito all’elezione, N. VALENTINO, *L’elezione di Segni*, Milano, 1963. Infine, non si può non rinviare alla viva voce del Presidente stesso, nel significativo A. SEGNI, *Diario (1956-1964)*, a cura di S. Mura, Bologna, 2012.

³ Ha ricordato, infatti, S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, cit.: «Esercitò sempre e sino in fondo le prerogative a lui attribuite dalla Costituzione, inaugurando, per la prima volta, la facoltà di indirizzare messaggi presidenziali al Parlamento secondo quanto previsto dall’art. 87. In occasione dell’avvio della IV legislatura repubblicana, il presidente Segni ritenne infatti di segnalare l’opportunità di intervenire sui meccanismi di elezione e nomina dei giudici costituzionali al fine di evitare quelli che definiva ‘inconvenienti’ nella durata dei mandati, per assicurare,

messaggio che Segni rese alle Camere, ai sensi dell'art. 87, 2° comma, Cost.⁴, il 16 settembre 1963⁵. Si trattava, in particolare, del Messaggio che l'allora Presidente della Repubblica aveva deciso di indirizzare al Parlamento, in occasione dell'inaugurazione della IV Legislatura e a quindici anni dall'entrata in vigore della Carta fondamentale, al fine di metterne in luce «qualche manchevolezza» e gli «inconvenienti che ne derivano»⁶, onde sollecitare il Legislatore a porvi prontamente rimedio, nella prospettiva di incentivare «lo sviluppo democratico del Paese»⁷.

Tali «inconvenienti» vennero ravvisati, specialmente, in relazione al mandato (e ai meccanismi di nomina) dei Giudici della Corte costituzionale⁸ e a quello dello stesso Presidente della Repubblica.

invece, una certa continuità nella composizione del collegio e il Parlamento, pochi anni dopo, diede seguito a questa prima esortazione».

⁴ Come ricordato dal Presidente Mattarella, fu proprio Antonio Segni ad avvalersi, per la prima volta, di quanto previsto dall'art. 87, comma 2, Cost., stando al quale il Presidente della Repubblica «Può inviare messaggi alle Camere». Sul punto, v., in generale, CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *I messaggi del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 87, secondo comma, della Costituzione. Precedenti parlamentari*, Camera dei deputati, Roma, 2002, oltre che M. DOGLIANI, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna, 1997, 221 ss.

⁵ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, doc. XII, n. 1, IV Legislatura, 16 settembre 1963.

In merito a questo primo Messaggio alle Camere, v. S. MURA, *Antonio Segni*, in AA.VV., *I Presidenti della Repubblica*, cit., 215-217, che ricorda: «Antonio Segni preparò con largo anticipo e particolare accuratezza il messaggio che inviò al Parlamento il 18 settembre 1963. Anche se il suo intervento destò una certa sorpresa, perché in effetti non era mai accaduto prima che il capo dello Stato indirizzasse alle camere una serie di proposte per modificare la Costituzione (...), non si trattò di un'operazione che egli portò avanti in solitario. Consultò autorevoli giuristi e ricevette molti incoraggiamenti, ma cercò di tenere all'oscuro sino all'ultimo i leader dei partiti e dei gruppi parlamentari. Lo mosse, soprattutto, l'intenzione di rafforzare le istituzioni statali, mettendole al riparo il più possibile dai calcoli personali e dalle forzature dei partiti e delle maggioranze parlamentari. Nello specifico l'obiettivo era di perfezionare la Costituzione attraverso un intervento chirurgico su alcuni articoli dedicati al presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale». Tra i giuristi consultati da Segni in quell'occasione, anche Leopoldo Elia, che si espresse con particolare cautela relativamente alla sollecitazione del Presidente della Repubblica: «si tratterebbe di approfondire tra studiosi qualificati alcuni aspetti della Costituzione, anche al fine di una eventuale revisione (...). A mio giudizio, si può rispondere lodando e incoraggiando lo studio per l'interpretazione e l'attuazione dei punti più controversi del testo costituzionale; sfumerei invece ogni accenno alla revisione» (ivi, 215; e, più specificamente, *Archivio Antonio Segni - b. Presidente della Repubblica*, fasc. 2907, lettera di Leopoldo Elia ad Antonio Segni, 28 gennaio 1963).

⁶ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 3.

⁷ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 6.

⁸ Più in particolare, il Presidente Segni propose al Parlamento di «ritornare sostanzialmente al sistema dell'articolo 135 della Costituzione, abrogando l'articolo 4 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, l'ultimo comma della disposizione transitoria VII, e modificando il comma 4 dell'articolo 135 della Costituzione, con lo stabilire che i giudici sono nominati per dodici anni e non sono immediatamente rieleggibili; che per ciascun giudice il dodicennio decorre dal giorno del giuramento; ed altresì che i giudici nominati dal Presidente della Repubblica non possono essere immediatamente confermati». Inoltre, rilevò che «al fine di assicurare maggior prestigio alla Corte, pare necessaria una norma relativa all'elezione dei giudici da parte delle supreme magistrature», dal momento che «l'art. 135 Cost. dispone che cinque dei giudici della Corte sono eletti «dalle supreme magistrature»: ma nessuna disposizione è stata dettata per la elezione dei giudici di estrazione giurisdizionale». Così, segnalò l'opportunità di «disporre che, nel caso di mancato raggiungimento, al primo scrutinio, di un certo numero di voti pari alla maggioranza assoluta dei componenti il collegio, si proceda a votazione di ballottaggio tra i due candidati che abbiano riportato il maggior numero dei voti». E così concluse, con una notazione di valenza generale: «La Corte ha degnamente assolto il compito suo: spetta agli altri organi dello Stato operare affinché la Corte diventi sempre più il centro vivo del nostro ordinamento costituzionale, e a tal fine assicurarne sempre meglio l'indipendenza, e garantire la scelta dei giudici» (così, A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 4-5).

Proprio con riguardo a quest'ultimo aspetto, Antonio Segni ebbe modo di riflettere (*rectius*: di stimolare la riflessione, in seno al Parlamento, attorno al tema *de quo*) sull'opportunità dell'inserimento, all'interno dell'ordito costituzionale, del principio di non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato e sulla conseguente non necessità del mantenimento dell'istituto del semestre bianco, che, come è noto, impedisce al Presidente della Repubblica di esercitare la prerogativa dello scioglimento anticipato delle Camere nel corso degli ultimi sei mesi del proprio mandato, salvo che questi coincidano, in tutto o in parte, con gli ultimi sei mesi della legislatura (così, il capoverso dell'art. 88 Cost., come modificato a seguito della novella del 1991).

Ebbene, proprio a tal riguardo, Antonio Segni volle mettere in luce che «La nostra Costituzione non ha creduto di stabilire il principio della non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ma (...) sembra opportuno che tale principio sia introdotto nella Costituzione, essendo il periodo di sette anni sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato». Sottolineò come una tale innovazione potesse essere funzionale ad «eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione», traendone le seguenti conclusioni: «Una volta disposta la non rieleggibilità del Presidente, si potrà anche abrogare la disposizione dell'art. 88 comma 2 della Costituzione (...)», la quale, secondo la prospettazione di 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»⁹.

Affermazioni, queste, che, pur risalenti a quasi mezzo secolo fa, si rivelano ancora attualissime, *in primis* per il fatto che gli auspici del Presidente Segni circa l'inserimento di una clausola di non rieleggibilità del Capo dello Stato non sono stati – *medio tempore* – accolti dal Legislatore¹⁰, tant'è vero che, nel 2013, un Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, è stato riconfermato nel suo ruolo per la prima volta nella storia repubblicana; in secondo luogo, proprio perché a queste esternazioni è tornato a far riferimento, come si è visto poc'anzi, l'attuale Capo dello Stato, Sergio Mattarella, in relazione al quale il semestre bianco scatterà all'inizio del prossimo mese di luglio¹¹, in un periodo storico particolarmente delicato per il nostro Paese, che richiede risposte concrete, rapide ed efficaci sul piano del superamento della pandemia, dell'organizzazione della campagna vaccinale e della gestione dell'ingente quantità di risorse finanziarie provenienti dall'Unione europea.

Si impone, allora, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni e a quasi cinquanta da quel Messaggio rivolto al Parlamento, l'opportunità di ritornare sull'istituto del semestre bianco e sui caratteri del mandato presidenziale, al fine di svolgere una breve riflessione circa la perdurante validità di quelle parole.

⁹ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 6.

¹⁰ Cfr., sul punto, D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 2012, 53, il quale, a proposito delle conseguenze del Messaggio alle Camere di Antonio Segni, rilevò che «Il Parlamento prese forse la decisione migliore, almeno quella che più avrebbe potuto garantirlo. Non dibatté in alcun modo sul messaggio, troppo preoccupato del fatto che, se lo avesse fatto, avrebbe dato ancor più legittimazione al Capo dello Stato che iniziava a essere percepito invasivo di attribuzioni che per Costituzione spettavano al solo Parlamento. Sarà anche stata una sorta di sgarbo istituzionale, tuttavia, era più importante tutelare il Parlamento dinanzi all'interventismo presidenziale».

¹¹ Molto ne ha parlato la stampa nazionale, attribuendo alla commemorazione del predecessore operata dal Presidente Mattarella le più disparate interpretazioni: v., ad esempio, C. VECCHIO, *Mattarella ricorda il presidente Segni: "Meglio la non rieleggibilità che il semestre bianco"*, in [la Repubblica](#), 2 febbraio 2021 («Non contate su di me per una rielezione al Quirinale tra un anno, è il messaggio che Sergio Mattarella lancia ai partiti nel giorno decisivo della crisi. Il Presidente oggi ha voluto ricordare Antonio Segni, nei 130 anni dalla nascita»); S. SOTGIU, *Mattarella non concede il bis e archivia il semestre bianco*, in [formiche](#), 2 febbraio 2021 («In occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni, Mattarella manda due messaggi alle forze politiche: chi stesse immaginando una sua rielezione nel 2022 metta da parte la fantasia e, secondo messaggio, il semestre bianco si avvicina e andrebbe riformato»); M. CONTI, *"Via il semestre bianco" e Mattarella dice no al bis*, in [Il Gazzettino](#), 3 febbraio 2021; *Bis al Quirinale? Mattarella ricorda Segni e la sua proposta sulla "non rieleggibilità del presidente della Repubblica"*, in [il Fatto Quotidiano](#), 2 febbraio 2021.

2. Segni, Washington, Cincinnato.

In esordio delle sue esternazioni relative al mandato del Presidente della Repubblica, così come risulta conformato dalla Costituzione italiana, Antonio Segni, dopo aver operato qualche cenno all'esperienza francese e a quella tedesca, dedicò più di una riga al paradigma costituzionale statunitense, rievocando – evidentemente, alla stregua di modello da seguire anche nell'ambito dell'ordinamento italiano – la figura di George Washington, che, «con un messaggio memorabile per l'onestà ed elevatezza del pensiero e per il commovente spirito di dedizione alla sua Patria, non volle accettare, per la terza volta, la candidatura alla presidenza degli Stati Uniti»¹². Inoltre, si riferì alla prassi (costantemente rispettata sino alla presidenza di Franklin Delano Roosevelt, eletto per quattro mandati consecutivi, e successivamente positivizzata, nel 1951, in seno al 22° emendamento della Costituzione¹³) della non rieleggibilità, a seguito di due quadrienni, del Presidente, in termini di «nobile consuetudine», volta a contemperare l'esigenza di «stabilità dell'esecutivo» con «la necessità che vi sia un rinnovamento, a non grandi intervalli, nella persona che riveste la funzione di Capo dello Stato»¹⁴.

È ben noto, infatti, che proprio il primo Presidente degli Stati Uniti, in apertura del suo celeberrimo discorso d'addio¹⁵, annunciò ai propri concittadini che il momento di celebrare nuove elezioni era giunto, manifestando altresì la ferma intenzione di non far parte della rosa di candidati tra i quali i cittadini medesimi sarebbero stati chiamati ad esprimere il proprio voto: «*to return to that retirement, from which I had been reluctantly drawn*», ossia «allo scopo di far ritorno a quella condizione di privato cittadino, dalla quale sono stato forzatamente distolto»¹⁶. Si trattò, senz'altro, di una scelta audace, nonché rivelatrice di un elevatissimo senso delle istituzioni, specie a fronte della circostanza che i più influenti pensatori dell'epoca, come ha ricordato lo stesso Antonio Segni, sostennero

¹² A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 5.

¹³ L'emendamento fu proposto nel 1947 (a due anni dalla morte – all'inizio del suo quarto mandato presidenziale – di Franklin Delano Roosevelt) e definitivamente approvato nel 1951. Questo il testo dell'emendamento, sezione I: «*No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term*». Come si vede, è possibile che il Presidente resti in carica per un periodo massimo di dieci anni, dal momento che il Vicepresidente che sia divenuto Presidente nel corso degli ultimi due anni del mandato del predecessore, potrà poi, a sua volta, essere eletto per altri due mandati di quattro anni ciascuno (così, per esempio, se il Presidente Lyndon Johnson – succeduto a John Fitzgerald Kennedy nell'ultimo anno del mandato di quest'ultimo – avesse accettato di ricandidarsi alle elezioni presidenziali del 1968 e fosse risultato vincitore, avrebbe governato per un totale di nove anni).

¹⁴ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 5.

¹⁵ Si tratta del *Farewell Address* del 19 settembre 1796.

¹⁶ L'espressione è tratta dall'esordio del discorso testé citato, che vale la pena di riportare nei suoi passaggi più significativi: «*The period for a new election of a citizen, to administer the executive government of the United States, being not far distant, and the time actually arrived, when your thoughts must be employed designating the person, who is to be clothed with that important trust, it appears to me proper, especially as it may conduce to a more distinct expression of the public voice, that I should now apprize you of the resolution I have formed, to decline being considered among the number of those out of whom a choice is to be made. (...) The acceptance of, and continuance hitherto in, the office to which your suffrages have twice called me, have been a uniform sacrifice of inclination to the opinion of duty, and to a deference for what appeared to be your desire. I constantly hoped that it would have been much earlier in my power, consistently with motives, which I was not at liberty to disregard, to return to that retirement, from which I had been reluctantly drawn*».

convintamente, al contrario, «la convenienza della continuità dell'esecutivo, e quindi della rielegibilità del Presidente»¹⁷.

Il riferimento, naturalmente, è ad Alexander Hamilton, che nel celebre trattato *The Federalist* si esprime favorevolmente nei confronti della rielezione del Presidente degli Stati Uniti – qualificando quest'ultima opzione come «necessaria per permettere al popolo di confermare il presidente (...), così da prolungare i benefici che derivano dal suo talento e dalle sue virtù» –, definendo, al contrario, del tutto infondata, nonché particolarmente nociva per il buon funzionamento del sistema istituzionale americano, la «proposta di mantenere il presidente in carica per un certo lasso di tempo, e poi escluderlo per un periodo limitato, o per sempre»¹⁸.

Ma George Washington, al pari di altri Padri fondatori americani, invece di prestare ascolto a tali teorizzazioni, preferì trarre diretta ispirazione, innanzi tutto, dal modello costituzionale della *res publica* di Roma antica e dall'esempio delle figure che ne hanno resa gloriosa la storia¹⁹. Sicuramente emblematica ai suoi occhi – considerato il tenore della scelta operata –, dovette apparire la figura di Lucio Quinzio Cincinnato, nominato *dictator* nel 458 a.C., il quale, dopo aver tratto in salvo la repubblica minacciata dall'assedio degli Equi e dei Volsci, depose la carica affidatagli e fece ritorno alle proprie occupazioni campestri²⁰ (celeberrima l'immagine dell'eroe mentre restituisce i fasci, simbolo del potere supremo, per riprendere l'aratro temporaneamente dismesso). Ed è proprio perché affascinati da narrazioni di questo tenore, che i *Founding Fathers* giunsero a costruire – dapprima in via di prassi, rigorosamente osservata sino alla prima metà del XX secolo – un sistema imperniato su «brevità della carica ed effettiva alternanza delle persone ai vertici dell'amministrazione»²¹.

Del resto, di questo avviso erano stati – prima dell'avvento della Rivoluzione americana (più precisamente, tra il 1720 e il 1725) – John Trenchard e Thomas Gordon, i quali, nelle fortunatissime *Cato's Letters*, lodavano il costume degli antichi Romani²² di preservare «la propria libertà limitando la durata e il potere dei magistrati e chiamandoli a rispondere, una volta cessato il mandato, per il loro comportamento al potere»²³, sino ad arrivare a definire l'«alternanza del potere e delle cariche» come «assolutamente necessaria a un governo libero»²⁴.

¹⁷ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 5.

¹⁸ A. HAMILTON, *Il Federalista* n. 72, 19 marzo 1788, in A. HAMILTON - J. JAY - J. MADISON, *Il Federalista*, a cura di G. Sacerdoti Mariani, Torino, 1997, 368-369. In particolare, Hamilton elenca ben cinque conseguenze negative del principio di esclusione, così riassumibili, con le sue stesse parole: 1) «verrebbero meno le motivazioni per comportarsi bene», dal momento che «Poche sarebbero le persone disposte a svolgere i propri compiti con zelo, se sapessero che i vantaggi, derivanti da quella carica, devono essere abbandonati a un certo momento»; 2) «la tentazione di abbandonarsi a sordidi progetti, appropriazioni indebite e, talvolta, ad arbitri», allo scopo di «procurarsi un raccolto tanto abbondante quanto è fugace»; 3) «la comunità verrebbe privata dei vantaggi offerti dall'esperienza che il presidente potrebbe avere acquisito nell'esercizio delle sue funzioni»; 4) «certe persone verrebbero escluse proprio da quelle cariche dove la loro presenza, in determinate situazioni di emergenza del paese, sarebbe importantissima per l'interesse e la salvezza della comunità»; 5) tale esclusione «assumerebbe il significato di una sorta di ostacolo costituzionale alla stabilità governativa».

¹⁹ Cfr., a tal riguardo, AA.VV., *L'eredità di Roma nella rivoluzione americana. Ideali e civiltà italiana nella formazione degli Stati Uniti*, Torino, 1995.

²⁰ Si veda, a questo proposito, U. VINCENTI, *Ius Publicum. Storia e fortuna delle istituzioni pubbliche di Roma antica*, Napoli, 2018, 251-252. Tra le altre cose, egli ricorda che «Nel maggio del 1783 venne addirittura fondata negli Stati Uniti, per iniziativa di uno dei generali di Washington, la Società dei Cincinnati, con varie filiali, ubicate anche in Francia: un'associazione politica tutt'ora esistente, ispirata ai valori incarnati da quell'antico e morigeratissimo eroe romano; e in onore della quale nel 1790 fu battezzata la città di Cincinnati in Ohio».

²¹ U. VINCENTI, *Ius Publicum*, cit., 256.

²² È opportuno, ancora una volta, rinviare alla trattazione di U. VINCENTI, *Ius Publicum*, cit., 226-227, secondo il quale le *Cato's Letters* «sono espressione degli ideali di libertà cittadina e di buon governo quali si trovano negli scrittori romani che hanno ispirato, anche in epoca moderna, la teoria repubblicana di governo».

²³ J. TRENCHARD - T. GORDON, *Cato's Letters*, a cura di C. Lottieri, Macerata, 1997, 80.

²⁴ J. TRENCHARD - T. GORDON, *Cato's Letters*, cit., 46.

Le parole che Antonio Segni rivolse alle Camere, allora, sembrano porsi nel solco di questa lunga tradizione, che, non a caso, venne espressamente menzionata dall'allora Presidente della Repubblica, a sostegno del proprio auspicio dell'introduzione, all'interno della Costituzione, del principio di non rieleggibilità del Capo dello Stato, correlata all'obliterazione del semestre bianco.

3. La rieleggibilità del Presidente della Repubblica e il semestre bianco nei lavori dell'Assemblea Costituente.

Il contenuto del Messaggio che Antonio Segni rivolse alle Camere nel 1963 non doveva suonare nuovo ad almeno alcuni di coloro che, in quel momento, sedevano in Parlamento come Deputati e come Senatori (si pensi, tra gli altri, ad Aldo Moro, a Palmiro Togliatti, ad Edgardo Lami Starnuti, a Renzo Laconi, a Paolo Rossi, tutti parlamentari nel corso della IV Legislatura²⁵). Infatti, già in Assemblea Costituente si era discusso circa l'opportunità o meno dell'introduzione nella Legge fondamentale di una clausola di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica; discussione, quest'ultima, che, per ovvie ragioni, non poteva non intrecciarsi strettamente con quella relativa alla durata della carica del Capo dello Stato.

Infatti, già nel corso dei lavori in Commissione²⁶, si erano confrontate, com'è noto, dapprima, le posizioni di Egidio Tosato e di Edgardo Lami Starnuti; quindi, quelle di Palmiro Togliatti e di Aldo Moro.

Così, Tosato, esponente della Democrazia cristiana, si espresse in senso contrario alla previsione della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, e lo fece, in particolare, sulla base di argomentazioni (come spesso è accaduto nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente) figlie del tempo in cui vennero svolte: egli, infatti, ritenne che non fosse «opportuno escludere la possibilità delle rielezioni, soprattutto data la situazione politica attuale di penuria di uomini politici, dopo venti anni di carenza di vita politica», nonché sulla base del fatto che una tale previsione avrebbe potuto essere interpretata «in senso poco favorevole per l'attuale Capo provvisorio dello Stato» (il quale, a quel punto, non avrebbe più potuto essere rieletto)²⁷. Si tratta, in tutta evidenza, di motivazioni di carattere contingente, legate alla difficile condizione dell'Italia post-fascista, che, ad oggi, possono certamente dirsi superate.

Di carattere più generale, invece, risulta la spiegazione dello stesso Tosato circa la propria contrarietà anche nei confronti della rieleggibilità del Presidente della Repubblica per una sola volta: una tale opzione, infatti, avrebbe rappresentato, nella prospettiva offerta dal giurista vicentino, «un vincolo morale, seppure tenue, per il collegio elettorale che nel procedere alla elezione del Presidente si troverebbe sempre di fronte alla positiva possibilità di rieleggere il Presidente cessante»²⁸.

Di segno diametralmente contrario appariva, invece, la tesi offerta dall'onorevole Lami Starnuti, esponente del Partito socialista, il quale – al dichiarato fine di «impedire che si apra la via ad una politica a carattere personale del Presidente» – propose la seguente formula (che, dopo essere stata messa ai voti, venne approvata in quella sede), per quello che poi sarebbe divenuto l'art. 85 Cost.: «è eletto per sette anni e non è rieleggibile»²⁹.

²⁵ Più in particolare, Aldo Moro, Palmiro Togliatti, Paolo Rossi e Renzo Laconi sedevano alla Camera dei deputati, mentre Edgardo Lami Starnuti era senatore della Repubblica.

²⁶ Precisamente, nell'ambito della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

²⁷ A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione (prima Sezione), *Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 dicembre 1946*, 6.

²⁸ A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione (prima Sezione), *Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 dicembre 1946*, 6.

²⁹ A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione (prima Sezione), *Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 dicembre 1946*, 6. In quella stessa sede, l'on. Paolo Rossi propose di

Dal canto loro, nel corso dell'adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione, ebbero modo di discutere sul tema due tra i più autorevoli statisti (ed influenti politici) della c.d. prima Repubblica: Aldo Moro e Palmiro Togliatti.

Il segretario del Partito comunista italiano dichiarò di ritenere «troppo restrittiva» la formulazione proposta da Lami Starnuti ed approvata in sottocommissione: «Per essere chiamato alla carica di Presidente della Repubblica» – notò Togliatti – «occorrono qualità particolari e non si può (...) escludere per sempre una persona già eletta»³⁰, giungendo ad ammettere, al massimo, la clausola della non rieleggibilità immediata per una sola volta.

L'onorevole Aldo Moro, per parte sua, si professò contrario al predetto limite della non rieleggibilità immediata, dal momento che – posto che, trascorso il primo settennato, sarebbe necessario attendere altri sette (lunghi) anni prima che il Presidente possa essere rieletto – «si verrebbe», di fatto, «ad annullare la rieleggibilità»³¹.

La soluzione – compromissoria – cui si addivenne in Commissione fu nel senso di espungere ogni riferimento alla possibilità o meno di una rielezione del Capo dello Stato; soluzione poi suffragata dalla stessa Assemblea Costituente in seduta plenaria, a seguito della rinuncia di Edgardo Lami Starnuti all'emendamento da lui formulato³².

Su un piano di immediata consequenzialità si pose, allora, la discussione relativa alla durata del mandato del Presidente della Repubblica: infatti, Francesco Saverio Nitti – a fronte dell'avvenuta cassazione della clausola di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica – propose di accorciare il mandato di quest'ultimo portandolo a quattro anni, ancora una volta sulla base del modello americano³³. Secondo l'autorevole deputato, un termine così breve «è più che sufficiente», se «si ammette che il Presidente possa essere rieletto»: infatti – prosegue Nitti –, «Quando si crede che sia utile conservare una grande personalità», semplicemente, «la si rielegge», senza che si debbano attendere addirittura sette anni «prima che il Paese sia consultato», dal momento che ciò determinerebbe «quella tendenza di allontanarci dalla consultazione popolare»³⁴.

prendere «in considerazione la possibilità della rielezione dopo un certo periodo». Inoltre, nella seduta del giorno successivo, l'on. Giulio Bordon prospettò l'opportunità di fissare la durata della carica del Capo dello Stato in cinque anni; prospettazione, quest'ultima, cui l'on. Tosato ribatté evidenziando la non conformità rispetto alla forma di governo parlamentare della fissazione di «un'eguale durata per tutti gli organi supremi costituzionali, specialmente per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, che deve rappresentare un elemento di continuità e di stabilità nella vita dello Stato» (così, A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 dicembre 1946*, 18). La proposta dell'on. Bordon non fu approvata.

³⁰ A.C., Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, *Resoconto sommario della seduta di martedì 21 gennaio 1947*, 136.

³¹ A.C., Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, *Resoconto sommario della seduta di martedì 21 gennaio 1947*, 136.

³² A.C., *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, 1433. In quella stessa sede, venne ritenuto rinunciato anche l'emendamento proposto dagli onorevoli Caronia e Aldisio, dal tenore seguente: «Il Presidente della Repubblica viene eletto per sei anni e può essere consecutivamente rieletto non più di una volta».

³³ A.C., *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, 1433. Proprio con riguardo al modello statunitense, Nitti ebbe a notare: «Perché in America non si è mai voluto variare questo termine? La Francia volle adottare il termine di sette anni, ma la Francia fece una Costituzione repubblicana con criteri monarchici (...), che lasciò al Presidente funzioni e attribuzioni esteriori piuttosto monarchiche che repubblicane. L'America ha conservato la tradizione repubblicana ed il Presidente è eletto per quattro anni, e ciò è tanto difficile da mantenere in America quanto non sarebbe da noi. L'elezione del Presidente avviene per suffragio universale a doppio grado (...), e la procedura è piuttosto costosa e complicata. Ma fra i tanti emendamenti proposti alla Costituzione (...) non vi è stato mai quello di cambiare la durata della funzione del Presidente» (ivi, 1433-1434).

³⁴ A.C., *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, 1433.

In realtà, risultò subito evidente come il parallelismo operato da Nitti con il Presidente degli Stati Uniti fosse senz'altro fuorviante, come venne immediatamente messo in luce dall'onorevole Tosato, il quale, correttamente, ebbe a rilevare che «il Presidente della Repubblica degli Stati Uniti d'America è non soltanto Capo dello Stato, ma anche Capo del Governo, ed allora si capisce che un Capo dello Stato che abbia anche effettivi poteri di Capo del Governo debba essere continuamente in contatto con la volontà popolare, di fronte alla quale è direttamente responsabile»³⁵. Peraltro, egli mise in luce quella che, probabilmente, sarebbe stata una delle disfunzioni più gravi cui l'ordinamento sarebbe andato incontro ove il mandato del Presidente della Repubblica fosse stato abbreviato a quattro anni: e cioè che le medesime Camere si sarebbero verosimilmente trovate ad eleggere il Capo dello Stato per due volte consecutive. Al contrario, il mandato settennale sarebbe stato in grado – nella prospettiva di Tosato – di «soddisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità delle pubbliche funzioni» e, soprattutto, di rafforzare «l'indipendenza» del Presidente «rispetto alle Camere che lo eleggono»³⁶.

Fissati, dunque, i due punti fermi relativi alla durata settennale del mandato e alla (implicita) rielegibilità del Presidente della Repubblica, l'Assemblea Costituente – che nel frattempo aveva affrontato il nodo riguardante il potere di scioglimento delle Camere – giunse a discutere l'emendamento presentato dal deputato del Partito comunista Renzo Laconi, volto ad introdurre nel testo costituzionale il cosiddetto “semestre bianco”.

Così, Laconi evidenziò che – una volta prevista la possibilità di rielezione del Capo dello Stato e considerato quanto stabilito dall'art. 85, 3° comma, Cost., con riguardo alla proroga dei poteri presidenziali – «il Presidente della Repubblica», in assenza del correttivo anzidetto, «avrebbe la possibilità di fare un piccolo colpo di stato legale, e cioè potrebbe sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni»: «Se domani» – prosegue Laconi – «il Presidente della Repubblica, allo scadere del suo mandato, si trovasse con due Camere le quali in modo evidente non gli fossero favorevoli, egli potrebbe benissimo sciogliere le Camere e prorogare i suoi poteri per avere nuove Camere che potrebbero essere a lui più favorevoli»³⁷. L'emendamento – nonostante il relatore lo ritenesse superfluo³⁸ – fu approvato e, com'è noto, divenne il 2° comma dell'art. 88 Cost.

4. *L'auspicio di Segni e le relative proposte di revisione costituzionale.*

Gli indirizzi espressi, nel primo Messaggio alle Camere della storia repubblicana, dal Presidente Segni non rimasero inascoltati e, anzi, vennero addirittura anticipati di qualche giorno dalla

³⁵ A.C., *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, 1435.

³⁶ A.C., *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, 1435.

³⁷ A.C., *Seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947*, 1545. Laconi concluse aggiungendo quanto segue: «Ora, questo sarebbe tanto più grave se per caso non dovesse passare l'emendamento dell'onorevole Carpano [che prevedeva che il Capo dello Stato potesse sciogliere le Camere «non prima di un anno dalla loro elezione e nel caso che abbiano dato luogo a due mutamenti di Governo a seguito di voto di sfiducia nello spazio di un semestre», n.d.r.], perché allora il diritto di scioglimento del Presidente sarebbe senza limiti in quanto il Presidente potrebbe sciogliere le Camere appena elette. Siccome una tradizione democratica in Italia non vi è ancora, penso che non sia male di stabilire delle clausole a questo riguardo».

³⁸ Cfr. A.C., *Seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947*, 1545, ove il relatore Tosato dichiarò: «La Commissione non è aliena dall'accettare l'emendamento dell'onorevole Laconi, sebbene lo ritenga superfluo. Infatti abbiamo già votato un articolo in forza del quale non si procede ad elezione del Presidente della Repubblica nel caso in cui questa elezione cada nell'ultimo semestre di vita delle Camere. È evidente che una norma di correttezza costituzionale imporrà identica condotta da parte del Presidente della Repubblica per quanto riguarda lo scioglimento. Tuttavia, se l'onorevole Laconi insiste, la Commissione non ha difficoltà ad accettare la sua proposta». Il riferimento è, in tutta evidenza, all'art. 85, 3° comma, Cost., il quale, tuttavia, oggi prevede che le Camere non possano provvedere all'elezione del Presidente della Repubblica quando «manca meno di tre mesi [e non, come originariamente prospettato, sei mesi] alla loro cessazione».

presentazione, l'11 settembre 1963, di un disegno di legge costituzionale di iniziativa di alcuni deputati del Partito liberale italiano, recante, appunto, «Modifica degli articoli 85 e 88 della Costituzione»³⁹.

Il testo della proposta di legge venne fatto precedere da un'esaustiva relazione introduttiva, i cui contenuti, se letti alla luce delle parole che il Presidente della Repubblica avrebbe indirizzato al Parlamento di lì a pochi giorni, paiono perfettamente in linea con quanto Antonio Segni ebbe ad evidenziare con riguardo alle disfunzioni cui l'assetto istituzionale sarebbe potuto andare incontro nell'ipotesi di un perdurante mantenimento dell'istituto del semestre bianco.

Così, si precisò che la principale ragione giustificativa che, in Assemblea Costituente, aveva portato all'approvazione del comma 2 dell'art. 88 – vale a dire, la necessità di evitare che il Presidente della Repubblica, negli ultimi mesi del proprio mandato, potesse abusare del potere di scioglimento per influenzare, in qualche modo, le successive elezioni, sperando di poter così contare su una nuova composizione parlamentare, favorevole alla propria rielezione – meglio avrebbe potuto essere garantita dalla previsione della non rieleggibilità (o, quanto meno, della non immediata rieleggibilità) del Capo dello Stato⁴⁰, onde evitare i rischi di «incrinature dell'equilibrio fra i poteri» e di «paralisi del sistema parlamentare» cui l'istituto del semestre bianco avrebbe potuto, in particolari casi, condurre⁴¹.

In particolare, i deputati liberali sottolinearono l'importanza di una sorta di preservazione della figura istituzionale del Presidente della Repubblica⁴², la cui azione «deve essere sempre posta al riparo da disdicevoli interpretazioni che possano intaccarla del sospetto ch'essa sia stata mossa o comunque influenzata da preoccupazioni elettorali»: di qui, la necessità di «assicurare un sistema obiettivo di più efficiente garanzia nell'espletamento delle attribuzioni», preso atto che le «leggi non possono mutare la natura umana, ma possono e debbono stabilire un congegno di (...) cautele che evitino o riducano in chi detiene il potere la tentazione a valersene per fini non rispondenti alla norma che glieli ha attribuiti»⁴³.

L'inserimento, all'interno del testo costituzionale, di un'espressa clausola di non immediata rieleggibilità, allora, sembrò ai proponenti la strada più consona a garantire, da un lato, l'eliminazione del «pericolo» (tanto caro al Costituente) «che l'umano desiderio d'essere confermati nella carica possa determinare atteggiamenti di benevola compiacenza»⁴⁴ (vale a dire, tentativi di condizionamento del corpo elettorale o altre, patologiche forme di abuso delle prerogative

³⁹ Si tratta della proposta di legge costituzionale di iniziativa dei deputati Bozzi, Malagodi, Marzotto, Badini Confalonieri, Ferioli ed Alessi: Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 397, IV Legislatura, 11 settembre 1963. Il segretario del Partito liberale italiano, Giovanni Malagodi, scrisse direttamente al Presidente Segni, certo di trovare in lui un interlocutore particolarmente sensibile nei confronti di questa tematica (cfr., a tal riguardo, S. MURA, *Antonio Segni*, cit., 216).

⁴⁰ Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 397, cit., 1: «All'origine del divieto sta, dunque, il sospetto d'una attività del Capo dello Stato influenzata da motivi personali, costituzionalmente non corretta; ma questo argomento avrebbe dovuto condurre, secondo logica, ad accogliere la proposta, che era stata formulata, di sancire la non rieleggibilità o la non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica».

⁴¹ Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 397, cit., 1. Si sottolinea, infatti, che «La nostra Costituzione ha cercato di foggiare un sistema di democrazia liberale immune da pericoli di instabilità, ed ha perciò (...) razionalizzato l'istituto della fiducia e della sfiducia (articolo 94) ed ha attribuito al mandato del Presidente della Repubblica una durata più lunga di quella delle due Camere. Quest'ultimo elemento (...) serve a svincolare la suprema Magistratura dal collegio che la ha eletta, con il quale non si stabilisce quindi un rapporto fiduciario permanente, rafforzando l'indipendenza del Presidente e consentendogli uno svolgimento delle sue funzioni in maniera non influenzabile dal collegio medesimo».

⁴² Il quale – in ragione del suo ruolo di «custode della Costituzione» e «propulsore dell'ordine e della legalità costituzionale» – «deve operare al di fuori di speranze o di timori personali»: così, Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 397, cit., 2.

⁴³ Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 397, cit., 2.

⁴⁴ Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 397, cit., 2.

presidenziali); dall'altro, il mantenimento della facoltà di procedere allo scioglimento dell'assemblea parlamentare per l'intera durata del settennato, in modo da non privare il Capo dello Stato di un tale, imprescindibile potere «in ogni momento in cui la dinamica parlamentare e delle forze politiche denunci crisi o disfunzioni e imponga per ciò il supremo correttivo dell'appello al popolo»⁴⁵.

Ne derivò una proposta di modificazione dell'art. 85 del seguente tenore: «Cessato dalla carica per qualunque causa, egli non può essere immediatamente rieletto»; il secondo comma dell'art. 88, invece, sarebbe dovuto essere soppresso.

Un secondo disegno di legge costituzionale⁴⁶ (sostanzialmente analogo⁴⁷ a quello di cui si è appena dato conto) venne presentato dal Governo – allora presieduto da Giovanni Leone – a poco meno di un mese di distanza dal Messaggio alle Camere di Antonio Segni: si trattò – questo sì – di un tentativo di raccogliere gli auspici contenuti in quell'esternazione, cui la relazione introduttiva fa espresso riferimento⁴⁸. In particolare, l'Esecutivo dichiarò di aver «preso nella più deferente considerazione il suggerimento del Capo dello Stato», riconoscendo nelle soluzioni indicate dal Presidente della Repubblica l'idoneità a portare «un contributo di notevole importanza al perfezionamento delle nostre istituzioni costituzionali e allo sviluppo democratico del Paese»⁴⁹.

Entrambe le proposte, com'è noto, rimasero sulla carta. Tant'è che l'allora Presidente del Consiglio Giovanni Leone, una volta divenuto Presidente della Repubblica, avvertì l'esigenza di reiterare, con un proprio (e più ampio) messaggio alle Camere, l'auspicio a suo tempo formulato dal predecessore Segni, con riguardo alla proposta di revisione degli artt. 85 e 88 Cost⁵⁰.

Si dovette attendere il 1991 affinché fosse approvata una legge di revisione costituzionale per la riforma del comma 2 dell'art. 88 (la legge 4 novembre 1991, n. 1), al quale venne aggiunto il noto inciso volto a permettere al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere anche nell'ultimo semestre del proprio mandato, nel caso in cui quest'ultimo coincida, in tutto o in parte, con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Ma si trattò di una riforma dalla portata modesta, che nulla aveva a che vedere con i propositi formulati decenni prima tanto dai Presidenti Segni e Leone, quanto da parlamentari ed autorevoli esponenti della dottrina. L'obiettivo perseguito, infatti, aveva carattere pressoché contingente, e non si inseriva certo nell'ambito di un complessivo (e, a suo tempo, largamente auspicato) ripensamento della disciplina costituzionale relativa al mandato del Presidente della Repubblica e ai limiti della prerogativa di scioglimento dell'assemblea legislativa. Così, il vero intento perseguito dal legislatore del 1991 fu, in quell'occasione, quello di evitare il c.d. ingorgo istituzionale, che si sarebbe verificato nel luglio dell'anno successivo, allorquando sarebbero giunti a naturale scadenza tanto la decima Legislatura, quanto il settennato del Presidente Francesco Cossiga: ove il Parlamento non avesse posto rimedio al problema, approvando un'apposita proposta di legge costituzionale ed eliminandolo

⁴⁵ Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 397, cit., 2.

⁴⁶ Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 599, IV Legislatura, 16 ottobre 1963.

⁴⁷ Art. 1: «Il primo comma dell'art. 85 della Costituzione è sostituito dal seguente: “Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile”».

Art. 2: «Il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione è abrogato».

⁴⁸ «Onorevoli Colleghi! – Il Presidente della Repubblica, avvalendosi del potere conferitogli dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione, ha indirizzato in data 16 settembre 1963 un Messaggio alle Camere, nel quale, tra l'altro, ha segnalato al Parlamento l'opportunità di introdurre nella nostra Carta il principio della non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato»: così, l'esordio della relazione introduttiva (Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 599, cit., 1).

⁴⁹ Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, n. 599, cit., 1.

⁵⁰ G. LEONE, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Camera dei deputati, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, doc. I, n. 1, VI Legislatura, 15 ottobre 1975, 18: «Si tratta della richiesta di una modifica della Costituzione, già avanzata nel 1963 da un mio illustre predecessore e che io stesso, Presidente del Consiglio del tempo, feci riversare in un disegno di legge approvato dal mio Governo e presentato in Parlamento: la previsione della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con la conseguente eliminazione del semestre bianco».

così alla radice, il Capo dello Stato non avrebbe potuto procedere allo scioglimento anticipato delle Camere, evitando così la concomitanza anzidetta.

Insomma, venne introdotta una sorta di «soluzione minimalistica» – come la definì Valerio Onida –, la quale «non ha risolto nessuno dei problemi da tempo posti intorno all’art. 88, né quello della utilità del “semestre bianco” (...); né quello, connesso, dell’opportunità di sancire la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica»⁵¹.

In definitiva, l’inciso inserito, nel 1991, in seno al disposto dell’art. 88 Cost. non rappresentò altro che una semplice eccezione alla regola: regola che, tuttavia, continuava – e continua tuttora – ad essere pienamente vigente nel nostro ordinamento.

5. Il vivo dibattito dottrinale sviluppatosi a seguito dell’intervento del Presidente Segni: gli “Incontri” di “Rassegna parlamentare”.

Il contenuto del Messaggio alle Camere del Presidente Antonio Segni, nonché i due disegni di legge costituzionale – rispettivamente, di iniziativa parlamentare e di iniziativa governativa – che lo anticiparono e lo seguirono, non lasciarono indifferenti alcuni tra i più autorevoli esponenti della coeva dottrina giuspubblicistica, in seno alla quale si sviluppò un vivace dibattito che trovò sede privilegiata tra le pagine della rubrica *Incontri* dell’importante rivista *Rassegna parlamentare*⁵².

Vi si confrontarono costituzionalisti di chiara levatura, che espressero posizioni diversamente orientate, e variamente argomentate, in ordine all’introduzione della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e all’abolizione del semestre bianco: opinioni delle quali vale la pena di dare sinteticamente conto in questa sede, rinviando, per un maggiore approfondimento, alla lettura integrale dei testi ivi riportati, rivelatori di una cultura e di una sensibilità – giuridica, politica, istituzionale – non più così comuni.

Prendendo le mosse da coloro che si espressero pienamente a favore delle proposte di riforma avanzate dal Partito liberale e dal Governo, vanno segnalate le opinioni di Francesco Maria Dominedò, Serio Galeotti e Vezio Crisafulli.

Il primo, dopo aver ripreso il dibattito svoltosi sul punto in Assemblea Costituente ed aver rievocato, in chiave comparatistica, le esperienze di Stati Uniti, Francia e Germania⁵³, mostrò, innanzi tutto, di concordare appieno con le argomentazioni tradizionalmente addotte a sostegno della tesi della non rieleggibilità del Capo dello Stato (da un lato, eccessività, in un ordinamento repubblicano – e, dunque, maggiore confacenza ad un ordinamento monarchico – della permanenza in carica di

⁵¹ V. ONIDA, *L’ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992, 183. Egli rileva, a proposito, che la riforma del 1991 «è (...) utile, al più, come lo è stata nel 1992, a consentire quell’anticipo “tecnico” delle elezioni subito prima della scadenza naturale della legislatura, che peraltro forse avrebbe potuto ammettersi anche in via di interpretazione dell’art. 88 originario (potendosi cioè non considerare ‘anticipato’ uno scioglimento che intervenga in stretta prossimità alla scadenza naturale della legislatura)» (ivi).

⁵² Si tratta, in particolare, delle opinioni di A. BOZZI - P. BARILE - G. CUOMO - F.M. DOMINEDÒ - S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 10-12/1963, 697 ss.; nonché di quelle di V. CRISAFULLI - T. MARTINES - V. SICA, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 1-2/1964, 62 ss.

Così recitava il significativo paragrafo introduttivo della rubrica anzidetta: «Nell’aprire il dibattito sulla revisione costituzionale in ordine agli artt. 85 e 88 della Costituzione, la Direzione è stata mossa dalla convinzione che le proposte modificazioni incidessero con una certa rilevanza nel sistema costituzionale e che non trattavasi, quindi, soltanto di eliminare discrasie, ma di innovare.

Le opinioni che i chiari docenti invitati hanno espresso ci sembra rafforzino questo convincimento» (*Rass. parl.*, rubrica *Incontri*, n. 10-12/1963, 697).

⁵³ F.M. DOMINEDÒ, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 10-12/1963, cit., 720-723.

una medesima persona per un doppio settennato; dall'altro, impossibilità di immediata rielezione quale garanzia di indipendenza giuridica e morale del Presidente): osservazioni, queste ultime, che il Dominedò dichiarò di ritenere pacificamente prevalenti rispetto all'obiezione fondata sul presupposto che la non rieleggibilità avrebbe impedito il mantenimento in carica di un ottimo Presidente⁵⁴. In secondo luogo, egli si espresse favorevolmente anche quanto all'obliterazione del 2° comma dell'art. 88, dal momento che il semestre bianco veniva giudicato idoneo a determinare «una grave riduzione dei poteri del Presidente», e come tale potenzialmente dannoso per gli interessi del Paese, specie nei periodi di maggiore instabilità istituzionale⁵⁵.

«Piena approvazione» dei suggerimenti avanzati dal Presidente Segni giunse da parte di Serio Galeotti⁵⁶, il quale, al termine di un *excursus* relativo al ruolo di garanzia, all'indipendenza e all'imparzialità della figura del Presidente della Repubblica – e alla necessità di mantenere integre tali connotazioni della più alta carica dello Stato –⁵⁷, definì il divieto di immediata rieleggibilità proprio come «sicuro mezzo tecnico concorrente al fine di rafforzare la posizione d'indipendenza dell'organo»⁵⁸. La possibilità di immediata rielezione, secondo Galeotti, avrebbe rappresentato «una pesante ipoteca sulle motivazioni del comportamento presidenziale» ed avrebbe esposto il Presidente della Repubblica, al termine del proprio mandato, ad una sorta di inopportuno controllo politico da parte delle Camere, con la conseguenza che questi avrebbe potuto essere tentato di abbandonare il proprio atteggiamento *super partes* e di favorire una determinata maggioranza parlamentare al fine di ottenerne l'appoggio in vista di una propria riconferma nella carica⁵⁹.

Analogamente, Galeotti dimostrò pieno appoggio anche nei confronti della proposta di obliterazione del semestre bianco, considerato tale da poter provocare «una sorta di semi-paralisi nella funzione presidenziale (...) con gravi conseguenze sulla corretta funzionalità del sistema di governo»⁶⁰.

La terza voce del tutto favorevole alla (duplice) innovazione costituzionale in parola fu, come si è accennato, quella di Vezio Crisafulli, il quale insistette sul fatto che – nonostante l'introduzione della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica avrebbe comportato il venir meno di quella forma di responsabilità del titolare della carica derivante da una mancata rielezione (responsabilità, peraltro, del tutto eventuale⁶¹) – la responsabilità presidenziale, già positivizzata per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione, rappresentasse, di per sé sola, una garanzia sufficiente, tale, comunque, da distinguere un Capo di Stato repubblicano da un monarca⁶². Egli, in particolare, si schierò a favore dell'idea che la responsabilità del Presidente dovesse attuarsi quotidianamente, attraverso il dibattito parlamentare e la discussione nella società civile, onde sottoporre il suo operato «al vaglio critico ed

⁵⁴ F.M. DOMINEDÒ, *Una revisione costituzionale*, cit., 724-725.

⁵⁵ F.M. DOMINEDÒ, *Una revisione costituzionale*, cit., 726.

⁵⁶ S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 10-12/1963, cit., 727.

⁵⁷ S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale*, cit., 728-730.

⁵⁸ S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale*, cit., 731.

⁵⁹ S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale*, cit., 731. Come nel caso, già analizzato, di Dominedò, anche Galeotti ritenne che la mera «impossibilità di fruire per lo stesso ufficio della esperienza acquisita o delle doti eccezionali eventualmente palesate dalla personalità del precedente investito nella carica» avrebbe costituito «un passivo trascurabile di fronte ai pericoli che l'immediata rieleggibilità può contenere» (ivi, 732).

⁶⁰ S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale*, cit., 733.

⁶¹ V. CRISAFULLI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 1-2/1964, 63: si tratta, a detta di Crisafulli, di una responsabilità meramente eventuale – oltre che «generica ed alquanto fumosa» –, «presupponendo che il Presidente uscente disegnasse di ripresentare la propria candidatura; e rischiava per ciò stesso di tradursi sostanzialmente, nei casi in cui avrebbe potuto concretamente verificarsi, in una richiesta di “fiducia” e di “rinnovata fiducia” al collegio elettorale, sulla base delle benemerienze acquisite durante il settennato precedente: certamente poco confacente al clima di piena indipendenza, anche morale, che si esige per l'adempimento dei doveri del Capo dello Stato».

⁶² V. CRISAFULLI, *Una revisione costituzionale*, cit., 63.

al controllo, permanente e diffuso, della pubblica opinione»⁶³: con l'ovvia conseguenza che un divieto di rielezione – funzionale a garantire la sottrazione del Presidente «ad ogni possibile influenza»⁶⁴ di Governo e Parlamento – non avrebbe comportato problema alcuno quanto alla responsabilizzazione del titolare del Capo dello Stato. Concluse, in ogni caso, con un significativo avvertimento: ammettere l'introduzione dell'auspicato divieto di rielezione avrebbe significato «rendere più difficile, se non impossibile, un mutamento di rotta, un ritorno indietro (...) verso una interpretazione meno dinamica delle funzioni del Capo dello Stato»⁶⁵.

Dal canto loro, contro l'approvazione dei progetti di revisione costituzionale anzidetti si schierarono, in quella sede, Paolo Barile e Giuseppe Cuomo.

Così, il primo – pur riconoscendo l'opportunità della riforma sotto il profilo della politica costituzionale – sottolineò la non conformità di quest'ultima alle «regole del sistema», dal momento che avrebbe posto il Capo dello Stato in una (a suo dire, inammissibile) «posizione di minore responsabilità»⁶⁶. Secondo Barile, infatti, la rieleggibilità del Presidente della Repubblica sarebbe stata voluta dal Costituente al fine di garantire l'esprimibilità di un giudizio politico sull'operato di quest'ultimo ad opera di Governo e Parlamento⁶⁷, con la conseguenza che l'introduzione del divieto di rielezione avrebbe comportato una «parziale atrofizzazione» delle prerogative presidenziali a vantaggio di altri organi costituzionali, trasformando il Capo dello Stato in una sorta di «monarca irresponsabile» e modificando «profondamente il sistema attuale e in particolare quel delicatissimo equilibrio fra responsabilità e poteri del Presidente della Repubblica»⁶⁸.

Non troppo dissimile la posizione assunta da Cuomo, il quale, nel suo argomentare, prese le mosse da un'accorta analisi dei fatti, anziché da un'esegesi formale delle norme: prima di quel momento, nessun Presidente della Repubblica era stato riletto e il semestre bianco non aveva mai provocato particolari disfunzioni; per contro, una riforma costituzionale, atta ad incidere su questi marginali aspetti, sarebbe stata in grado di compromettere gravemente la struttura stessa dell'ordinamento statale (le espressioni utilizzate paiono particolarmente pregnanti e, francamente, piuttosto esagerate: «negazione del parlamentarismo e del regime democratico», oltre che alterazione dello stesso principio della sovranità popolare)⁶⁹. Infatti (ancora una volta), venne messo in luce come il divieto di rielezione avrebbe comportato la sottrazione del Presidente della Repubblica al giudizio dell'organo che lo ha eletto e ne avrebbe determinato una pericolosa irresponsabilità, dal momento che egli sarebbe stato messo nella condizione di rispondere ai propri personali interessi o a quelli di una determinata fazione politica, anziché all'interesse generale, giungendo, addirittura, a fungere da «freno» per il Parlamento⁷⁰.

⁶³ V. CRISAFULLI, *Una revisione costituzionale*, cit., 64.

⁶⁴ V. CRISAFULLI, *Una revisione costituzionale*, cit., 67. L'autorevole costituzionalista propose, altresì, di ampliare la riforma costituzionale relativa all'istituzione Presidente della Repubblica, demandando l'elezione del medesimo «ad un apposito collegio, composto, ad esempio, insieme con i membri delle due Camere, di tutti i consiglieri regionali» o dei membri dei consigli provinciali (ivi, 68).

⁶⁵ V. CRISAFULLI, *Una revisione costituzionale*, cit., 68: essa, infatti, presupporrebbe «accettazione dello stato di fatto cui, sino ad oggi, si è pervenuti con la evoluzione della figura del Presidente» (ivi).

⁶⁶ P. BARILE, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 10-12/1963, cit., 709.

⁶⁷ P. BARILE, *Una revisione costituzionale*, cit., 711, ove sottolinea che, «quando la Costituzione ha voluto rompere il legame di responsabilità politica [tra Presidente e forze politiche presenti in Parlamento] impedendo la rieleggibilità lo ha detto (artt. 135 e 104, per i membri della Corte costituzionale e del C.S.M.)».

⁶⁸ P. BARILE, *Una revisione costituzionale*, cit., 711-712.

⁶⁹ G. CUOMO, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 10-12/1963, cit., 713-714.

⁷⁰ G. CUOMO, *Una revisione costituzionale*, cit., 716: «Venendo a mancare il collegamento con le forze politiche considerate nel loro complesso il Capo dello Stato, non più soggetto ad esse per la sua rielezione, potrebbe divenire espressione di gruppi politici e sociali diversi dai partiti politici e condizionare le decisioni degli stessi partiti e dei rispettivi gruppi nelle Camere. In una Repubblica parlamentare si verrebbe a creare

Alla *pars destruens*, tuttavia, Cuomo (a differenza di altri) fece seguire una interessante *pars construens*: nell'ipotesi in cui la riforma dell'art. 85 Cost. fosse approvata, sarebbe stato opportuno, «per non alterare l'equilibrio tra gli organi», «prevedere la possibilità che nel corso del settennato le Camere, con propria deliberazione, possano sottoporre a votazione popolare la deposizione del Presidente della Repubblica»⁷¹: insomma, una forma decisamente più pregnante di quel controllo diffuso sull'operato del Capo dello Stato che già Crisafulli, come si è visto, aveva teorizzato.

Rimangono da analizzare, brevemente, le due posizioni, per così dire, intermedie: quelle espresse, in senso reciprocamente opposto, da Temistocle Martines e Vincenzo Sica. Opposte, dal momento che mentre il primo autore si professò contrario alla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica ma favorevole all'abolizione del semestre bianco, il secondo espresse la propria compiacenza verso la revisione dell'art. 85, ma si schierò contro la soppressione del comma 2 dell'art. 88 Cost.

Più in particolare, Martines – prendendo le mosse dalla distinzione tra organi tecnici (per i quali è la stessa Costituzione a prevedere espressamente il divieto di immediata rieleggibilità) e organi politici (per i quali è lasciata aperta la possibilità di una riconferma nel ruolo)⁷² – non ravvisò «alcun ostacolo» che si opponesse «all'immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica in un sistema di governo parlamentare»⁷³. Anzi, fu anch'egli propugnatore dell'idea che «un Capo dello Stato non rieleggibile indulgerebbe più facilmente alla suggestione di affermare la sua personalità e la sua volontà come preminenti rispetto alle altre»⁷⁴.

D'altra parte, però, si dimostrò pienamente favorevole, come accennato, all'abolizione del semestre bianco, pur nella perdurante vigenza dell'art. 85, comma 1, nella sua attuale formulazione: infatti, dal momento che il potere di scioglimento non può essere esercitato *ad libitum* da parte del Presidente della Repubblica, ma è, al contrario, ancorato a precise garanzie costituzionali, non sarebbero stati configurabili – a detta dell'autore – particolari rischi di abuso⁷⁵.

Chiude questa breve rassegna l'opinione espressa da Vincenzo Sica, il quale – dopo aver svolto un'articolata (e pressoché condivisibile) riflessione generale intorno al ruolo e ai poteri del Presidente della Repubblica nell'ordinamento italiano⁷⁶ – qualificò la previsione della non rieleggibilità del Capo

una situazione formalmente analoga per alcuni versi a quella delle repubbliche presidenziali, in effetti non dissimile da quella che sussiste in regime monarchico con il *partito di corte*».

⁷¹ G. CUOMO, *Una revisione costituzionale*, cit., 717: «Sarebbe assicurata così la estraneità del Capo dello Stato dal gioco politico delle parti e l'esercizio dei poteri che la Costituzione gli attribuisce in conformità dell'interesse generale».

⁷² T. MARTINES, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 1-2/1964, cit., 69-70.

⁷³ T. MARTINES, *Una revisione costituzionale*, cit., 72: «E poiché il permanere del consenso si presume sino a prova contraria, i regimi democratici adottano degli strumenti che permettono di verificare, a scadenze fisse o nel corso stesso del mandato, se i governanti continuano ad essere espressione dei governati e per ciò a mantenere il consenso (...). Che questo principio sia valido anche per il Presidente della Repubblica lo dimostra l'argomento che sia la nostra Costituzione sia le altre Costituzioni democratiche consentono la immediata rieleggibilità del Capo dello Stato».

⁷⁴ T. MARTINES, *Una revisione costituzionale*, cit., 75. Inoltre, non avrebbero, «fra l'altro, alcuna influenza sulle sue azioni e sui suoi orientamenti le critiche che potrebbero essergli mosse da un'attenta opinione pubblica» (ivi).

⁷⁵ T. MARTINES, *Una revisione costituzionale*, cit., 76. Del resto, nota l'autore, anche se «il Presidente violasse, in genere, i limiti imposti al suo potere di scioglimento, l'atto arbitrario non gioverebbe certo al suo prestigio e potrebbe essere sindacato, a seconda delle circostanze e delle tesi che sono state avanzate al riguardo, sotto il profilo dell'eccesso di potere o della responsabilità politica o del conflitto di attribuzioni fra Presidente e Governo ovvero ancora, in estrema ipotesi, del reato di attentato alla Costituzione» (ivi, 77).

⁷⁶ V. SICA, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.* (rubrica *Incontri*), n. 1-2/1964, cit., 77-84. Così, per segnalare i passaggi più significativi, egli, in generale, include il Presidente della Repubblica tra quegli organi che, «pur essendo politici per il sistema nel quale operano, prescindono dall'indirizzo politico riservato istituzionalmente al Governo ed all'organizzazione parlamentare ad esso collegata». Una tale interpretazione, tuttavia, «non chiude il Presidente in un Olimpo né nega la qualificazione politica della sua attività e dei suoi atti, evidente se non altro

dello Stato come «misura idonea e necessaria»⁷⁷, posto che un eventuale raddoppio del settennato avrebbe provocato un vero e proprio irrigidimento del sistema. Al contrario, si professò particolarmente perplesso in ordine alla proposta di abrogazione del 2° comma dell'art. 88, dal momento che l'esercizio del potere di «scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale» sarebbe stato idoneo a dare luogo ad una «*carenza dell'organizzazione parlamentare nello stesso ciclo di tempo nel quale il mandato del Presidente della Repubblica*» andava ad esaurirsi: si sarebbe potuta verificare, cioè, una inaccettabile situazione nella quale la stessa «organizzazione dello Stato» sarebbe divenuta «materialmente carente»⁷⁸. Di qui, la propensione di Sica per il mantenimento dell'istituto del semestre bianco.

6. *Eventi, attualità e prospettive: per una soluzione intermedia.*

Come si è già accennato, del Messaggio alle Camere di Antonio Segni si è tornati di recente a parlare, oltre che per il richiamo operato dal Presidente Mattarella, per il fatto che, a partire da luglio del 2021, è previsto l'inizio del semestre bianco di quest'ultimo, che andrà a collocarsi in un periodo storico connotato da gravi (e ben note) difficoltà, di ordine economico e sociale, per il Paese.

Sembra opportuno, allora – dopo aver percorso questo itinerario ricostruttivo in ordine alla problematica della rieleggibilità del Presidente della Repubblica e del semestre bianco – interrogarsi sull'opportunità, ad oggi, di un loro mantenimento ovvero di una loro obliterazione, nel solco di quanto auspicato dal Presidente Segni e dalle proposte di revisione costituzionale che ne accompagnarono le esternazioni.

Ora, a parere di chi scrive, è necessario che le due questioni – appunto, quelle della rieleggibilità del Presidente della Repubblica⁷⁹ e del semestre bianco – siano mantenute distinte, rinunciando – come, il più delle volte, è stato fatto sinora – a considerarle inscindibilmente connesse in un rapporto di reciproca pregiudizialità, per la quale il mantenimento dell'una implicherebbe anche il mantenimento del secondo, e viceversa.

Inoltre, è doveroso – nell'approcciarsi a svolgere una breve riflessione sul tema – proporsi di rimanere saldamente ancorati alla realtà istituzionale, ai dati di fatto, agli eventi concretamente verificatisi, alle loro cause giustificative e alle loro implicazioni, anziché correre il rischio di scivolare nel friabile ed incerto (per quanto affascinante) terreno delle ipotesi più remote.

Così, un saldo, ed imprescindibile, punto di partenza sembra, oggi, essere quello contrassegnato da una data ben precisa: il 20 aprile 2013, giorno nel quale – per la prima e (finora) unica volta nella storia della Repubblica – un Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, venne riconfermato dal

per gli effetti immediati che essi hanno sulla organizzazione politica, sulle sue relazioni interne e sui rapporti relativi» (ivi, 78). Anzi, in forza della «sua identità di *Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale*, per le attribuzioni demandategli in ordine a vari (...) settori (...) – con potere *determinante* in relazione ai rapporti relativi o a momenti di tali rapporti» – spesso «viene ad occupare una posizione sulla quale si riversano e alla quale si riferiscono (...) una serie di rapporti e relazioni», che fanno sì che la sua posizione «fuoriesc[a] e super[i] la negazione del potere di indirizzo politico ed in genere la sua definizione normativa» (ivi, 81).

⁷⁷ V. SICA, *Una revisione costituzionale*, cit., 84.

⁷⁸ V. SICA, *Una revisione costituzionale*, cit., 85.

⁷⁹ Intorno al tema della rieleggibilità del Presidente della Repubblica già si è scritto: v., a titolo esemplificativo, 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. Atti di un Convegno (Messina-Taormina 25, 26, 27 ottobre 1984)*, a cura di G. Silvestri, Milano, 1985, 489 ss.; F. SACCO, *L'elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità e responsabilità politica dell'organo presidenziale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2006, 915 ss.; nonché, ancora a seguito del Messaggio alle Camere di Antonio Segni, A. GALATELLO-ADAMO, *Osservazioni in margine al messaggio presidenziale sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, Napoli, 1964.

Parlamento in seduta comune per un secondo mandato⁸⁰. Si tratta, in tutta evidenza, di un evento dalla portata straordinaria, con il quale la dottrina coeva alla formulazione dell'anzidetto auspicio da parte di Antonio Segni, *naturaliter*, non aveva potuto misurarsi, ma che oggi non può certo essere ignorato, meritando, anzi, di essere posto al centro della riflessione, là dove ci si proponga di avanzare qualunque proposta di revisione costituzionale sul punto.

Quel che accadde in quell'occasione è ben noto, e molto se ne è discusso: in una fase già contrassegnata da un'estrema instabilità politica (dal momento che, a due mesi di distanza dalla celebrazione delle elezioni politiche, ancora non si era formata una maggioranza in Parlamento e, conseguentemente, ancora non si era stati in grado di dar vita ad un governo), i partiti politici più influenti – naufragata, prima, la candidatura dell'*ex* Presidente del Senato Franco Marini⁸¹ e, quindi, quella dell'*ex* Presidente del Consiglio Romano Prodi⁸² – non riuscirono ad esprimere un candidato alla presidenza della Repubblica, con la conseguenza – mai verificatasi prima – che il Presidente in carica, Giorgio Napolitano, nonostante l'età avanzata e le perplessità espresse con riguardo ad una siffatta opzione, venne rieletto con una amplissima maggioranza⁸³.

Così, la rielezione del Presidente della Repubblica rappresentò, in quel caso, l'approdo salvifico per un sistema entrato in un singolare cortocircuito – composto da temporanea ingovernabilità del Paese a seguito di elezioni dagli esiti pesantemente incerti, crescente conflittualità tra i partiti, indisponibilità all'accordo o, quanto meno, al compromesso – nel quale andava ad innestarsi la scadenza del mandato del Capo dello Stato e la necessità dell'individuazione – assai ardua, in un quadro siffatto – del successore.

Si trattò, senza alcun dubbio, di una singolare combinazione di fattori, che diede luogo ad uno stallo politico-istituzionale difficilmente districabile⁸⁴. E, tuttavia, è necessario prendere atto di come

⁸⁰ Sulle vicende legate alla rielezione di Giorgio Napolitano, v., ad esempio, S. PONS, *Giorgio Napolitano*, in AA.VV., *I Presidenti della Repubblica*, cit., 467, che nota: «Questo paradosso di un presidente della Repubblica in buona parte inascoltato dalle forze politiche, e più di una volta attaccato frontalmente dal centro-destra, ma ora invocato quale salvatore della patria e insediato per un secondo mandato, rivela tutta la crisi della seconda Repubblica». Per quanto concerne l'analisi giuridica, v., tra gli altri, AA.VV., *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, a cura di F. Giuffrè e I.A. Nicotra, Torino, 2013; oltre che i coevi G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013 e S. CECCANTI, "Rieletto, ma non troppo": le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica, in *Quad. cost.*, n. 2/2013.

⁸¹ Al primo scrutinio, il 18 aprile 2013, il candidato Franco Marini ottenne 521 voti, a fronte delle 672 preferenze necessarie per essere eletto (maggioranza dei due terzi).

⁸² Al quarto scrutinio, il giorno successivo (19 aprile 2013), Romano Prodi – la cui candidatura venne affossata dai ben noti "franchi tiratori" – ottenne soltanto 395 suffragi, a fronte dei 504 necessari per l'elezione (maggioranza assoluta). L'evidente disfatta comportò le dimissioni dell'allora segretario del Partito democratico, Pier Luigi Bersani (*Presidente Repubblica, niente quorum per Prodi. Bersani si dimette: "Uno su quattro ha tradito"*, in *la Repubblica*, 19 aprile 2013).

⁸³ Al sesto scrutinio, il 20 aprile 2013, il Presidente della Repubblica uscente, Giorgio Napolitano, venne riconfermato con 738 voti (pari al 73,2%), con uno scarto di ben 234 preferenze rispetto alla maggioranza richiesta.

Con riguardo alle perplessità nutrite dal Presidente Napolitano in relazione all'opportunità di una rielezione del Capo dello Stato, appaiono particolarmente esplicite le parole da lui pronunciate nel discorso di insediamento dinanzi al Parlamento in seduta comune, il 22 aprile 2013: «Come voi tutti sapete, non prevedevo di tornare in quest'aula per pronunciare un nuovo giuramento e messaggio da Presidente della Repubblica. Avevo già nello scorso dicembre pubblicamente dichiarato di condividere l'autorevole convinzione che la non rielezione, al termine del settennato, è "l'alternativa che meglio si conforma al nostro modello costituzionale di Presidente della Repubblica". Avevo egualmente messo l'accento sull'esigenza di dare un segno di normalità e continuità istituzionale con una naturale successione nell'incarico di Capo dello Stato» (G. NAPOLITANO, *Messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento nel giorno del giuramento*, Aula della Camera dei deputati, 22 aprile 2013).

⁸⁴ Cfr. S. PONS, *Giorgio Napolitano*, in AA.VV., *I Presidenti della Repubblica*, cit., 467, che utilizza proprio quest'espressione: «In questa situazione di grave stallo politico e istituzionale, i rappresentanti del

il ripresentarsi di una situazione di tal genere non sia da escludere a priori nell'ambito dell'ordinario funzionamento della forma di governo parlamentare, specie a fronte di una realtà che, ormai da tempo, si è lasciata alle spalle il tendenziale bipolarismo che aveva caratterizzato la fine degli anni Novanta e la prima fase del nuovo millennio, risultando ormai caratterizzata da un'estrema frammentazione partitica, da un sistema elettorale di carattere (pressoché esclusivamente) proporzionale e da una cronica instabilità degli esecutivi che, via via, vanno susseguendosi nel corso delle diverse legislature⁸⁵.

Ebbene, a fronte di un quadro siffatto, la rieleggibilità del Presidente della Repubblica sembra costituire uno strumento in grado di garantire il funzionamento del sistema là dove esso dovesse attraversare delicati momenti di crisi: come una sorta di salvagente, che ci si augura di non aver mai la necessità di utilizzare, ma del quale non sembra saggio privarsi, in via precauzionale. Come sottolineato dallo stesso Presidente Napolitano nel giorno del suo secondo giuramento, infatti, la rielezione costituisce «una scelta pienamente legittima, ma eccezionale», alla quale ricorrere quando si versi in condizioni di particolare difficoltà⁸⁶.

Sono, queste ultime, considerazioni che si allontanano dalle dissertazioni teoriche, preferendo parlare il linguaggio, concreto, della realtà⁸⁷: occorre, in altre parole, far tesoro di quanto è accaduto

centrosinistra e del centrodestra si rivolgono a Napolitano, che si vede di fatto costretto ad accettare il reincarico, pur avendo respinto una simile ipotesi nei mesi precedenti in nome di una normale continuità istituzionale» (v., infatti, *supra*).

⁸⁵ Cfr., ad esempio, M. DOGLIANI, *La forma di Governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in [Federalismi.It](#), n. 1/2018, il quale ritiene che la «forma di governo vigente in Italia» sia «definibile come parlamentare, debolmente razionalizzata, a multipartitismo estremo»; A. RUGGERI, *“Forma di governo” e sistema dei partiti: due categorie oramai inservibili per la teoria costituzionale?*, in questa [Rivista](#), 2018, 599; nonché F. PATERNITI, *L'affannoso avvio della XVIII Legislatura e il ruolo dell'Esecutivo alla luce delle evoluzioni della forma di governo italiana*, in [Federalismi.It](#), n. 2/2019, che sottolinea «l'enorme difficoltà» dei partiti politici italiani «di addivenire a posizioni di sintesi utili ad aggregare una maggioranza politico-parlamentare».

⁸⁶ Cfr. G. NAPOLITANO, *Messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento nel giorno del giuramento*, cit., che ebbe a mettere in luce, con estrema franchezza e con parole particolarmente incisive, quanto segue: «La rielezione, per un secondo mandato, del Presidente uscente, non si era mai verificata nella storia della Repubblica, pur non essendo esclusa dal dettato costituzionale, che in questo senso aveva lasciato (...) “schiusa una finestra per tempi eccezionali”. Ci siamo dunque ritrovati insieme in una scelta pienamente legittima, ma eccezionale. Perché senza precedenti è apparso il rischio che ho appena richiamato: senza precedenti e tanto più grave nella condizione di acuta difficoltà e perfino di emergenza che l'Italia sta vivendo in un contesto europeo e internazionale assai critico e per noi sempre più stringente.

Bisognava dunque offrire, al paese e al mondo, una testimonianza di consapevolezza e di coesione nazionale, di vitalità istituzionale, di volontà di dare risposte ai nostri problemi: passando di qui una ritrovata fiducia in noi stessi e una rinnovata apertura di fiducia internazionale verso l'Italia. È a questa prova che non mi sono sottratto. Ma sapendo che quanto è accaduto qui nei giorni scorsi ha rappresentato il punto di arrivo di una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità».

⁸⁷ Ed è dalla realtà e dai fatti che è necessario partire, specie se si hanno bene in mente le limpide indicazioni di metodo di C. VIVANTE, *La riforma del codice di commercio*, in *Nuova Antologia*, 1923, 161-162, là dove suggerisce di «riprendere il contatto colla realtà vivente», ritenendo che «nulla sia estraneo al diritto, poiché è composto di tutti gli elementi della vita» e segnalando l'opportunità di ricercare «la conoscenza dei fatti fuori della logica, per poter poi costruire saldamente a rigore di logica»; oltre che l'insuperato insegnamento di S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, 5, quanto ai “rischi” insiti nella disciplina che ci occupa: «Ogni scienza trova nella sua stessa natura e nei procedimenti che le son propri, qualche causa particolare e specifica di errori. Ma forse nessuna sfera della conoscenza umana somma in sé così copiose e perenni fonti di illusioni, come quella che ha per oggetto lo studio delle istituzioni politiche».

Del resto, in Assemblea Costituente, Vittorio Emanuele Orlando ebbe ad affermare che «Le Costituzioni si creano con il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi, non per atti di una

(cosa che i maestri del diritto costituzionale poc' anzi menzionati non potevano, evidentemente, fare), evitando di farsi trovare impreparati, ove accadimenti analoghi dovessero ripresentarsi.

Dunque, non sarebbe opportuno – *in primis* perché, essenzialmente, imprudente e contrario al principio di precauzione⁸⁸ – introdurre nell'ordinamento italiano, come a suo tempo auspicato dal Presidente Segni e dalle contestuali proposte di revisione costituzionale, un espresso divieto di rieleggibilità del Presidente della Repubblica. E nemmeno, evidentemente, una più possibilista clausola (pure avanzata, a più riprese) di “non immediata rieleggibilità”, proprio perché, come la storia recente ha dimostrato, è proprio al termine di un primo mandato presidenziale che può presentarsi, a volte come unica soluzione praticabile, la necessità di una riconferma.

Del resto, non sembra proprio che lasciare aperta la possibilità della rielezione del Presidente della Repubblica comporti il rischio di un “irrigidimento” del sistema⁸⁹: anzi, al contrario, essa potrebbe essere vista come espressione di dinamicità e dialettica – oltre che, prima di tutto, di democraticità – dal momento che tende a responsabilizzare⁹⁰ il titolare della carica e a renderlo sensibile nei confronti dell'opinione pubblica e del dibattito politico. Non paiono totalmente prive di fondamento, infatti, le tesi di quanti hanno sostenuto⁹¹ che negare la rieleggibilità del Capo dello Stato significherebbe, in qualche modo, affievolirne la responsabilità non politica (della quale non è, almeno tendenzialmente e tradizionalmente, titolare), ma squisitamente istituzionale. La possibilità di rielezione, infatti, consente la sottoposizione – *ex post* – del Presidente della Repubblica ad un giudizio – del tutto fisiologico in un ordinamento liberal-democratico – sul suo operato da parte dell'istituzione che lo ha eletto, a sua volta espressione degli orientamenti politici (verosimilmente mutati, al termine del settennato) del Paese⁹². E ciò, a maggior ragione, merita di essere predicato con riguardo alla realtà odierna, contrassegnata, com'è noto, da una tendenziale espansione del ruolo del Capo dello Stato, specie nei momenti più delicati della vita istituzionale⁹³.

volontà (...). Tutta la storia delle Costituzioni dimostra che sono i popoli nella loro storicità che le formano e il costume che le consacra»: A.C., *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, 1479.

⁸⁸ *Naturaliter*, l'espressione viene qui utilizzata in senso lato, senza alcun riferimento all'ambito delle politiche sanitarie, ambientali od economiche, nel quale tale principio assume una connotazione marcatamente tecnica, nonché una specifica rilevanza normativa. Il termine *precauzione*, in questo contesto, significa, essenzialmente, «prudenza nell'agire», «specifica cautela adottata per evitare un danno o limitarne le conseguenze» (così, *Il Piccolo Rizzoli Larousse*, Milano, 2004, *ad vocem*): in particolare, là dove il rischio da evitare presenti i caratteri dell'incertezza e della non sicura verificabilità (del resto, la particella latina *prae* vale ad anticipare ulteriormente l'esigenza di tutela già insita nel verbo *cavere*).

⁸⁹ Come sostenuto da V. SICA, *Una revisione costituzionale*, cit., 84.

⁹⁰ Della responsabilità politica del Presidente della Repubblica risultante dalla mancata rielezione ha parlato – respingendo la tesi favorevole ad una sua configurazione avanzata da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010 – G. SCACCIA, *Il “settennato” Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 104.

Si è parlato, in generale, di una “responsabilità diffusa” del Presidente della Repubblica: cfr. A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010. Inoltre, ancora sul controverso tema della responsabilità politica del Capo dello Stato, v., ad esempio, N. PIGNATELLI, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e “inattualità” costituzionale della controfirma ministeriale*, in AA.VV., *La responsabilità dello Stato*, a cura di U. Breccia e A. Pizzorusso, Pisa, 2006, 365 ss.

⁹¹ Si sono fatti gli esempi di P. BARILE, *Una revisione costituzionale*, cit., 709; G. CUOMO, *ivi*, 715; e T. MARTINES, *ivi*, 73.

⁹² V., infatti, O. CHESSA, *Capo dello Stato, politica nazionale e interpretazione costituzionale. Una replica ai critici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 gennaio 2012, 14, ove osserva che «nel disegno costituzionale il Presidente della Repubblica non è estraneo alla direzione politica e (...), pertanto, non è assimilabile ad altre cariche di derivazione parlamentare, come ad esempio quella dei giudici costituzionali, per le quali infatti la Costituzione sancisce il divieto di rielezione».

⁹³ V., infatti, G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 111 ss. e G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. Baldassarre e G. Scaccia, Roma, 2010, 49 ss.

Certo, è doveroso precisare che una siffatta osservazione non implica – in primo luogo, perché non ha corrispondenza nella realtà – che si debba necessariamente far discendere dalla mancata rielezione di un Presidente un giudizio negativo sul modo con il quale egli ha svolto il proprio incarico⁹⁴. Tuttavia, non si vede perché si dovrebbe, in astratto, privare il Parlamento della facoltà di

In merito all'attuale configurazione della figura istituzionale del Presidente della Repubblica e all'interpretazione delle sue prerogative v., ad esempio, A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018 (il quale nota, appunto, che «I settanta anni che ci separano dall'entrata in vigore della Costituzione hanno fatto registrare una progressiva espansione del ruolo del Presidente della Repubblica nelle vicende politico-istituzionali»); nonché, in particolare, il contributo di M. BERTOLISSI, *Il Presidente della Repubblica e la crisi della forma di governo parlamentare*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, a cura di C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi, Napoli-Torino, 2020, 499 ss., spec. 510, là dove rileva che «la sua attività finisce per trasferirsi, progressivamente, dall'area propria della forma di governo a quella della forma di Stato, all'interno della quale vengono in gioco le tutele essenziali riferibili alla persona», e 517, ove osserva come «il Presidente della Repubblica sia, oramai, soggetto di una politica attiva», in particolare se si considera «la sostanza sia delle dichiarazioni sia delle decisioni ed azioni concrete».

Molto si è discusso, in particolare, a proposito della presidenza di Giorgio Napolitano: cfr., ad es., G. PASQUINO, *Un Presidente semipresidenziale, "malgré lui"*, in *Paradoxa*, n. 1/2015, 112 ss.; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 7 ss.; C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 47 ss.; D. GALLIANI, *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 61 ss.; nonché i volumi di G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015; V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013; e D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, cit. E ancora, più in generale, AA.VV., *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, a cura di F. Giuffrè e I. Nicotra, Torino, 2012; nonché gli stessi V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, 2016, e G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015.

Del resto, già negli anni Settanta e Ottanta, illustri autori come Mortati, Elia e Paladin avevano avuto modo di segnalare la progressiva espansione del ruolo concretamente rivestito dal Presidente della Repubblica: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, Padova, 1976, 699; L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 660; e L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 165 ss.

Se è senz'altro vero, dunque, che «la Costituzione non voleva (...) delineare un Presidente governante» (A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, 363-364), è necessario prendere altresì atto della circostanza secondo la quale «il Costituente non ha confinato il Capo dello Stato ad un ruolo di mera ratifica di atti governativi, ma – pur escludendolo dalla c.d. funzione di indirizzo politico – ha inteso attribuirgli una capacità decisionale autonoma» (A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2008, 881). Così, specie negli ultimi tempi, per le ragioni ampiamente evidenziate in dottrina e di cui si è già detto *supra* – «La figura del Presidente della Repubblica» – il quale, oggi, «è custode della Costituzione in un senso comparativamente più ampio di quanto lo sia stato in passato» – risulta oramai, inesorabilmente, «immersa nell'agone politico» (M. BERTOLISSI, *Il Presidente della Repubblica e la crisi della forma di governo parlamentare*, cit., 518 e 520); agone dal quale nemmeno il Capo dello Stato «può riuscire immune» (L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 223): ne deriva, in definitiva, che una sorta di para-sindacato successivo sull'operato (ora, molto più penetrante rispetto agli anni addietro) del Presidente non apparirebbe più, alla luce dei mutamenti istituzionali intercorsi, così impensabile in radice, contrariamente a quanto la tradizionale tesi dell'*estraneità* del Capo dello Stato rispetto al circuito politico sembrerebbe, a rigore, imporre. V., per tutti, V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., 10 ss.

⁹⁴ È, questa, un'indispensabile specificazione, che si basa, essenzialmente, su di una constatazione di carattere storico: merita di essere rilevato, infatti, come la mancata riconferma, per un secondo mandato, dei predecessori di Giorgio Napolitano, non sia certo stata dettata (*finora*: nella quasi totalità dei casi e, comunque, non esclusivamente) da ragioni di merito inerenti al modo in cui la carica venne esercitata. Non va dimenticato, infatti, che – prima dello storico (e isolato) avvenimento dell'aprile 2013 – la non rielezione del Capo dello Stato (pur non contemplata dal testo costituzionale) si era senz'altro affermata sulla base di una prassi consolidatasi nel tempo, con la conseguenza che la riconferma veniva avvertita – e, in tutta probabilità, è

riconfermare nel proprio ruolo un ottimo Capo dello Stato⁹⁵, che si sia rivelato perfettamente all'altezza delle proprie responsabilità e che, al contempo, si mostri disponibile all'espletamento di un secondo mandato: si tratterebbe, in qualche modo, di un'inopportuna limitazione del principio della sovranità popolare, della quale la compagine parlamentare (integrata dai delegati regionali) costituisce espressione.

Del resto, non insuperabili si rivelano le obiezioni che, tradizionalmente, vengono mosse alla rieleggibilità del Presidente della Repubblica⁹⁶; perplessità fondate, argomentate e spesso, almeno in astratto, certamente condivisibili, le quali, tuttavia, non sembrano, di per sé sole, in grado di giustificare l'obliterazione di uno strumento – quale è la rielezione – che, in determinati casi, potrebbe rivelarsi utile, se non indispensabile, al superamento di un'*impasse* istituzionale.

Così, con particolare riguardo alla critica secondo la quale, in caso di rielezione, il Capo dello Stato si troverebbe a rimanere in carica per un periodo di tempo eccessivamente prolungato, meritano di essere messi in evidenza alcuni rilievi.

In primo luogo, non può essere sottovalutato come il principio di alternanza – che costituisce, indiscutibilmente, uno dei cardini imprescindibili delle moderne democrazie⁹⁷ e sul quale, come si è visto⁹⁸, molto hanno insistito i rivoluzionari americani – debba essere apprezzato in maniera diversa, a seconda che esso sia invocato con riguardo a chi detiene effettive responsabilità politico-amministrative – dunque, responsabilità di governo – ovvero in relazione a chi riveste un ruolo di carattere istituzionale. In questo secondo caso – contrassegnato da particolari esigenze di stabilità, continuità, indipendenza rispetto alle contingenze legate agli orientamenti politici progressivamente espressi dal corpo elettorale –, risulta senz'altro meno pregnante l'esigenza di un frequente ricambio della persona chiamata a rivestire la carica, che, anzi, potrebbe rivelarsi controproducente.

Ora, se è certamente vero che il Presidente della Repubblica, nell'ordinamento italiano, è titolare di prerogative che non ne permettono la riduzione a mero organo di carattere istituzionale (quale è, ad esempio, il monarca nell'ordinamento britannico), è comunque indubbio che egli si trovi in una

ancora così – quale opzione di carattere eccezionale non agevolmente praticabile, come rilevato dallo stesso Napolitano in occasione del suo secondo discorso di insediamento (cfr. *supra*, *sub* note 83 e 83). In altri casi, come quelli contrassegnati dalle dimissioni anticipate del Presidente uscente (Leone, Cossiga, ma anche Napolitano, nel 2015), la non rielezione ha rappresentato il puro e semplice (oltre che scontato e doveroso) rispetto, da parte del Parlamento in seduta comune, della manifestata volontà di dismettere la carica, che, naturalmente, non poteva che incorporare in sé anche quella di non riassumerla nuovamente. Sul punto, v., ad esempio, G. SCACCIA, *I limiti del costruttivismo interpretativo*, in AA.VV., *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, a cura di M. Cecchetti, S. Pajno e G. Verdi, Palermo, 2012, 95 ss., il quale giustamente mette in luce l'implausibilità della tesi secondo la quale «tutti i Presidenti, non avendo avuto la ventura di essere rieletti, debbano considerarsi per ciò stesso politicamente sanzionati per il loro cattivo operato».

Tuttavia, un rilievo di questo tenore – basato, essenzialmente, sull'*id quod plerumque accidit* – non può implicare, *a priori*, che, in futuro (e, in particolare, nell'ipotesi in cui la rielezione del Presidente della Repubblica dovesse divenire, in una certa misura, più frequente), un'eventuale, mancata riconferma del Capo dello Stato non possa assumere il significato di una certa disapprovazione – o, perlomeno, di una non totale approvazione – dell'operato del titolare uscente, nel segno di un fisiologico rafforzamento della responsabilità istituzionale (e, almeno in parte, politica) che è propria della prima carica dello Stato.

⁹⁵ Come si è visto, invece, F.M. DOMINEDÒ, *Una revisione costituzionale*, cit., 724-725, riteneva che gli argomenti a sostegno dell'opportunità dell'introduzione di un divieto espresso di rielezione del Capo dello Stato fossero «preminenti rispetto all'obiezione che la non rieleggibilità immediata faccia venire meno il beneficio della rielezione di un eccellente Presidente: in altri termini, nel sistema costituito, si può dire che il *pro* della non rieleggibilità prevalga sul *contra*. Né, d'altra parte, l'ottima prova offerta nel singolo settennato sta a significare che, in un paese di antica tradizione, non sia dato rinvenire altri soggetti, i quali, alla prova dei fatti, siano capaci di rivelarsi altrettanto rispondenti alle esigenze della suprema magistratura».

⁹⁶ Sulle quali v. *supra*, *sub* 5.

⁹⁷ Del resto, già Aristotele riteneva che l'alternanza al governo – unitamente alla libertà e all'uguaglianza – costituisse uno dei principi fondamentali della democrazia: cfr. ARISTOTELE, *Politica*, V, 9, 1310.

⁹⁸ V. *supra*, *sub* 2.

posizione per nulla assimilabile a quella del Presidente degli Stati Uniti (unico titolare del potere esecutivo) o, comunque, a quella del Capo dello Stato di un ordinamento presidenziale o semipresidenziale, che pure, spesso, vengono invocate a sostegno della tesi della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica⁹⁹. Infatti, appare piuttosto intuitiva (e non varrebbe la pena di indugiare sul punto), la sostanziale diversità – e, dunque, la non comparabilità – tra la *ratio* che, negli Stati Uniti, ha giustificato l'introduzione del 22° emendamento alla Costituzione e le ragioni addotte dai sostenitori delle revisioni costituzionali dei primi anni Sessanta.

In ogni caso, ove si volessero smussare i rischi (in realtà, difficilmente ravvisabili: si pensi, ad esempio, a quello ipoteticamente consistente nella concentrazione, in capo ad un Presidente della Repubblica eletto per due mandati consecutivi, del potere di nominare un terzo dei componenti della Corte costituzionale¹⁰⁰) legati ad un'eccessiva durata della carica presidenziale, si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di un accorciamento del mandato a sei anni¹⁰¹, ovvero

⁹⁹ Così, come si è visto, lo stesso A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 5.

¹⁰⁰ La nomina dei giudici della Corte costituzionale, infatti, risulta pur sempre ancorata, innanzi tutto, ai requisiti soggettivi di cui all'art. 135, 2° co., Cost.; inoltre, non va dimenticato che il Presidente della Repubblica, nell'operare una simile scelta, è chiamato a «preferire persone dotate di tali caratteristiche morali e culturali, da garantirne a priori l'indipendenza di giudizio: non tanto nel senso di bilanciare fra loro una serie di scelte politicamente ispirate, quanto per correggere – nei limiti del possibile – la stessa idea di una Corte costituzionale politicamente rappresentativa» (così, L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 235); oltre che a garantire una composizione equilibrata «sia sotto il profilo politico-culturale sia sotto il profilo delle competenze tecniche» (B. RANDAZZO, *I poteri di nomina e le nomine dei presidenti*, in AA.VV., *I Presidenti della Repubblica*, cit., 1101). Pur trattandosi, dunque, di un potere sostanzialmente e formalmente presidenziale, non si presta peraltro ad essere esercitato del tutto discrezionalmente o, addirittura, arbitrariamente. Del resto, guardando alla storia, le nomine presidenziali si sono indirizzate, nella stragrande maggioranza dei casi, verso personalità di chiara fama, provenienti dal mondo accademico (ben trentaquattro su quaranta totali), e avulse dal contesto politico.

In ogni caso, non va dimenticato, da un lato, che – alla luce della circostanza che «le nomine in questione sono sfasate e diradate nel tempo» – «il titolare della Presidenza potrebbe trovarsi nella singolare condizione di non dover effettuare nemmeno una nomina nel corso del suo mandato» (L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 235); dall'altro, e in senso contrario, che alcuni Presidenti – in un unico settennato – hanno nominato un cospicuo numero di Giudici costituzionali (Giovanni Gronchi – per ovvie ragioni –, ben nove; Francesco Cossiga, cinque; Carlo Azeglio Ciampi, cinque), mentre Giorgio Napolitano – pur essendo stato rieletto (anche se per un periodo di tempo limitato) – ne ha nominati comunque cinque, al pari di alcuni dei suoi predecessori. Inoltre, se è vero che una medesima maggioranza parlamentare – eventualmente conservatasi, a seguito delle consultazioni elettorali, nel corso di due legislature successive – può provvedere alla nomina (e all'eventuale ricambio) dei cinque membri della Corte a sé spettanti, non si vede perché analogamente non possa fare un Presidente della Repubblica riconfermato per un secondo mandato, posto, tra l'altro, che i reciproci equilibri interni al supremo consesso non ne risulterebbero, in ogni caso, intaccati.

¹⁰¹ In origine, il mandato settennale era stato introdotto per garantire una discontinuità cronologica rispetto alla durata della Camera dei deputati (eletta per cinque anni) e del Senato della Repubblica (in un primo momento, eletto per sei anni). Poiché, successivamente, la durata di entrambi i rami del Parlamento venne uniformata a cinque anni, non sarebbero ravvisabili, ad oggi, ostacoli di sorta ad una eventuale riduzione del mandato presidenziale a sei anni.

Del resto, in realtà, già in Assemblea Costituente era stata avanzata la proposta di fissare a sei anni la durata del mandato del Presidente della Repubblica: cfr. A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione (prima Sezione), *Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 dicembre 1946*, cit., 6: «Tosato, Relatore, avverte che questo è un punto che è stato lungamente dibattuto e vi sono al riguardo pareri discordanti: secondo alcuni, la durata della carica dovrebbe essere di sei anni, secondo altri si dovrebbe precisare che il Presidente è eletto per sei anni e non è rieleggibile; altri ancora preferirebbero specificare che è eletto per sei anni e non è rieleggibile che una sola volta; infine, per quanto lo riguarda, egli preferirebbe dire semplicemente che è eletto per sette anni», dal momento che (come si è già avuto modo di vedere *supra*) «non ritiene conforme al sistema di Governo parlamentare stabilire un'eguale durata per tutti gli organi supremi costituzionali, specialmente per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, che deve rappresentare un

dell'introduzione di una clausola di rieleggibilità *per una sola volta*: la quale, in effetti, potrebbe essere sufficiente a superare un primo, eventuale stallo del sistema.

Al di là di ciò, deve essere rilevato come il mantenimento della rieleggibilità del Presidente della Repubblica non significhi certo che una tale opzione debba divenire la norma: anzi, istituzioni ben funzionanti dovrebbero fare in modo che la rielezione rappresenti soltanto un'eccezione, un'*extrema ratio* cui ricorrere là dove non si presentino le condizioni politico-istituzionali per operare diversamente. Spetta cioè al Parlamento – come già sottolineava, condivisibilmente, Temistocle Martines – «impedire che la disfunzione si perpetui o divenga attuale, sostituendo il titolare dell'organo alla scadenza del mandato»¹⁰²: è, cioè, compito della fisiologica dinamica parlamentare garantire l'individuazione di un successore al Presidente uscente; ma nel caso in cui le circostanze contingenti lo impediscano o lo rendano eccessivamente difficoltoso, merita di essere mantenuta la possibilità di procedere ad una riconferma.

Analogamente, il medesimo principio di precauzione, cui poc'anzi si faceva riferimento, merita di essere assunto come “bussola” anche con riguardo all'opportunità – che, in questo caso, merita senz'altro di essere valutata positivamente – dell'abolizione del c.d. semestre bianco, di cui al capoverso dell'art. 88 Cost¹⁰³.

Ancora una volta, infatti, deve ritenersi preminente l'esigenza di non sottrarre – in qualunque circostanza – all'ordinamento un mezzo potenzialmente in grado di agevolare il superamento di una fase di crisi del sistema istituzionale: e uno di questi mezzi è senza dubbio rappresentato dal potere di scioglimento delle Camere, del quale non appare opportuno privare il Presidente della Repubblica, neppure (e, anzi, soprattutto) negli ultimi sei mesi del suo mandato. Non è da escludere, ad esempio, che una crisi di governo di difficile soluzione – contrassegnata dall'indisponibilità delle forze politiche presenti in Parlamento di addivenire a una qualunque forma di accordo – possa verificarsi nel corso dell'ultima porzione del mandato presidenziale: in un caso siffatto, il Capo dello Stato non avrebbe la possibilità di procedere allo scioglimento delle Camere e all'indizione di elezioni anticipate (opzione che, in alcuni casi, può risultare l'unica concretamente praticabile o, comunque, quella preferibile), al fine di restituire al Paese piena governabilità ed effettività nell'azione politica. Al contrario, sarebbe costretto a mantenere in carica, per gli affari correnti, il governo dimissionario (opzione, quest'ultima, non agevolmente attuabile e, certamente, scongiurabile con riguardo ad un periodo di tempo prolungato), ovvero a nominare un nuovo Presidente del Consiglio per la formazione di un esecutivo, che potrebbe risultare privo del necessario appoggio in Parlamento.

Così, si pensi soltanto a cosa sarebbe potuto accadere ove la crisi di governo, apertasi all'inizio del 2021, si fosse verificata alla fine dell'estate, senza che si registrasse la disponibilità delle forze politiche a sostenere un nuovo governo, guidato da una figura istituzionale: l'Italia si sarebbe trovata a navigare a vista, priva di un saldo timoniere, nel bel mezzo di un'emergenza sanitaria ed economica senza precedenti.

Insomma, sebbene la probabilità sia pressoché remota (è difficile, infatti, pensare che davvero, in una situazione di questo genere, le forze politiche rifiutino ogni forma di collaborazione per cercare di addivenire ad un superamento dello stallo), non sembra che le ragioni tradizionalmente evocate a sostegno del mantenimento del semestre bianco siano tali da giustificare l'assunzione di un rischio siffatto.

Come si è visto, il comma 2 dell'art. 88 costituì il frutto di un emendamento avanzato, in Assemblea costituente, dall'onorevole Laconi, preoccupato della possibilità che il Capo dello Stato, nell'approssimarsi del termine del suo mandato, potesse abusare del potere di scioglimento per

elemento di continuità e di stabilità nella vita dello Stato» (ivi, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 dicembre 1946*, cit., 18).

¹⁰² T. MARTINES, *Una revisione costituzionale*, cit., 74.

¹⁰³ Sul quale, occorre senz'altro rinviare, per un'esauritiva trattazione, ad A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle camere*, Padova, 1979, oltre che a G. VACCARI, *Il semestre bianco*, in *Parlamento*, n. 1-2/1985, 6 ss. e a G. FERRARI - G. PERRONE CAPANO, *Semestre bianco semestre nero: a proposito del potere del Capo dello Stato di sciogliere il Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1961, 428 ss.

influenzare le successive elezioni ed ottenere un Parlamento a lui più favorevole¹⁰⁴. Si tratta, in realtà, di un timore non così fondato, almeno per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, il potere di scioglimento delle Camere non può essere arbitrariamente esercitato dal Presidente della Repubblica, nel caso in cui non ne sussistano i presupposti. Com'è noto, infatti, l'esercizio di tale prerogativa non costituisce certo un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale¹⁰⁵, bensì un atto complesso, nel quale «la controfirma governativa non attesta soltanto la regolarità formale dell'atto, ma anche la sua condivisione sostanziale»¹⁰⁶: un atto, cioè, rispetto al quale il Governo risulta «sicuramente legittimato a non controfirmare qualora a suo giudizio non ricorrano i presupposti»¹⁰⁷, e del quale, in ogni caso, il Capo dello Stato non potrebbe servirsi «contro il raccordo Governo-Parlamento», e cioè «in antitesi alla maggioranza parlamentare»¹⁰⁸. Del resto – come ricordava Mortati –, è proprio la subordinazione dell'esercizio del potere di scioglimento al raggiungimento di una sorta di “accordo” tra Presidente e Governo a costituire la massima garanzia contro eventuali degenerazioni abusive¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Cfr. *supra*, sub 3. V. anche, ad esempio, quanto nota M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 241-242, secondo il quale la Costituzione avrebbe voluto «mantenere salda la condizione istituzionale del Capo dello Stato, che potrebbe essere incrinata da un eventuale sospetto, nell'opinione pubblica, circa un suo intervento teso ad agevolare la propria rielezione; e ciò indipendentemente dallo svolgimento di qualsiasi azione effettivamente poco corretta, per la semplice prossimità dei due atti».

¹⁰⁵ Tali sono, come è noto, quegli atti imputabili al Presidente della Repubblica tanto dal punto di vista della forma esteriore, quanto dal punto di vista del loro contenuto sostanziale, ed in relazione ai quali la controfirma ministeriale svolge esclusivamente una funzione di controllo. Si tratta, ad esempio, della nomina dei senatori a vita, della nomina di un quinto dei giudici della Corte costituzionale, del rinvio delle leggi alle Camere, dei messaggi alle Camere medesime: cfr., ad esempio, A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, cit., 369.

¹⁰⁶ Così, A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, cit., 364.

¹⁰⁷ L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 149, ove nota anche che «La variabilità dei comportamenti politici e delle richieste dei partiti, la fragilità degli accordi raggiunti, il mutar degli umori, rendono assolutamente improponibile l'idea che si tratti del mero accertamento di fatti chiari, di situazioni definite da cui scaturisce in modo evidente e controllabile la decisione di sciogliere; e dunque altrettanto improponibile l'idea che il controfirmante abbia un compito semplice, poco significativo, in definitiva normale, quasi si trattasse di un accertamento assimilabile a quello sulla regolarità del decreto di nomina di un giudice costituzionale, volto a verificare l'esistenza dei requisiti richiesti (...)» (ivi, 148-149).

Concorde, anche se più cauto, sotto questo punto di vista, L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 204-205, secondo il quale, con riguardo allo scioglimento (incluso, a suo dire, «fra gli atti d'iniziativa presidenziale», posto che «il semestre bianco non ritrova alcuna giustificazione, se non dal punto di vista di chi riconosca al Presidente un reale margine di scelta nell'esercizio del potere in esame»), «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 (...) Nell'ipotesi disciplinata dall'art. 88, può bene ripetersi che al controfirmante non spetta se non un controllo di legittimità: ma il controllo è reso quanto mai penetrante dalla circostanza che i presupposti giustificativi non sono individuati dalla Costituzione».

In merito allo scioglimento delle Camere, la letteratura è vastissima. Si rinvia, dunque – anche per i numerosi ed esaustivi richiami bibliografici ivi contenuti –, ai lavori monografici di M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008; di P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, voll. I-II, Milano, 1988; e di G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1990 (in specie, per quanto concerne la prospettiva comparata); oltre che, a titolo esemplificativo, ai contributi di R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in [Costituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), n. 2/2012 e di A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in [Rivista AIC](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2012.

¹⁰⁸ L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 208.

¹⁰⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 664, secondo il quale, se, da un lato, sussistono «elementi sufficienti a fare escludere che l'atto in parola rientri fra quelli governativi», dall'altro, non se ne ravvisano «di altrettanto sicuri per farlo attribuire all'esclusiva competenza presidenziale»: ne deriva che, «poiché la potenzialità di (...) sviamento di potere è prospettabile in confronto sia dell'uno che dell'altro dei

E ciò, sorvolando sulla previsione, di certo meno incisiva ma comunque coerente con una tale, complessiva impostazione dell'ordito costituzionale, dell'onere di consultare previamente i Presidenti di Camera e Senato.

In secondo luogo, i tradizionali strumenti della messa in stato di accusa per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione, di cui all'art. 90 Cost. – oltre che, per altro verso, il più comune rimedio del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, per episodi o presunte “prevaricazioni” di minore entità – sarebbero senz'altro idonei a reprimere (e, in una certa misura, anche a prevenire) eventuali, gravi scorrettezze poste in essere dal Capo dello Stato allo scopo di alterare il fisiologico svolgimento dei meccanismi democratici.

In terzo luogo, non può essere sottaciuta una circostanza piuttosto dirimente: e cioè che – abbandonando il piano delle congetture astratte e ponendosi in una prospettiva di maggiore concretezza – non si vede di quali strumenti pratici il Presidente della Repubblica possa disporre per influenzare, davvero, le elezioni, di modo che ne esca una composizione parlamentare favorevole alla propria rielezione. Potrebbe forse, *in thesi*, esercitare una qualche pressione mediatica sull'opinione pubblica, ma non è certo detto (e, anzi, appare piuttosto improbabile) che riesca nell'intento.

Non sembra, dunque, opportuno mantenere una così forte, e rischiosa, limitazione delle prerogative del Presidente della Repubblica, soltanto per evitare il rischio – frutto, forse, della comprensibile titubanza post-bellica nutrita in Assemblea Costituente nei confronti dell'assegnazione di poteri così pregnanti in capo ad unica persona – di accadimenti di remota verificabilità, e comunque ancorati a precise garanzie costituzionali.

7. Considerazioni conclusive.

Alla luce di quanto si è andati dicendo sin qui, dunque, potrebbe essere individuata, quale soluzione preferibile, quella intermedia: da un lato, mantenimento della rieleggibilità del Presidente della Repubblica (eventualmente limitata ad una sola volta); dall'altro, abolizione del semestre bianco.

Del resto, per le ragioni che si sono cercate di mettere in luce, le due opzioni si rivelano reciprocamente indipendenti, non comprendendosi per quale motivo l'una debba essere – come spesso accade – invocata in correlazione all'altra, quasi che l'abrogazione del 2° comma dell'art. 88 fosse impraticabile in assenza di una contestuale introduzione del divieto di rielezione del Capo dello Stato.

In realtà, come si è visto, i timori che portarono il Costituente all'introduzione del semestre bianco possono considerarsi oramai obsoleti, sia alla luce degli eventi che la storia ci ha restituito (non risultano essersi mai verificate, infatti, situazioni tali da giustificare la perdurante conservazione, a fronte dei rischi di stallo del sistema ad esso correlati), sia, soprattutto, avuto riguardo alle effettive garanzie costituzionali (carattere complesso del potere di scioglimento, controfirma governativa, obbligo di sentire i Presidenti dei due rami del Parlamento) che attorniano la figura del Capo dello Stato e all'assenza di strumenti concretamente idonei a favorire eventuali abusi di potere da parte di quest'ultimo, specie al fine di influenzare il giuoco politico e la competizione elettorale nell'ultima frazione temporale del suo mandato.

Sicché, risulta ben possibile procedere ad una revisione costituzionale volta all'obliterazione del semestre bianco, mantenendo però, al contempo, la possibilità di rieleggere il Presidente della Repubblica.

Rielezione che, al pari della possibilità di sciogliere le Camere anche nel corso degli ultimi sei mesi del mandato del Capo dello Stato, potrebbe rivelarsi un imprescindibile approdo – del quale, dunque, non è cauto disfarsi *a priori* – nell'ambito di crisi che, pur nella loro eccezionalità, risultano

detti organi chiamati ad intervenire nell'atto, è nel condizionarne la formazione all'accordo fra i due, nonché nell'assunzione delle correlative responsabilità che deve vedersi una maggiore salvaguardia dell'abuso».

pressoché connaturate nell'essenza stessa della forma di governo parlamentare, specie se caratterizzata da un multipartitismo estremo, come è nel caso italiano.

Ne deriva, in definitiva, che senz'altro condivisibili risultano, ancora oggi, gli auspici formulati quasi mezzo secolo fa dal Presidente Antonio Segni – e ripresi, di recente, dal Presidente Mattarella – quanto ai pericoli insiti nel mantenimento del semestre bianco, in grado di alterare «il difficile e delicato equilibrio tra i poteri dello Stato» e potenzialmente foriero di «gravi effetti»¹¹⁰: auspici che, dunque, meriterebbero di essere seriamente presi in considerazione dal legislatore, a 130 anni dalla nascita di quel lungimirante Presidente.

Dall'altro lato, invece, non sembra così stringente la necessità di evitare l'irrealistico «danno delle continuità personali proprie dei regimi ereditari e innaturali in un regime repubblicano»¹¹¹ attraverso l'introduzione di un divieto di rielezione del Capo dello Stato, specie a fronte dei fatti verificatisi nel 2013, di cui Antonio Segni non poteva certo tenere conto¹¹², ma che oggi, evidentemente, non ci si può permettere di ignorare, assumendo quale punto di riferimento il collaudato brocardo *salus rei publicae suprema lex esto*.

Se è vero, infatti, che «Il sabato è stato fatto per l'uomo e non l'uomo per il sabato»¹¹³ – e, dunque, trasferendo la celebre espressione evangelica anche nell'ambito della dimensione giuridica, che il diritto è «Concepito per l'uomo da parte di alcuni uomini, per durare nel tempo»¹¹⁴ – non appare coerente, oltre che opportuno, disfarsi di un'*utile possibilità*, ossia di uno strumento – quale la rieleggibilità del Presidente della Repubblica – che potrebbe scongiurare il protrarsi di un eventuale, più o meno grave momento di crisi sistemica, e contribuire (spesso, in modo determinante) ad agevolarne la risoluzione. Si tratta di un punto di vista certamente opinabile – ispirato più alla sostanza che alla forma, più al fine che al mezzo, più ai fatti che alle astrazioni¹¹⁵ –, ma che si propone di seguire la prospettiva che fu propria di Livio Paladin, il quale si fece autorevolmente (e condivisibilmente) fautore di un «progressivo e consapevole spostamento della scienza costituzionale dal terreno delle analisi normative a quello della misurazione delle dinamiche istituzionali, senza mai rinunciare al rigore delle categorie proprie del giurista»¹¹⁶. E sono proprio le dinamiche istituzionali – qui, più che altrove – a venire in gioco, e ad avvertire l'esigenza di essere preservate nella loro essenza e protette nel loro funzionamento, in ogni condizione e ad ogni costo¹¹⁷.

¹¹⁰ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 6.

¹¹¹ A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit., 6.

¹¹² Del resto, anche L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 186, riteneva che la rielezione del Presidente della Repubblica, specie alla luce della «lunghezza del mandato», fosse «molto difficile se non del tutto impossibile»: ma la storia ha avuto un diverso corso.

¹¹³ *Mc*, 2, 27.

¹¹⁴ L'espressione è di M. BERTOLISSI, *Livio Paladin. Appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Napoli, 2015, 102. Il corsivo non compare nel testo originale.

¹¹⁵ Del resto, è questo l'approccio preferibile là dove ci si ponga nella prospettiva di evitare il pericolo di «affrontare problemi istituzionali e costituzionali attuali alla luce di teorie e concetti, non tanto risalenti, quanto orientati in senso rigidamente normativistico, a tal punto da preconstituire una gabbia di ferro, all'interno della quale l'evoluzione di un sistema a poco a poco si trasforma in reazione, se non in rivoluzione»: così, M. BERTOLISSI, *Il Presidente della Repubblica e la crisi della forma di governo parlamentare*, cit., 499.

¹¹⁶ Così, nel ricordo dell'illustre costituzionalista, E. CHELI, *Introduzione* a L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 10.

¹¹⁷ Torna attualissima, a tal proposito, l'esortazione di E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, in AA.VV., *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Milano, 1962, 271, che avvertiva: «non si tratta soltanto di creare delle istituzioni, degli strumenti nuovi di azione, ma di formare un ambiente per nuove iniziative, di educare delle forze politiche che trasformino le forme in sostanza, che ci portino al di là di strutture meramente giuridiche, meramente formali nel campo fecondo delle cose attuose, dei fatti, dai quali solo può scaturire una nuova realtà».