



Nomos

Le attualità nel diritto
n.3-2021



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

Comitato scientifico

Giuliano Amato, Gaetano Azzariti, Luisa Avitabile, Salvatore Berlingò, Roberto Borrello, Giulia Caravale, Paolo Carnevale, Stefano Ceccanti, Enzo Cheli, Fernanda Bruno, Piero Alberto Capotosti, Beniamino Caravita di Toritto, Sabino Cassese, Augusto Cerri, Achille Chiappetti, Claudio Chiola, Claudio De Fiores, Giuseppe De Vergottini, Gianni Ferrara, Mario Galizia, Giuseppe Guarino, Sandro Guerrieri, Fulco Lanchester, Sergio Lariccia, Vincenzo Lippolis, Alberto Lucarelli, Massimo Luciani, Michela Manetti, Francesco Manganaro, Andrea Manzella, Sergio Marchisio, Francesco Mercadante, Stefano Merlini, Raffaella Messinetti, Franco Modugno, Laura Moscati, Roberto Nania, Valerio Onida, Elisabetta Palici di Suni, Valeria Piergigli, Alessandro Pizzorusso, Giorgio Rebuffa, Paolo Ridola, Francesco Rigano, Stefano Rodotà, Michele Scudiero, Teresa Serra, Massimo Siclari, Luisa Torchia, Lara Trucco, Massimo Villone.

Comitato scientifico internazionale

Francisco Balaguer Callejón, Olivier Beaud, Paul Furlong, Dieter Grimm, Peter Häberle, Anne-Marie Le Pourhiet, Gilmar Mendez, Dominique Rousseau.

Direttore responsabile

Fulco Lanchester

[Curriculum Vitae](#) – [Email](#)

Comitato di Direzione

Paola Bilancia, Marco Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Fernanda Bruno, Giulia Caravale, Paolo Carnevale, Rino Casella, Ignazio Castellucci, Stefano Ceccanti, Anna Chimenti, Daniele Chinni, Ines Ciolli, Antonio D'Andrea, Andrea De Petris, Giovanni Di Lorenzo, Alessandra Di Martino, Roberto D'Orazio, Gianluigi Fioriglio, Matteo Frau, Fabio Giglioni, Giorgio Grasso, Silvia Illari, Vincenzo Lippolis, Andrea Longo, Michela Manetti, Roberto Miccù, Lorenzo Federico Pace, Paola Piciacchia, Giuseppe Pisciocchio, Paolo Ridola, Antonio Riviezzo, Guido Rivosecchi, Maria Grazia Rodomonte, Umberto Ronga, Massimo Siclari, Teresa Serra, Pietro Selicato, Alessandro Torre, Astrid Zei, Antonio G. Zorzi Giustiniani.

Comitato di Redazione

Giulia Aravantinou Leonidi, Veronica Arpaia, Simone Benvenuti, Ilenia Bernardini, Francesco Brancaccio, Claudia Di Andrea, Ludovica Durst, Laura Frosina, Alessandro Gigliotti, Maria Cristina Ivaldi, Gavina Lavagna, Maria Rita Magnotta, Luigino Manca, Mara Maracci, Paolo Mezzanotte, Giammaria Milani, Jan Sawicki, Paolo Scarlatti, Maria Francesca Serra, Michele Surdi.

Responsabili di sezione

Saggi: Direzione.

Note e interventi: Astrid Zei.

Convegni: Paola Piciacchia.

Giurisprudenza della Corte costituzionale: Paolo Carnevale; Roberto Borrello.

Cronache dall'estero: Giulia Caravale.

Recensioni: Laura Frosina.

Responsabile comunicazione (inglese-francese): Veronica Arpaia.

Documentazione normativa: Giuliaserena Stegher; Marco Mandato.

Segreteria di Redazione

Mario Altomare, Stefano Bargiacchi, Domenico Bruno, Daniele Casanova, Claudia Ceffa, Ylenia Citino, Giovanni Comazzetto, Luigi Conti, Giuliano Costa, Michele Crisafi, Ilaria De Cesare, Armando De Crescenzo, Andrea Fiorentino, Angelica Gerosa, Maria Chiara Girardi, Anna Alba Giuli, Arianna Gravina Tonna, Rosa Iannaccone, Mario Iannella, Marco Mandato, Chiara Mari, Andrea Michetti, Francesca Rossi, Adolfo Russo, Gianmatteo Sabatino, Giulia Santomauro, Francesco Severa, Chiara Spiniello, Giuliaserena Stegher, Rosario Strabone, Maryna Vahabava, Giulia Vasino.

Comitato di Redazione della sezione Osservatorio sulla Corte costituzionale

Coordinatore: Daniele Chinni.;

membri della redazione: Andrea Giubilei, Eva Lehner, Lorenzo Madau, Pietro Masala, Leonardo Pace, Antonio Riviezzo.

Forum: “La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”

Scritti di

Gaetano Azzariti, Roberto Borrello, Stefano Ceccanti, Omar Chessa, Maria Cristina Grisolia, Vincenzo Lippolis, Fulco Lanchester, Massimo Luciani, Barbara Pezzini, Antonio Ruggeri, Gino Scaccia

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

INDICE

Fulco Lanchester	p. 7
Gaetano Azzariti	p. 11
Roberto Borrello	p. 17
Stefano Ceccanti	p. 27
Omar Chessa	p. 31
Maria Cristina Grisolia	p. 37
Vincenzo Lippolis	p. 47
Massimo Luciani	p. 53
Barbara Pezzini	p. 59
Antonio Ruggeri	p. 69
Gino Scaccia	p. 77

Fulco Lanchester*

Introduzione

Questo seminario è frutto di una proposta, scaturita dal dibattito interno al Comitato di direzione della Rivista *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, di coprire con uno specifico *forum* l'argomento del *fine mandato presidenziale*.

A me spetta introdurre brevemente il contesto in cui, alla vigilia dello scorso Natale (20 dicembre per l'esattezza), abbiamo operato in presenza dalla Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma e da remoto.

Le regole di ingaggio del *forum* erano semplici. A tempo debito erano state socializzate sei domande molto elastiche su temi tecnici relativi alla vicenda presidenziale italiana del mese di gennaio 2022¹. I 10 relatori coinvolti (Gaetano Azzariti, Roberto Borrello, Stefano Ceccanti,

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

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

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

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

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

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

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

Omar Chessa, Maria Cristina Grisolia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Barbara Pezzini, Antonio Ruggeri, Gino Scaccia) avevano la possibilità di concentrare le risposte su uno o più dei 6 quesiti di tipo tecnico, come certificato dalla registrazione audio-video recuperabile su Radio radicale. I contributi sono stati debitamente aggiornati nell'ambito della griglia di questioni loro posta.

Nomos pubblica le risposte dei relatori come anticipazione al n.3/2021 della Rivista, per l'interesse scottante dell'argomento.

Per quanto mi riguarda, ribadisco che i quesiti proposti debbano essere sinteticamente inquadrati nelle costanti di storia costituzionale e di storia della Costituzione italiana. Questa elezione presidenziale si effettua, infatti, in un periodo di *emergenza sanitaria* conclamata. Il Consiglio dei Ministri del 14 dicembre lo ha prorogato fino al 31 marzo 2022, dopo una serie di rinnovi che dura dall'inizio del 2020. L'emergenza sanitaria pandemica (direi meglio sindemica secondo la lezione di Merrill Singer in *Introduction to Syndemics*, San Francisco, Jossey Bass, 2009) si sovrappone però ad un'emergenza politico-costituzionale che dura da più tempo: a breve termine dal 2018; a medio dal 2011; a lungo dal 1993.

Se ci si sofferma – con prospettiva miope – solo al periodo di questa legislatura, si può dire che il fenomeno di destrutturazione del sistema dei partiti, l'astensionismo e la volatilità elettorale (messi ancora recentemente in evidenza su *Nomos*, 2019, n. 3 da Pierre Martin e dal dibattito sul suo volume) hanno portato in questi ultimi anni prima al *bipopulismo imperfetto* del Governo gialloverde (Conte I), poi all'*alleanza giallorosa* (Conte II) ed infine al Governo di *unità nazionale per l'emergenza* Draghi.

Il punto di convergenza attuale si situa nel PNRR, che appare come il salvagente per la ripresa. Ma il taglio a breve termine non deve far dimenticare la evoluzione sistemica di medio lungo periodo e le differenze con gli altri ordinamenti democratici stabilizzati. In argomento ricordo come il *Democratic Regress in the Contemporary World* sia stato ancora di recente segnalato da Stephan Haggard e Robert Kaufman nel loro volumetto *Backsliding* (Cambridge, U.P., 2021) e da Sheri Berman nell'opera di taglio diacronico *Democracy and Dictatorship in Europe from the Ancien Régime to the Present Day* (Oxford, U.P., 2019). La sindemia sanitaria evidenzia differenti reazioni e comportamenti dei soggetti coinvolti in relazione agli elementi strutturali del contesto, che non sono solo politici, ma anche istituzionali.

In questa prospettiva il ruolo del Capo dello Stato descritto dal Costituente possiede una elasticità che è stata definita da Giuliano Amato a *fisarmonica*, ma esistono limiti allo stravolgimento dello stesso.

Il semestre bianco è stato indubbiamente istituito dal Costituente con funzioni di garanzia, ma non è essenziale al mantenimento della forma di governo parlamentare vigente. Il divieto di rielezione- suggerito già nel 1963 dalla proposta Bozzi-Malagodi come riequilibrio dell'eliminazione del semestre bianco- può essere razionale, ma confligge con l'idea che chi esercita bene la funzione possa essere rieletto (G. U. Rescigno, *art.83-86,87, I-VII comma*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1978, p. 64).

Per quanto riguarda la possibilità che il supplente di un Presidente che si è dimesso possa sciogliere anticipatamente le Camere, dal punto di vista giuridico bisogna vedere se lo stesso possieda tutte le competenze del Capo dello Stato ordinario. Se si ragiona in termini di garanzia di cui all'origine dell'art. 88 Cost. la risposta dovrebbe essere negativa, ma molti la portano sul livello della correttezza.

La modifica dell'art. 88 Cost., proposta da più parti, costituisce invero un pannicello caldo: dietro c'è-infatti- la riforma semi - presidenziale ovvero l'elezione diretta del Capo dello Stato, ma è aperto l'interrogativo se *a poteri immutati* come nella originaria proposta di Amato a Trevi all'inizio degli anni Ottanta (*Eleggere il Presidente*, in *Mondoperaio*, 1982, fasc. 11, pp. 2-6), o *con nuove competenze incisive* come –ad es.– in Francia.

In relazione al tema della rielezione, dico subito che a me non sembra che esista una consuetudine costituzionale che vi si opponga.

Per quanto attiene, invece, alla recente “proposta” del Ministro Giorgetti, qualche settimana fa l'ho definita una *boutade*, che evidenzia il limite di tensione del sistema istituzionale (<https://www.panorama.it/news/politica/semi-presidenzialismo-lanchester-boutade>). Una simile ipotesi è fuori dal mondo sul piano della correttezza costituzionale, anche se pare superata dalle recenti dichiarazioni di Matteo Salvini (<https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2021/12/17/quirinale-salvini-draghi-resti-premier-sto-con-leconomist-3ba684a8-f841-486d-87fd-f1530fdb5b3.html>). Se però Mario Draghi dovesse essere eletto, dovrebbe rimettere immediatamente il mandato governativo nelle mani del Capo dello Stato (o di chi ne esercita le funzioni), con il subentro del supplente che per la legge 400/1988 è il più anziano dei ministri. Giura davanti al Parlamento e inizia le consultazioni per il nuovo Governo.

Questo non vuol dire, però, che il nuovo Capo dello Stato potrebbe condurre i giochi liberamente, perché gli stessi sarebbero nelle mani ormai liquide dei partiti.

L'ultima domanda proposta richiama la teoria collegiale (penso a Cino Vitta, *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, Atheneaeum, 1920) e il tema dell'opportunità che il *rappresentante dell'unità nazionale* non sia frutto di una candidatura esplicita. È per questo motivo che si considera in via consuetudinaria il collegio presidenziale come un collegio imperfetto, che non può discutere il proprio ordine del giorno e esclusivamente votare.

Gaetano Azzariti*

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

1. *Ipotesi fuori dal comune: rielezione del Capo dello Stato o elezione del Presidente del Consiglio*

Le domande che ci sono state rivolte in previsione delle prossime elezioni del Capo dello Stato ruotano tutte attorno alle due ipotesi più discusse in questa fase del dibattito politico-istituzionale: quella della rielezione dell'attuale Presidente, Sergio Mattarella, ovvero quella dell'elezione dell'attuale Presidente del Consiglio, Mario Draghi. Ci si interroga su questioni assai delicate e di controversa soluzione che verrebbero a determinarsi. E già questo mi sembra un aspetto da rilevare: in entrambi i casi ipotizzati siamo fuori dalle regolarità auspicabili.

2. *Abolizione del semestre bianco e divieto di rieleggibilità*

Le prime quattro domande si collegano all'ipotesi di una rielezione del Presidente della Repubblica in carica. In prospettiva e in via generale la soluzione più lineare sarebbe quella di modifica dell'articolo 88, secondo comma, Cost. abrogando il semestre bianco, ma anche prevedendo la non rieleggibilità, almeno immediata (quest'ultima previsione da introdurre dopo il primo comma dell'articolo 85). Riforma che opererebbe nello spirito del costituzionalismo democratico, a garanzia della temporaneità delle cariche politiche. Infatti, in assenza di un esplicito divieto, la rielezione non può essere esclusa per via interpretativa. Così come debole si è anche rilevata la consuetudine che, sino alla rielezione del Presidente Napolitano, aveva escluso tale possibilità. I lavori in Assemblea costituente dimostrano che non fu casuale l'omissione della clausola della non rieleggibilità e, nel silenzio del testo, l'opzione della conferma rimane tra quelle possibili. Lo dimostra il fatto che già prima di Napolitano sono stati diversi i Presidenti di cui si è ipotizzata la rielezione, sebbene tale eventualità sia poi sempre venute meno, nel timore – a mio parere fondato – di instaurare una consuetudine contraria alla regola aurea in democrazia della temporaneità di tutte le cariche politiche elettive. Remore venute meno nel 2013 per le ragioni che tra breve ricorderò.

Né possono attenuare il rischio di un'eccessiva durata della Presidenza della Repubblica da parte di un medesimo soggetto gli impegni politici o di natura privatistica eventualmente pubblicamente assunti in riferimento ad un limite prefissato e relativamente breve del secondo

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Sapienza Università di Roma.

mandato. Prefissato da chi? Non è certo nella disponibilità di nessuno la durata settennale della presidenza. Né le forze politiche, né lo stesso Presidente potrebbero condizionare la rielezione ad una durata diversa da quella fissata dall'articolo 85 della Costituzione. Il fatto che Giorgio Napolitano si sia dimesso (come aveva preannunciato) dopo appena due anni dalla rielezione non può essere inteso come precedente in grado di instaurare una convenzione costituzionale che opererebbe *contra constitutionem*. Le dimissioni sono fatto personalissimo che ogni Presidente può compiere, ma certamente non in grado di definire alcun obbligo giuridicamente, costituzionalmente o anche solo politicamente rilevante. Se Napolitano avesse voluto terminare il mandato, nessuno avrebbe potuto eccepire. E così sarebbe in ogni altro caso.

L'introduzione allora di un divieto espresso appare opportuno. Qualcuno potrebbe obiettare che spetta solo alla politica avanzare una simile ipotesi, libera di scegliere *de iure condendo* qualsiasi soluzione; mentre ai costituzionalisti non competono valutazioni di natura propriamente politiche. Devo manifestare il mio personale dissenso da questa apparentemente rigorosa delimitazione dei confini tra politica e diritto. Ritengo infatti che rientra pienamente nell'ambito del diritto costituzionale la denuncia della violazione (o anche solo del rischio di una violazione) del principio della temporaneità delle cariche politiche elettive. E chi può negare che quattordici anni (ma perché non immaginare una possibile terza volta o anche più, così via all'infinito) siano al limite della monarchia presidenziale.

3. *Il precedente: il j'accuse di Giorgio Napolitano*

Oltre alla questione dell'abrogazione del semestre bianco ed eventuale conseguente divieto di rielezione, ci si chiede un giudizio sul precedente del Presidente Napolitano. Mi limiterò ad osservare che esso rappresenta un'esperienza per nulla rassicurante. Incomprensibili dunque tutte le affermazioni che auspicano che questo precedente sia ripetuto, conformandosi come vera prassi innovativa. Ricordo che nel 2013 si giunse alla rielezione del Presidente in carica a seguito di una gravissima crisi politica. Non per la difficoltà di trovare un nuovo Presidente, né per lo stallo nelle votazioni parlamentari. In fondo, in altre occasioni assai complessa era stata l'individuazione di possibili candidati e ben più numerose le votazioni necessarie per giungere a conseguire una – magari esigua – maggioranza assoluta. La crisi politica aveva una natura diversa in questo caso. Essa fu chiaramente denunciata dallo stesso Napolitano nel discorso di giuramento seguito alla rielezione. Probabilmente il più sferzante *j'accuse* pronunciato da un rappresentante dell'unità nazionale nella storia repubblicana. Dopo aver ribadito che la non rielezione doveva ritenersi la più conforme al nostro modello costituzionale di Presidente della Repubblica, rilevava la grave situazione nella quale si era giunti: “un avvitarsi del Parlamento in seduta comune nell'inconcludenza, nell'impotenza ad adempiere al supremo compito costituzionale dell'elezione del Capo dello Stato”, un rischio “senza precedenti”. Poi – tra gli applausi degli stessi incolpati – venne severamente ricordato l'elenco della “lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità” che stavano mettendo a repentaglio la

stabilità del sistema costituzionale. Ora chi può auspicare il ripetersi di una simile situazione? Sarebbe più saggio sottrarsi, come ha fatto il nostro “saggio” Presidente Mattarella. Sarebbe sensato anche per le forze politiche – tutte le forze politiche presenti in Parlamento – evitare di ricercare una via d’uscita all’attuale situazione con una soluzione magari ritenuta comoda e condivisa, ma assai rischiosa per gli assetti futuri, impegnandosi, invece, a individuare un nuovo rappresentante dell’unità nazionale.

4. *Le crisi di governo durante il semestre bianco*

Con riferimento alle questioni relative ai poteri presidenziali durante il semestre bianco mi limito ad osservare che, se certamente rappresenta una eventualità possibile quella di una crisi di governo durante questo periodo di sospensione del potere di scioglimento, non vedo misure che possano efficacemente bilanciare la *deminutio* dei poteri di fine mandato (salvo ovviamente la cancellazione del semestre così come in precedenza auspicato). È evidente che la capacità di gestione e controllo della crisi di governo da parte del Presidente della Repubblica perde di forza non potendo utilizzare lo strumento dello scioglimento, sebbene sia anche vero che solo forze politiche altamente irresponsabili potrebbero voler sfruttare questa debolezza, anche perché al Presidente rimane pur sempre in mano la possibilità di nominare un governo di minoranza sino al termine del suo mandato e l’elezione del successore. L’ipotesi poi ventilata di uno scioglimento effettuato dal Presidente del Senato in supplenza del Capo dello Stato, mi appare priva di fondamento. Il supplente non può esercitare poteri superiori rispetto al supplito; pertanto, ciò che è impedito dalla costituzione al Presidente non può essere ammesso per il suo sostituto, anche ove fosse una supplenza dovuta a dimissioni. Si dovrebbe attendere a maggior ragione l’elezione del nuovo Capo dello Stato perché questi possa riappropriarsi del potere di scioglimento.

5. *Eleggere il Presidente del Consiglio: Governare non è garantire*

Passando ora a rispondere alle domande relative all’eventualità di un’elezione del Presidente del Consiglio vorrei svolgere due considerazioni una di sostanza, l’altra procedurale.

La prima riguarda la scarsa attenzione che viene prestata nel dibattito politico, ma a volte anche in quello accademico, alla natura funzionale e costituzionale dei due diversi poteri e delle due cariche, quella di Presidente del Consiglio e quella di Capo dello Stato. Dimostra una forte ignoranza costituzionale o – più probabilmente – un eccesso di furbizia politica chi afferma che il trasloco dell’attuale Presidente del Consiglio da Palazzo Chigi al Quirinale permetterebbe di garantire il massimo di continuità di indirizzo politico, poiché in fondo Draghi potrebbe così continuare a svolgere il “suo” programma. Palese e temibile appare la contraddizione nella quale si cade. Non si può certo ammettere la confusione tra il ruolo di chi deve “dirigere la politica

generale e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri" e chi, invece, "rappresenta l'unità nazionale". Ma è anche evidente la finalità politica che si vuole perseguire. Una torsione in senso filopresidenzialista della nostra forma di governo parlamentare. In termini di diritto costituzionale una forzatura impropria. Se, infatti, si vuole mutare l'assetto dei poteri ed introdurre in Italia un presidenzialismo, facendo venir meno il ruolo di garanzia politica del Capo dello Stato, per fargli assumere un ruolo di Governo, la via istituzionalmente idonea è quella di una legge di revisione costituzionale che stabilisca pesi e contrappesi. Sino ad allora al Presidente della Repubblica spetta controllare l'operato del governo (e degli altri poteri), non sostituirsi ad esso.

6. Le garanzie politiche necessarie per poter eleggere il Presidente del Consiglio in carica e nominare un nuovo Governo

Dal punto di vista procedurale l'eventualità di una nomina di un Presidente del Consiglio solleverebbe comunque una serie di delicate questioni costituzionali, legate tutte alla veste istituzionale dei due poteri. La fantasia dei costituzionalisti in questi giorni ha suggerito una serie di diverse possibili ipotesi, tutte però mi sembra consapevoli dell'anomalia che si andrebbe a determinare. La necessità di dimissioni immediate del Presidente del Consiglio appena eletto dal Parlamento invece delle consuete dimissioni con riserva; la necessità di affidare ad un supplente la guida del Governo dimissionario, con l'utilizzazione di una norma (l'art. 8 della legge n. 400 del 1988) che è stata scritta per ben altre e più ordinarie evenienze; l'ipotesi di una formazione del nuovo governo gestita dal nuovo Presidente che, al tempo stesso, è il Presidente del Consiglio (da qui la necessità di un supplente) e che, comunque, dovrebbe nominare il proprio successore a capo dell'esecutivo. Appare evidente lo *stress* costituzionale che la nomina del Capo del Governo in carica in ogni caso produrrebbe. Si tratta allora di cercare di operare per ridurre al minimo le possibili situazioni critiche che potrebbero incrinare la legittimazione delle scelte effettuate dal neopresidente, nonché il ruolo autonomo del nuovo Governo.

La soluzione meno "stressante" richiederebbe un accordo politico tra tutte (o la maggior parte) le forze politiche che individuasse anche una soluzione per quanto riguarda la composizione del nuovo governo, da sottoporre ovviamente al Presidente della Repubblica subito dopo le dimissioni immediate dell'eletto. Un Parlamento sollecito e convinto di voler eleggere come garante della costituzione il responsabile della politica generale del governo non dovrebbe sottrarsi a quest'onere, se non vuole rischiare una crisi che investirebbe i vari poteri dello Stato. Vi è di più: al fine di conservare intatta la legittimazione del neopresidente sarebbe opportuno evitare un suo ruolo attivo nella scelta del suo successore al Governo. Ciò è possibile solo in un caso e nel rispetto dei tempi ristretti che intercorrono tra la nomina e il giuramento dinanzi al Parlamento in seduta comune con il successivo insediamento. In questa fase è ancora il Presidente uscente che, nell'esercizio delle sue funzioni, potrebbe svolgere le rapide consultazioni (per sincerarsi della effettiva volontà delle forze politiche di rispettare l'accordo definito in via

preventiva) e nominare il nuovo esecutivo. Dopo l'insediamento del nuovo Presidente, come da prassi, si avrebbero le "dimissioni di cortesia" e la conferma della scelta effettuata. In tal modo, il neopresidente resterebbe ai margini – se non del tutto escluso – dalla formazione del nuovo governo. Apparentemente un inizio in sordina del mandato, in realtà un modo per evitare che esso venga sin da subito compromesso da scelte ontologicamente non imparziali, preservando in tal modo il capitale di autorevolezza necessario per poter affrontare le successive crisi di sistema.

È evidente che il percorso qui indicato presupporrebbe forze politiche consapevoli della delicatezza delle scelte da compiere (nessuna di queste "obbligata" costituzionalmente) e che si vogliano prender cura della *salus rei publicae*. Presumibilmente, dunque, una prospettiva viziata da un eccesso di ottimismo. Ma segnalarla può non essere inutile.

7. Candidature formali vs natura super partes della rappresentanza dell'unità nazionale

L'ultima domanda che ci è stata proposta ci interroga sulla possibilità di presentazione di candidature formali alla carica di Presidente della Repubblica. Essa merita una risposta in breve e netta. Formali candidature richiederebbero procedure definite (da quale fonte?) che finirebbero non solo per ingabbiare la scelta del Parlamento, ma anche per snaturare la figura *super partes* e di rappresentante della unità nazionale dell'eligendo. Altra cosa sono le candidature informali che sono all'ordine del giorno e che certamente non possono essere impediti, sebbene normalmente sono anche all'origine di ogni fallimento.

Roberto Borrello*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In terzo luogo, si può ritenere che i rischi connessi a tale utilizzo sviato del potere di scioglimento, siano sufficientemente bilanciati, come già ebbe modo di ricordare sempre Martines e come di recente è stato fatto presente in contributi dottrinari, dagli strumenti di garanzia di cui la Costituzione circonda la figura presidenziale, sotto il profilo del conflitto di attribuzioni fra Presidente e Governo o nell'alveo dell'art. 90 Cost.

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

Un'ulteriore giustificazione per il semestre bianco è stata poi individuata in una sorta di presunzione di minore rappresentatività nel periodo più vicino alla scadenza del mandato, con l'inidoneità del Presidente all'esercizio di quelle delicate valutazioni che la decisione sullo scioglimento comporta (secondo la nota posizione di C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX ed., Padova, CEDAM, 1976, pp. 663 ss.)

Tale tesi non mi sembra condivisibile, in quanto, come è stato giustamente notato in dottrina (G. D'Amico, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quad. cost.*, fasc. 2, 2021, p.406), lascia perplessi la configurazione di un potere in "esaurimento" legato al

termine del mandato, laddove, per un altro verso, la supposta, minore rappresentatività dovrebbe riverberare su altri poteri presidenziali dotati di particolare incisività, apparendo, in ipotesi, illogica la scelta del Costituente di limitare l'inibizione al solo potere di scioglimento.

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

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

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

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

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

Si può ricordare che la Costituzione si esprime in modo palese per le ipotesi di divieto di rieleggibilità. In tal senso sono indicativi gli artt. 104, comma 6 Cost. (I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili) e 135, comma 3 (I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati). Si può anche notare che il comma 5 di tale ultima disposizione configura una previsione in positivo, che può ritenersi parimenti indicativa (la Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se ci atteniamo ad un criterio formale, la piena sussistenza dell'ufficio di Presidente della Repubblica si realizza con il perfezionamento del procedimento prepositivo alla carica, segnato dal giuramento ex art. 91 Cost. Quindi, in teoria, il Presidente del Consiglio, può scegliere di dimettersi tra il momento della elezione ed immediatamente prima del giorno del giuramento. Dopo tale momento le dimissioni sarebbero superflue, se si accede alla tesi secondo la quale vi sarebbe comunque una decadenza ipso iure dalla carica, che determina l'incompatibilità o sarebbero in violazione dell'art. 84 comma 2 Cost., con l'apertura di scenari dai contorni incerti, in ordine alle procedure e alle eventuali sanzioni da adottare. Rispetto al *range* temporale ora individuato, ragioni di estrema correttezza, consigliano di dimettersi immediatamente, al momento dell'elezione, ritenendosi già realizzata in quel momento una situazione rilevante rispetto alla ratio dell'art. 84 comma 2 Cost.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto all’aspetto specifico della diffusione di intenzioni sul modo di gestire le funzioni presidenziali, ancorché non vietabile sul piano giuridico, per quanto detto, nell’area extraistituzionale del pubblico dibattito, essa apparirebbe in ogni caso inutile e fuorviante, perché, come è stato giustamente notato, la già richiamata natura a *fiarmonica* delle funzioni presidenziali e l’imprevedibilità della estensione di quest’ultime in prospettiva futura, renderebbe quantomeno artificiosa o inutile l’espressione di questa “intenzione” di azione.

Stefano Ceccanti*

La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato

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

Evidentemente no. La dimostra in ultimo il caso 2013: Napolitano provò a formare un Governo nell'ultimo periodo del suo primo mandato, ma privo di quel deterrente non vi riuscì se non dopo la rielezione.

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

La soluzione dovrebbe essere quella di dimissioni anticipate del Capo dello Stato e dell'elezione del successore. Deve essere quest'ultimo a esperire un ultimo tentativo con la forza che gli deriva dal deterrente dello scioglimento appunto perché l'obiettivo non è sciogliere ma usare quella risorsa come deterrente. Affidare invece lo scioglimento anticipato ad un supplente andrebbe contro la logica di quella prerogativa

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – “Sapienza” Università di Roma.

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

No, il semestre bianco va abrogato perché è disfunzionale, paralizza il potere di scioglimento. Esso dovrebbe abbinarsi esplicitamente all'introduzione del divieto di rielezione. Un divieto del genere non può essere implicito. Non a caso nel nostro ordinamento vi è già un divieto di rielezione per i componenti dell'altro organo di garanzia, la Corte costituzionale.

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

De iure condito vale la Costituzione scritta e non potrebbe essere altrimenti. Il Presidente è pienamente rieleggibile. In realtà il Presidente fu rieletto per l'intero mandato, ma a causa delle sue condizioni di salute il Presidente Napolitano fece capire che avrebbe ricoperto l'incarico fino a quando sarebbe stato in grado di farlo.

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

L'elezione di un Presidente del Consiglio a capo dello Stato è legittima. Dal momento però che la carica di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra e che c'è una cesura netta tra le funzioni dei due organi sarebbe preferibile una dimissione immediata subito dopo l'elezione. A qual punto, dal momento che non appare opportuno far gestire una crisi al Presidente della Repubblica uscente, anche perché privo del potere di scioglimento, appare pienamente praticabile la disposizione della legge 400 del 1988 che prevede la supplenza del ministro più anziano, nel caso di specie il Ministro Brunetta. Dopo il giuramento del nuovo Presidente si aprirebbe formalmente la necessaria crisi di Governo.

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

A mio avviso si tratta solo di prassi, nulla sarebbe in astratto precluso de iure condendo, qualora se ne ravvisasse l'opportunità.

Omar Chessa*

Intervento al Forum “La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”

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

Indubbiamente potrebbe darsi il caso che il potere presidenziale di formazione del Governo subisca una sensibile riduzione dei suoi spazi di manovra durante il semestre bianco, considerato che la possibilità dello scioglimento anticipato può essere uno strumento decisivo di pressione per indurre forze politiche recalcitranti ad accordarsi su una formula di governo. Però, quand'anche non si riuscisse a coagulare una maggioranza parlamentare assoluta disposta a sostenere un nuovo esecutivo e si dovesse perciò costituire un governo minoritario del Presidente coll'astensione decisiva delle opposizioni (su cui vedi quanto scrivo nella risposta alla Domanda II), va comunque tenuto presente che sei mesi (o quel che rimane del semestre bianco) passano in fretta e che il nuovo Presidente eletto, constatata la perdurante inesistenza di una maggioranza politica, potrà disporre lo scioglimento precluso al suo predecessore.

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

Alla prima domanda (che si ricollega all'ipotesi illustrata sopra, nella risposta alla Domanda I) deve risponderci tenendo ben presente che essa focalizza una circostanza del tutto eccezionale, che le forze politiche debbono fronteggiare col dovuto senso di responsabilità, acconsentendo alla formazione di un Governo-ponte, chiaramente di minoranza e di garanzia.

Alla seconda domanda credo si debba rispondere negativamente. Il regime delle prerogative presidenziali dovrebbe rimanere immutato anche se a esercitarle fosse il supplente, il quale pertanto non acquisterebbe competenze presidenziali diverse o più ampie. Sul punto va registrata l'interpretazione di Costantino Mortati, ancor più restrittiva di quella qui proposta, poiché basata sull'assunto che «i poteri del supplente si svolgono in un campo meno ampio di quello del titolare,

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Sassari.

nel senso che gli siano precluse quelle attività che implicano decisioni politiche di grande rilievo (come, per es., l'iniziativa dello scioglimento anticipato delle camere)» [C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1973, 532-533, il quale, alla nt. 1, riporta altresì l'opinione analoga di Bozzi, che «mette in rilievo come la provvisorietà delle funzioni del supplente fa realizzare per questi, durante l'intero periodo di supplenza, la situazione prevista pel presidente negli ultimi sei mesi del mandato»].

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

Auspico una revisione dell'art. 88, eliminativa della regola del semestre bianco. È sicuramente apprezzabile la sua *ratio*, che è quella di impedire che il Capo dello Stato “mercanteggi” la concessione di elezioni anticipate con la promessa della rielezione. Ma bisogna altresì osservare, realisticamente, che il Presidente della Repubblica dispone comunque di numerose “risorse”, utilmente spendibili all'uopo. Non esiste atto governativo espressivo di scelte di indirizzo politico che non abbia la forma del decreto presidenziale o il cui compimento non contempri un transito per il Quirinale: dagli atti con forza di legge agli atti normativi secondari, dalle nomine dei funzionari alla presentazione dei disegni di legge governativi, ecc. E quanto alla specifica risorsa dello scioglimento anticipato, va detto che niente e nessuno può costringere le forze politiche che ne hanno beneficiato ad adempiere alla promessa di un secondo mandato presidenziale.

Non condivido, invece, la proposta di abbinare all'eliminazione del semestre bianco l'introduzione di un divieto espresso di rielezione immediata. Quale problema risolverebbe? Non mi risulta che nella nostra esperienza repubblicana i Capi di Stato abbiano finora “brigato” per ottenere un secondo mandato: è una tentazione che non hanno mai avuto. Lo prova il fatto che abbiamo solo il precedente di Giorgio Napolitano, che peraltro si ebbe su iniziativa delle forze politiche e non certo del diretto interessato, il quale acconsentì alla propria rielezione senza entusiasmo e solo per senso di responsabilità. Lo stesso si deve dire del Presidente Mattarella, che appare infatti tutt'altro che disposto a farsi carico di un nuovo mandato.

Penso, infine, che l'eventuale abrogazione del c.d. semestre bianco non introdurrebbe la possibilità di elaborare in via ermeneutica il divieto di immediata rielezione: e ciò perché l'art. 88, secondo comma, non è il solo argomento che accredita l'impossibilità di estrapolarlo dalla Costituzione, come illustro più nel dettaglio nella risposta alla domanda seguente.

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

Nessuna consuetudine costituzionale (ammesso che possa veramente darsi una fonte siffatta, il che è dibattuto in dottrina) potrebbe sovrapporsi e sostituirsi al dettato costituzionale, il quale, a mio avviso, accredita senza ombra di dubbio che la rielezione non sarebbe contraria a Costituzione.

Anzitutto, rileva la mancanza di un esplicito divieto di rielezione immediata. A giudizio di taluni questo dato non sarebbe concludente, poiché nel campo del diritto costituzionale l'assenza di disciplina non fonderebbe né permessi né obblighi e la lacuna dovrebbe essere riempita con le risorse dell'interpretazione sistematica. Sennonché proprio l'interpretazione sistematica suffraga proprio l'opinione qui proposta. Infatti, il silenzio del Costituente non è “neutro”, poiché il testo costituzionale ha espressamente escluso la possibilità di un secondo mandato per coloro che, sempre su elezione parlamentare, entrano a far parte della Corte costituzionale e del CSM, per i quali, infatti, vale il divieto espresso d'immediata rieleggibilità (artt. 104, comma 6, e 135, comma 3, Cost.). Inoltre, c'è il dato normativo costituito dalla regola del “semestre bianco”, la quale ha senso proprio nel presupposto che la possibilità di rielezione vi sia.

Per quanto concerne il precedente della rielezione di Napolitano “a tempo”, bisogna chiedersi se sia veramente un “precedente”: non ogni evento politico-istituzionale, infatti, merita di considerarsi tale per il diritto costituzionale, ma solo quelli che articolano una specifica interpretazione del testo costituzionale. E non mi sembra che vi sia il dubbio interpretativo che la Costituzione vieti le dimissioni da una carica elettiva prima della sua scadenza naturale. In realtà nel 20 aprile 2013 non ci fu nessuna “elezione a tempo”, poiché Napolitano fu eletto per sette anni, ai sensi dell'art. 85, primo comma, Cost. E le dimissioni rassegnate, poi, nel 14 gennaio 2015 non ebbero la forza retroattiva di qualificare l'elezione di due anni prima come un'ipotesi diversa da quella prevista, appunto, nell'art. 85.

Altra questione è se si possa condizionare la rielezione alla fissazione di un termine anticipato rispetto alla scadenza naturale del mandato: ma mi sembra evidente che neppure questa può rientrare nel novero delle interpretazioni possibili dell'art. 85, il quale dice inequivocabilmente che si è eletti per “sette anni”, sicché niente e nessuno potrebbe sostituirsi alla volontà dell'eletto per far valere la promessa delle dimissioni anticipate. E del resto, chi avrebbe titolo per raccogliere questa promessa? Di fronte a quale organo costituzionale sarebbe lecito assumere un tale impegno e quali sarebbero gli strumenti o i rimedi per farne valere la coerenza?

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

L'art. 84, secondo comma, stabilisce che «l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica», sicché l'incompatibilità con la carica di Presidente del Consiglio deve essere risolta non appena si verifica. Ma quando si verifica? Dopo il giuramento o dopo la proclamazione del risultato dell'elezione parlamentare? In base all'art. 91 Cost. «Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune». Dal tenore letterale della disposizione si evince chiaramente che il Capo dello Stato è già tale prima del giuramento, sicché è l'atto della proclamazione a determinare la situazione di incompatibilità e a esigere che, immediatamente dopo, si rassegnino le dimissioni dalla carica di Presidente del Consiglio.

Per quanto attiene al supplente del Presidente del Consiglio, prima che del suo ruolo bisogna porsi il problema della sua individuazione. Non è scontato, infatti, che la fattispecie in esame ricada nell'art. 8 della legge n. 400 del 1988, poiché questo prevede la supplenza del vicepresidente o del ministro più anziano «in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri»: ipotesi entrambe diverse da quella in esame, poiché presuppongono la permanenza del primo ministro nella carica e non le sue dimissioni obbligatorie. Tuttavia, l'identità di *ratio* giustificherebbe in questo caso il ricorso all'analogia *legis* (o un'interpretazione estensiva del suddetto art. 8 della l. 400/1988). Peraltro non sarebbe un'alternativa praticabile quella di formare un nuovo Governo, con tutte le complicazioni che ne conseguirebbero, sia di tipo politico-partitiche che costituzionali (ad es., ci sarebbe la possibilità di un accordo tra le forze politiche? Che ne sarebbe della votazione fiduciaria? Quest'ultima dovrebbe essere “congelata” nell'attesa che il nuovo Presidente della Repubblica confermi la nomina dell'esecutivo?)

Per quanto attiene al ruolo del supplente, ritengo che debba limitarsi al disbrigo degli affari correnti sino alla nomina del nuovo premier; e ritengo anche che le sue dimissioni, contestualmente alla investitura del nuovo Presidente del Consiglio, debbano essere gestite dal Presidente della Repubblica che è in carica al momento in cui si porranno entrambe le questioni. Se la elezione del nuovo Capo di Stato avvenisse in tempi brevi e residuassero ancora alcune settimane prima della scadenza del mandato presidenziale, non si può escludere che sia Mattarella a dover procedere alla formazione del nuovo esecutivo. Tuttavia, la mia previsione è che Mattarella si dimetta anzitempo e immediatamente dopo l'elezione del nuovo Capo di Stato, per lasciare subito alla responsabilità di quest'ultimo la gestione delle prerogative presidenziali.

Infine, per quanto attiene alla complessa problematica degli sviluppi istituzionali legati alla elezione di Draghi, la mia previsione è che tale elezione non individuerrebbe solo un successore

al Quirinale ma porrebbe altresì la questione più generale della stabile collocazione del potere di direzione politica nel quadro della nostra forma di governo parlamentare (a bassa razionalizzazione): in particolare, si porrà l'alternativa se esso debba rimanere ancorato essenzialmente nel raccordo tra Camere ed Esecutivo o se debba fissarsi stabilmente in corrispondenza del Colle più alto. In altre parole, l'elezione di Draghi potrebbe aprire uno scenario veramente inedito, con una potente accelerazione nella direzione di un semipresidenzialismo di fatto. E ciò in ragione del grande prestigio sia nazionale che internazionale dell'attuale *premier* e del suo ruolo quale "reggitore" della politica italiana in questa fase di crisi pandemica, emergenza economica e fluidità del quadro partitico: ruolo che è prevedibile non sarebbe dismesso una volta giunto al Quirinale e che pertanto conferirebbe al mandato presidenziale un pronunciato protagonismo politico.

D'altronde, che il nostro sistema parlamentare stia assumendo una colorazione semipresidenziale sulla falsariga dell'esperienza costituzionale francese non è tesi inedita nel dibattito costituzionalistico italiano. Però occorre qualche precisazione. Ci sono senza dubbio differenze insuperabili tra il nostro disegno costituzionale della forma di governo e quello d'Oltralpe. Qui in Italia il Capo dello Stato è di elezione parlamentare ed esercita tutte le sue funzioni mediante controfirma ministeriale, lì è di elezione popolare e gode di un *domaine réservé*, esente da controfirma (ad es., il potere di scioglimento anticipato). Non sono dettagli poco significativi. E difatti, impediscono la piena assimilazione dei due modelli, in assenza di corpose revisioni costituzionali. Sennonché, se guardiamo alle dinamiche reali della forma di governo, tra le due esperienze *potrebbero* stabilirsi delle analogie: o meglio, sono già *in atto* alcune somiglianze, ma *in potenza* potrebbero essercene di più. Non si può escludere, infatti, che in futuro una maggioranza parlamentare assoluta sufficientemente coesa (cosa più facile a ottenersi a seguito della riduzione del numero dei parlamentari) decida, dopo il terzo scrutinio, di eleggere alla carica di Capo dello Stato il proprio *leader*, il quale pertanto guiderebbe la maggioranza parlamentare e il Governo dal Quirinale anziché da Palazzo Chigi, nominando alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri un proprio collaboratore o comunque una figura politicamente subordinata, né più né meno di ciò che accade nei rapporti tra il Presidente francese e il (suo) primo ministro. E una volta che all'opinione pubblica sarà diventato chiaro dove risiede il centro reale della direzione politica nazionale acquisterà ulteriore forza la proposta di adeguare formalmente il quadro costituzionale al modello semipresidenziale già affermatosi in via di fatto.

Ma il quadro che si determinerebbe con l'elezione di Draghi sarebbe ancora diverso. La sua ascesa al Quirinale e il suo ruolo di reggitore della Repubblica per tutti i sette anni sarebbe assicurato non già dal fatto di essere il capo politico di una maggioranza parlamentare compatta, bensì dall'esatto contrario, cioè dalla debolezza e fluidità del quadro partitico, il quale perciò subirebbe la presidenza Draghi più di quanto sarebbe disposta a supportarla. Però, anche in questo caso è prevedibile che prima della scadenza del settennato si avanzi la proposta di revisionare il disegno costituzionale in senso presidenziale (o semipresidenziale), introducendo l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato e adeguando i suoi poteri in modo da farne il centro propulsivo dell'indirizzo politico. Peraltro un esito di questo tipo è ancor più probabile se

nei prossimi anni il ruolo dei partiti, anziché recuperare incidenza, dovesse proseguire nel suo cammino declinante.

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

L'art. 84 Cost. prevede che possa «essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni d'età» e che «goda dei diritti civili e politici», non aggiungendo altro e, in particolare, non subordinando l'elezione alla previa formalizzazione di candidatura, come invece è previsto per molte altre cariche elettive (da quella di parlamentare a quella di consigliere regionale, sindaco, ecc.). Il novero degli eleggibili, infatti, è circoscritto solo dalle parole «ogni cittadino» (*che abbia compiuto cinquant'anni, ecc.*). Direi, pertanto, che il dettato costituzionale non contempla “formali candidature”: diversamente, sarebbero eleggibili solo coloro che ne avanzassero una (nei modi e termini che, in ipotesi, sarebbero previsti dalla disciplina costituzionale)

Altra questione è se ciò impedisca la presentazione di candidature “informali”. Mi sembra che sul punto ci sia almeno un precedente: quello di Massimo D'Alema nel 2006. Ricordo che alla comunicazione della informale candidatura seguì anche la illustrazione delle linee che avrebbero ispirato il suo mandato in caso di elezione. Ma al di là questo precedente, rimasto isolato, penso che niente possa legittimamente impedire a «ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni» di comunicare al Paese il suo desiderio di essere eletto a Capo dello Stato e di dire come eserciterebbe la carica. Nessuna convenzione costituzionale avrebbe la forza di vietare questa eventualità (e proprio in virtù della natura delle *constitutional convention*); e neppure l'avrebbe la “forma di governo parlamentare”, a meno che con un costruttivismo interpretativo spericolato si vogliano estrarre dall'astratto concetto di “forma di governo” norme di divieto ulteriori rispetto a quelle che già si evincono dalle disposizioni costituzionali.

Maria Cristina Grisolia*

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

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

Prima di rispondere a questa domanda – e poi alle domande successive – mi sembra opportuno chiarire la prospettiva con la quale guardo alle questioni proposte.

Premetto che faccio parte di coloro i quali, nonostante i segnali che provengono dalla prassi più recente (segnali che, secondo alcuni, farebbero pensare ad uno sviluppo del ruolo presidenziale verso una nuova forma di governo) e nonostante l'eccesso di enfasi politica che sta accompagnando la fine del mandato di Mattarella; nonostante tutto ciò, dicevo, tengono ancora fermala tesi che interpreta l'evoluzione di tale ruolo tutta interna alla funzione di garanzia assegnata al Capo dello Stato nel nostro sistema parlamentare.

Una premessa, questa, che, come dicevo, mi sembra necessaria per meglio inquadrare le posizioni che assumerò nel contesto di questo dibattito; le quali tendono ad una qualche prudenza a maneggiare istituti che fino ad oggi sono stati strumentali al ruolo di garanzia presidenziale.

Ma veniamo alla prima domanda.

In un sistema parlamentare, il potere di formazione del Governo e quello di scioglimento anticipato delle Camere rappresentano, come sappiamo, i due punti cardinali entro i quali si muove il Capo dello Stato, quale garante *super partes* del corretto funzionamento di quel rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento che è alla base del sistema medesimo.

Proprio l'identica logica che, pure a distanza, tiene uniti i due poteri potrebbe indurre a pensare che l'impossibilità di usare uno di essi precluda l'esercizio anche dell'altro. E ciò tenendo conto che il Presidente, in caso di semestre bianco, non è in grado di valutare l'intero arco delle ipotesi formulabili in ordine alla risoluzione della crisi di governo.

* Già Professoressa ordinaria di diritto costituzionale – Università di Firenze

E, d'altra parte, è proprio in ragione di tale preclusione, che si è affermata, come è noto, una consuetudine costituzionale che ha impedito fino ad oggi che il problema si ponesse con l'apertura di una crisi di governo durante il semestre bianco.

Cosa accadrebbe se questa consuetudine venisse meno? Come potrebbe il Capo dello Stato risolvere la crisi, privo di uno dei poteri ai quali egli può -e deve- ricorrere per definirne gli esiti?

In realtà, a guardar bene, il problema potrebbe anche non porsi.

Se si guarda, infatti, alla evoluzione dei due poteri nel sistema e, in particolare, alla evoluzione da essi assunta dopo il passaggio dalla c. d. prima alla seconda Repubblica, ciò che emerge, mi pare, è che a fronte dell'indiscussa contrazione assunta dal potere di scioglimento si è, invece, parallelamente assistito ad un forte impulso del potere previsto ex art.92 Cost. Così che, potremmo dire, che tra di essi si è venuto realizzando un rapporto inversamente proporzionale al loro rispettivo sviluppo.

Da un lato, in vero, il potere di scioglimento, liberato, alla fine, dalle molte pastoie e problematiche che lo hanno da sempre accompagnato per la sua indubbia ambiguità, non solo è venuto ad assumere una precisa valenza presidenziale che lo ha affrancato dalle forze politiche e dal Governo, ma anche e allo stesso tempo, esso è venuto configurandosi quale *extrema ratio* nelle mani del Capo dello Stato per risolvere la crisi. Suo principale – se non unico presupposto – è stato infatti, come più volte attestato per voce degli stessi presidenti, la provata impossibilità da parte delle Camere di potere esprimere, senza vincolo alcuno, una maggioranza in grado di sostenere un nuovo Esecutivo.

D'altro, e all'opposto, si è accresciuto il già ampio potere di influenza esercitato dal Presidente della Repubblica nella formazione del Governo, rendendo ancora più ricco ed articolato l'armamentario utilizzato dal Capo dello Stato per la soluzione delle crisi e sempre più determinante la sua volontà nella definizione della formula e della composizione dell'Esecutivo.

Se così è, si potrebbe non ritenere impraticabile l'apertura di una crisi durante il semestre bianco, non potendosi affatto escludere, in una prospettiva tutt'altro che eventuale ed ipotetica, la possibilità di dare vita ad una nuova maggioranza in grado di gestire la delicata fase istituzionale. E ciò mantenendo di fatto relegata ad un ruolo marginale – e perfino del tutto residuale, da valutare successivamente - l'ipotesi dello scioglimento delle Camere.

Inutile qui ripercorrere le possibili soluzioni utilizzabili, incluso il caso – forse il più probabile - della formazione di un governo di garanzia, nominato allo scopo di gestire il passaggio dal Presidente in scadenza a quello appena eletto.

E, tuttavia, qualsiasi possa essere l'ipotesi applicabile, sia pure la migliore, essa sarebbe comunque ben poca cosa se si tiene conto della forte tensione cui sarebbe sottoposto il sistema se, in un periodo così delicato quale è quello del semestre bianco, le forze politiche si assumessero la responsabilità di aprire una crisi di governo. Una evenienza, questa, alla quale speriamo di non dover mai assistere.

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

Premessa, ancora una volta, la grave responsabilità che le forze politiche si assumerebbero nell'aprire una crisi di governo durante il semestre bianco, e pure ammessa l'impossibilità da parte del Capo dello Stato di non poter risolvere tale crisi, l'ipotesi prospettata è quella delle dimissioni anticipate del Presidente, che aprano la strada ad una supplenza, alla quale si affiderebbe il compito di sciogliere le Camere.

Potrebbe, però, davvero il Presidente del Senato, divenuto supplente del Capo dello Stato, esercitare, in sua vece, il potere che è ad esso in quel momento precluso?

Qualche dubbio è più che giustificato.

Senza poter neppure sfiorare la problematica sviluppatasi intorno all'istituto della supplenza, basti dire che la posizione di gran parte della dottrina (anzi della dottrina più autorevole) è sempre stata nel senso che, pur nel silenzio della Costituzione (che non prevede espressamente alcun limite ai poteri del supplente), l'attività del Presidente del Senato non possa che essere limitata agli atti di ordinaria amministrazione o che non siano riferibili alla volontà preminente del Capo dello Stato (nomina del Governo, lo scioglimento delle Camere, la nomina dei giudici costituzionali). E ciò in ragione del carattere complessivo dell'istituto che, causa di per sé di una improvvisa rottura degli equilibri istituzionali, si regge sui parametri rigorosi della temporaneità e della eccezionalità.

E ciò con la sola eccezione che tali atti risultino improrogabili e, per quanto riguarda specificamente lo scioglimento, solo nel caso in cui si verificasse - come è stato detto - una crisi che, nonostante i tentativi posti in essere dalle forze politiche, risultasse *non altrimenti risolvibile* (L. Paladin, *Presidente della Repubblica (voce)*, "Encicl. dir.", vol. XXXV, Milano, 1986, 132).

Ancora più rigorose le posizioni in caso di supplenza durante il semestre bianco. In cui detta esclusione è affermata senza alcuna eccezione.

E ciò non solo perché - come si ancora detto - si debbono ritenere estesi al supplente assieme alle funzioni del Capo dello Stato, anche i limiti per esse previsti (U. Rescigno, *Art. 86*, "Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca", Bologna, 1978, p. 132), ma soprattutto perché - si è ancora sottolineato - la *ratio* che esclude lo scioglimento nel semestre bianco appare applicarsi al supplente meglio ancora che al Capo dello Stato.

Identica, infatti, l'esigenza di evitare l'uso strumentale dello scioglimento quale arma utilizzata allo scopo di influenzare non solo la rielezione del supplito, ma, se del caso, anche l'elezione del supplente. Identico, allo stesso modo, il difetto di una piena rappresentatività, che risulterebbe addirittura minore di quella di cui gode il Presidente della Repubblica alla fine del suo mandato (L. Paladin, *op. cit.*, 196).

Se così è, l'ipotesi della supplenza per sciogliere le Camere mi parrebbe assai forzata e, se pure applicata per risolvere un problema (che però non doveva porsi), foriera di sviluppi sugli equilibri del sistema, di cui difficilmente se ne potrebbe cogliere la portata.

Credo che di queste preclusioni le forze politiche dovrebbero farsene una ragione non sovrapponendo e, perfino antepoendo, esigenze pur pressanti, ma comunque contingenti, alle esigenze, ben più importanti e assai meno contingenti, della tutela e del rispetto degli equilibri costituzionali. Equilibri tanto più da custodire e tutelare in quanto riferiti al massimo organo di garanzia del nostro sistema.

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

Le domande sono fra loro strettamente collegate.

L'ipotesi di mantenere o meno il secondo comma dell'art.88Cost. è evidentemente legata soprattutto, se non proprio esclusivamente, alla possibilità o meno della rielezione del Capo dello Stato. Rielezione che, a mio giudizio, verrebbe meno anche se non espressamente prevista da una riforma costituzionale che prevedesse l'eliminazione del c.d. semestre bianco.

Si può infatti ammettere, nella logica che sottostà al divieto espresso dal secondo comma dall'art.88 Cost., un così consistente sacrificio ai poteri del Capo dello Stato solo se esso risulti bilanciato dalla necessità di tutelare interessi assolutamente primari: garantire il corretto svolgimento del mandato presidenziale e il suo eventuale rinnovo.

Dunque, a ben vedere, il vero problema è solo quello relativo al mantenimento o meno della rielezione del Capo dello Stato, senza la quale il divieto di scioglimento anticipato delle Camere previsto dall'art. 88 Cost. non potrebbe trovare una ragione sufficiente.

Vero è, d'altra parte, che la questione relativa alla rieleggibilità del Capo dello Stato è sempre stata un nodo non risolto, a partire dai lavori della stessa Assemblea costituente. Dove l'ancora sostanziale vaghezza di quella che sarebbe stata la figura della più alta carica che i nostri costituenti andavano disegnando ebbe forse a suggerire una voluta lacuna a riguardo, affidando ogni decisione ai casi che si sarebbero potuti verificare durante il mandato presidenziale.

Il problema è stato poi periodicamente riproposto perfino su iniziativa degli stessi presidenti e, da ultimo, anche da Mattarella. Questi, infatti, richiamando proprio i precedenti di Segni e di Leone, non ha nascosto la propria preferenza per l'eliminazione della rieleggibilità, dando così nuovo vigore a iniziative parlamentari che, di recente, hanno ancora una volta avanzato la proposta del divieto di rielezione del Capo dello Stato, con la conseguente abolizione del secondo comma dell'art.88 Cost.

A favore della "non rielezione" si è di recente schierata anche la dottrina, la quale, dopo il precedente di Napolitano, ha in particolare paventato il possibile consolidarsi di una prassi che, in modo ritenuto del tutto improprio in un sistema democratico, finirebbe per allungare oltre misura il mandato presidenziale (G. Azzariti, *Intervista*, "Il fatto quotidiano", 8.12.21).

A fronte di tutto ciò, sembrerebbe che ci sia ben poco da aggiungere.

E, tuttavia, se possiamo estraniarci per un momento dal fragore che circonda questo dibattito, non mancano, a parere mio, anche ragioni in senso contrario.

Nessun dubbio, naturalmente che la carica presidenziale sia molto lunga; fra le più lunghe previste in Costituzione. Nessun dubbio, ancora, che, con la rielezione, la sua durata risulterebbe ampliata di una misura "più degna – come si è detto- di una monarchia repubblicana che non di un sistema parlamentare (M. Ainis, *Il paradosso del Quirinale*," *La Repubblica*", 10.12.21).

E nondimeno - va sottolineato - la lunghezza della carica è proprio il requisito che caratterizza lo *status* degli organi di garanzia rispetto agli organi politici: agendo i primi a differenza di quest'ultimi, con uno sguardo rivolto non al contingente, ma piuttosto verso valori e principi che, destinati come sono a prevalere e a durare nel tempo, richiedono tempi di osservazione ben più ampi e continuati.

Ma, ciò detto, tali organi sono anche rieleggibili a costo di prolungarne eccessivamente l'ufficio?

Il dubbio può apparire più che legittimo.

Del resto, continuando il discorso appena fatto, la rieleggibilità è, questa volta, elemento più distintivo degli organi politici che non degli organi di garanzia.

Anzi dirò di più. Elemento che può apparire tanto più equivoco, la rieleggibilità, in quanto riferito ad un organo, quello presidenziale, troppo spesso tacciato di facili slittamenti dal piano suo proprio a quello più proprio delle forze politiche.

E, tuttavia, non credo che si possa dire che la rielezione di Napolitano, nella estrema criticità delle circostanze che allora la determinarono (i veti incrociati delle forze politiche, lo stallo delle votazioni, l'imprevisto affossamento della candidatura di Romano Prodi) abbia davvero soddisfatto i naturali presupposti che sottostanno alla rielezione del Capo dello Stato secondo la nostra Costituzione, rompendo una consuetudine che potrebbe aprirsi ad una nuova continuità.

È un fatto che, pur nella non chiarezza dei lavori della Costituente, il rinnovo del mandato presidenziale era comunque visto, proprio in virtù della sua eccezionalità, quale condizione, non ordinaria, ma piuttosto legata a "premiare", diciamo così, una presidenza che si fosse distinta per particolari doti istituzionali e alla quale non si potesse, o non si volesse, rinunciare: come potrebbe essere, appunto il caso di Mattarella, ma non quello di Napolitano. La cui rielezione non fu certo

determinata da ragioni di questo tipo: dunque, da considerarsi più che eccezionale, del tutto anomala e, come tale, lontana da costituire un vero proprio precedente.

E, dunque, perché rinunciare a rieleggere il Capo dello Stato? Perché rifiutare di rinnovare un mandato che si sia dimostrato particolarmente incisivo e determinante?

Sta di fatto - e lo voglio qui ricordare - che, nonostante la sua attuale posizione contraria, lo stesso Mattarella, non esitò, da fine giurista quale è, a proporre, in una intervista rilasciata a il Corriere della Sera, la rielezione di Scalfaro, proprio per il motivo che ho appena richiamato.

“Penso – affermò Mattarella in quella intervista – che il futuro Capo dello Stato deve avere equilibrio, gran senso delle istituzioni e svolgere un ruolo di garanzia attiva. Proprio quello che Scalfaro ha realizzato in questo settennato”. Domanda: “Insomma lei pensa ad una personalità simile a Scalfaro? Risposta: “No, io penso a Scalfaro” (A. Fabozzi, *Quando Mattarella voleva il mandato bis al Quirinale*, “Il Manifesto”, 21.9. 2021).

Naturalmente la congruità di ogni istituto (compreso dunque anche la rielezione presidenziale) sta tutta nelle modalità della sua applicazione. Il pericolo è, infatti, sempre dietro l'angolo, ed è quello di dannose distorsioni che ne impediscano il migliore svolgimento.

Ma questo non si può evitare.

In conclusione, credo che prima di lasciarsi trascinare dal clamore dell'attuale dibattito, convenga fermarsi un momento per meglio valutare il significato e la reale portata degli istituti che si vorrebbero eliminare.

Il rischio, se rischio naturalmente c'è, è quello di perdere di vista le esigenze e le specificità di organi ai quali è affidata la garanzia del buon funzionamento dell'intero sistema.

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

Difficile dire, mi sembra di averlo già dimostrato, se il non ricorso fino a Napolitano, alla rielezione del Capo dello Stato fosse dovuto ad una consuetudine in questo senso o alla particolarità che caratterizza questa ipotesi.

Una cosa è certa: aspettative in questo senso da parte dei presidenti dimissionari si sono avute più di una volta in passato e, in vero, a partire dalla prima elezione del 1948, questa possibilità è stata più volte presa in considerazione tra gli scenari possibili che si venivano a prospettare nel momento elettorale.

Che poi nessuna aspettativa in questo senso si sia realizzata e che nessuna rielezione abbia poi avuto seguito, sembrerebbe dipendere più dalle condizioni storico-politiche che hanno caratterizzato i singoli momenti elettorali che non, forse, per una implicita volontà a non rinnovare il mandato presidenziale.

Come ho già sottolineato, la rielezione di Napolitano ha interrotto questo *trend*, ma come dicevo, in ragione di una serie di motivazioni che in modo un po' anomalo hanno portato al rinnovo del mandato presidenziale. Dunque essa costituisce un precedente ancora tutto da valutare.

Quanto alla rielezione “a tempo” da più parti ventilata per risolvere problemi che le forze politiche e parlamentari non sembrano in grado di risolvere, non ho veramente da dire molto di più di quanto sia stato con molta efficacia già detto da più parti in dottrina.

La questione riguarda la massima carica dello Stato alla quale la Costituzione attribuisce un lungo mandato, senza alcuna eccezione.

Una elezione, dunque, che fosse condizionata da un termine, quale esso sia, sarebbe addirittura da considerarsi – come ha detto bene Azzariti – prima ancora che inopportuna, addirittura incostituzionale (G. Azzariti, *Intervista*, “Il Fatto Quotidiano”, 19 settembre).

Naturalmente nessuno può conoscere le eventuali riserve che possono portare il Presidente verso questa scelta. Il caso però non mi pare applicabile a Mattarella, da sempre ben attento e rispettoso del significato sostanziale, e non solo formale, dei nostri meccanismi costituzionali.

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

L'ipotesi che Mario Draghi possa essere eletto Capo dello Stato è una ipotesi che circola da tempo e che preoccupa non poco per un passaggio davvero anomalo tra le due cariche, che sarebbe inevitabilmente foriero di molte tensioni sul sistema.

Il primo problema che si pone, una volta eletto Mario Draghi Presidente della Repubblica, è quello legato ai tempi delle sue dimissioni da Presidente del consiglio.

In via ordinaria, la questione non dovrebbe neppure esserci.

E ciò in considerazione della incompatibilità assoluta della carica di Capo dello Stato con qualsiasi altro incarico, che imporrebbe al neo-presidente di dimettersi in coincidenza del giuramento di fronte alle Camere; momento nel quale egli inizia ufficialmente il suo mandato. Da qui, anche l'apertura della crisi di governo e il conseguente inizio delle consultazioni da parte del nuovo Presidente.

Un compito, questo, come sappiamo, esposto, tuttavia, a non poche incognite.

E ciò se si tiene conto che, nonostante l'indiscussa personalità di Draghi, la formazione del nuovo Governo potrebbe in qualche modo apparire “contaminata” dall'ipotesi improvvidamente ventilata dal Ministro dello sviluppo economico, Giancarlo Giorgetti, di una

qualche possibile “vicinanza” tra il Capo dello Stato e alcuni dei suoi ministri nella scelta del nuovo Esecutivo.

Per evitare ogni equivoco e confusione si è così avanzata l’idea che possa essere ancora Mattarella a gestire la crisi con l’aiuto delle forze politiche, che dovrebbero accordarsi per la rapida elezione di Mario Draghi.

In questa prospettiva, apertasi la crisi con le dimissioni del Presidente del consiglio anticipate al momento della sua elezione e non a quello del giuramento, sarebbe l’attuale Presidente a fare le consultazioni per la nomina di un nuovo Governo: Governo che dovrebbe formarsi entro la scadenza del suo mandato e, quindi, prima del formale passaggio di consegne dal vecchio al nuovo Capo dello Stato.

Una evenienza, questa, di tutt’altro che facile realizzazione, ma non del tutto impossibile. E, tuttavia, anch’essa non priva di implicazioni sul sistema, se solo pensiamo alla particolare situazione nella quale Mattarella eserciterebbe un tale potere. Il quale, secondo i canoni della normale prassi costituzionale, spetterebbe, non a lui, ma al nuovo Presidente, con tempi e modalità assai più lunghi e tutti da definire a seconda del caso.

Comunque vadano le cose, dunque, il nostro sistema sarebbe soggetto a non poche tensioni, che, a conti fatti, potrebbero ben essere evitate. E ciò se solo si tiene conto dell’ampio ventaglio di candidature alternative, quasi tutte valide e autorevoli, da tempo prospettate.

Ma i problemi non si esauriscono qui.

Qualunque sia il momento nel quale Mario Draghi presenti le dimissioni, sarà per la prima volta necessario attivare (e vengo alla seconda questione) un organo, il Vicepresidente del Consiglio, previsto dalla l. 400 del 1988.

A norma dell’art. 8 il Presidente del consiglio può proporre al Consiglio dei ministri la nomina di uno (o più vicepresidenti), al quale in caso di “assenza” o “impedimento temporaneo” è affidata la supplenza.

La stessa norma prevede che, se vi sono più vicepresidenti, la supplenza spetti al vicepresidente più anziano. Ovvero, in mancanza di tale nomina, – come è stato fino ad ora - al ministro più anziano.

Questa la disposizione di legge. Con essa, come è noto, si era cercato di razionalizzare una prassi che fin dall’inizio vedeva, all’atto della formazione del Governo, la possibile nomina da parte del Capo dello Stato di soggetti (il vice o i vicepresidenti del consiglio) i quali, rispondendo ad esigenze essenzialmente politiche di rappresentanza delle forze minori facenti parte della compagine di governo, affiancavano il *premier*, svolgendo in qualche caso anche funzioni di coordinamento.

La l. 400 del 1988 ha dato ordine ai profili istituzionali (la nomina non avviene più da parte del Capo dello Stato ma con delibera del Consiglio dei ministri e non può più riguardare soggetti estranei al Governo). Oltre a ciò, tuttavia, essa è stata ben lontana da rafforzare la figura in questione, che rimane confinata in una posizione meramente vicaria e marginale; a sola garanzia della continuità dell’Amministrazione in attesa che il Presidente del consiglio riassuma le sue funzioni (la legge parla espressamente di “assenza” o “impedimento temporaneo”).

L'art.8 non fa riferimento a impedimenti permanenti (a ben vedere verificabili solo in caso di morte o di malattia non reversibile). E ciò, io credo, per evitare previsioni esplicite di istituti dei quali poteva apparire difficile vedere gli sviluppi.

È questo, però, il caso che si verificherebbe con le dimissioni di Draghi.

Da qui il primo problema.

Si può ritenere comunque applicabile la disposizione in esame?

I giochi interpretativi sono infiniti e con molta probabilità si troverebbe una qualche soluzione.

E, tuttavia, le questioni non finirebbero qui.

Secondo problema.

Chi dovrebbe assumere il ruolo di vicepresidente?

Come dispone la legge, spetterebbe al Ministro Brunetta (quale ministro più anziano) sostituire il Presidente del consiglio.

E, tuttavia, questa non sarebbe l'unica soluzione.

L'art.8 della L.400 del 1988 parla di nomina di un vice o più viceministri, ma non dice quando tale nomina debba essere effettuata (anche se la logica vorrebbe che essa avvenisse all'atto della formazione del Governo).

Credo che nulla impedirebbe a Mario Draghi, prima di rassegnare le dimissioni, di nominare un viceministro di sua fiducia, il quale, in un modo che potrebbe apparire meno "neutro", potrebbe assumere la supplenza.

Terzo ed ultimo problema.

Le dimissioni di Draghi non sarebbero in questo caso provocate da una crisi di Governo (essendo l'attuale Esecutivo ben saldo nel rapporto di fiducia che lo lega alle Camere), ma solo da una incompatibilità assoluta che determinerebbe, appunto, quell' impedimento permanente non regolato dalla legge. Così stando le cose, le dimissioni del Vicepresidente dovrebbero davvero essere immediate? Oppure, potrebbero essere posticipate, magari adducendo gravi motivi sopravvenuti che suggeriscano di non aprire una crisi, rinviando anche le dimissioni che devono essere presentate, per cortesia, dopo l'elezione del Capo dello Stato?

Sono scenari, questi, che ci auguriamo ipotetici, ma affatto teorici o astratti e, quindi, da valutare in caso di una scelta politica in questo senso.

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

La posizione del Capo dello Stato in un sistema parlamentare e la qualifica ad esso assegnata dalla nostra Costituzione di rappresentante dell'unità nazionale, spiegano - è quasi banale affermarlo - l'obbligo, non derogabile, del voto segreto per la sua elezione, le ampie maggioranze

richieste e, perfino, si può ritenere, i defatiganti scrutini che a volte sono stati necessari per permettere alle forze politiche di definire la scelta del nuovo Presidente.

In tale contesto, sulla base dell'assunto che Le Camere riunite abbiano la natura di un mero collegio elettorale, fin dall'elezione di Einaudi si è instaurata quella che certamente rappresenta più che una prassi, una vera e propria consuetudine, che vieta la presentazione di candidature ufficiali all'atto della elezione presidenziale e, comunque, l'apertura di un qualsiasi dibattito in merito ad essa. Mentre è lasciata alla sola decisione del Presidente della Camera l'ammissione di qualsiasi richiesta o chiarimento che riguardi l'elezione in corso.

La tesi più rigorosa, quella espressa a suo tempo da Paladin, esclude addirittura che tale prassi possa essere modificata se non per espressa volontà del legislatore in sede di revisione costituzionale (L. Paladin, *op.cit.*, p.175).

Assai meno rigorosa la più recente dottrina, la quale, negando invece che vi siano ostacoli alla modificazione di questa procedura, sostiene la natura di organo perfetto del Parlamento in seduta comune. E cioè la possibilità che esso debba non solo “decidere” ma anche “discutere”. La tesi poggia sulla disposizione contenuta nel regolamento del Senato (art.65) che prevede espressamente la possibilità di adottare disposizioni sostitutive del regolamento della Camera (al quale in via ordinaria è affidata la disciplina dell'elezione presidenziale). Da qui la possibilità di introdurre – senza interventi costituzionali - modalità alternative a quelle fino ad oggi applicate: comprese quelle legate alla presentazione di candidature (L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 98).

E, d'altra parte, proprio sulla scia dell'attuale dibattito, e anche a fronte della non rigorosa applicazione in passato di tale procedura, ci si è fatti portavoce della necessità di introdurre nuove regole formali, che liberino l'elezione del Capo dello Stato da una segretezza - come si è polemicamente detto - che ormai si addice alla sola elezione del Papa nel conclave, ma che suonerebbe invece in democrazia come una vera e propria bestemmia (M. Ainis, *Colle, la giostra dei non candidati*, “la Repubblica”, 26.5. 2021).

Sono motivazioni, queste, che possono sembrare anche convincenti. E ciò soprattutto in una prospettiva meno sensibile al complesso sviluppo del ruolo presidenziale, che oggi richiede particolare prudenza e cautela nella decisione di cambiamenti (quale quello di cui si discute), che potrebbero trasformare facilmente l'elezione del Capo dello Stato in una vera e propria competizione, a pregiudizio, proprio nel momento iniziale del suo mandato, del ruolo di garanzia oggi assegnato a questo organo.

A costo di essere tacciata di blasfemia o, quanto meno, di ipocrisia costituzionale, credo che, a fronte di tale pericolo, sia assai azzardato modificare la prassi attuale, pena la possibilità di esporre tale elezione ad inutili equivoci o, peggio, dannosi assalti alla posizione *super partes* del Presidente della Repubblica.

Per quanto mi riguarda, dunque, nessuna necessità di cambiamento, ma ancora una volta un richiamo alle forze politiche e parlamentari a gestire con prudenza ed impegno l'elezione del Capo dello Stato.

Vincenzo Lippolis*

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

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

Mi pare evidente che non poter far balenare la minaccia dello scioglimento riduce le possibilità del Presidente di indurre le forze politiche a trovare un accordo per una maggioranza di Governo. Si può ricordare la vicenda del primo Governo di questa legislatura nel 2018. M5 stelle e Lega giunsero all’intesa solo quando Mattarella diede l’incarico a Cottarelli il quale il 28 maggio, al termine del colloquio con il Presidente, dichiarò che questi gli aveva chiesto di presentarsi in Parlamento con un programma che portasse il Paese a nuove elezioni.

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

Penso che la domanda si riferisca all’individuazione di una maggioranza di Governo organica e stabile. Se questa non fosse possibile, il Presidente potrebbe formare un Governo di transizione (la nostra storia costituzionale ci offre varie formule: governo tecnico, governo ponte, governo di decantazione) che rimanga in carica per il tempo strettamente necessario all’elezione del nuovo capo dello Stato. Se anche un tale Governo non ottenesse la fiducia delle Camere, molto dipende da un dato di fatto: la situazione sarebbe differente se si è all’inizio del semestre o alla fine. In questa seconda ipotesi, si potrebbe procedere all’elezione del nuovo Presidente anche con il Governo che non ha ottenuto la fiducia. Nella prima ipotesi, invece, poiché sei mesi possono anche essere per il calendario politico un periodo molto lungo, la strada per sbloccare la situazione sarebbe quella delle dimissioni del Presidente.

Per completezza, aggiungo che la soluzione delle dimissioni potrebbe essere scelta dal Presidente senza esperire il tentativo dell’esecutivo di transizione, lasciando in carica il Governo dimissionario.

Quanto alla seconda parte della domanda, escludo che il supplente possa esercitare un potere che non è esercitabile dall’organo che supplisce. Si può ricordare che in Assemblea costituente

* Già Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Unint Roma

(seduta del 22 ottobre 1947) il relatore Tosato affermò che il potere di scioglimento del supplente era da considerarsi escluso dal fatto che la supplenza si riferisce ad un ufficio interinale a cui quel potere non potrebbe considerarsi connesso. Oltretutto, se lo si ammettesse, sarebbe una strada per aggirare il divieto di scioglimento nel semestre bianco.

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

L'esperienza ha mostrato che le preoccupazioni espresse in sede di Assemblea costituente dall'on. Laconi, presentatore dell'emendamento che portò alla formulazione del secondo comma dell'art. 88, erano probabilmente eccessive e dettate dal clima del momento. Nessun Presidente ha agito (almeno pubblicamente e per quel che conosciamo) al fine di ottenere la rielezione, anche se qualcuno potrebbe averla desiderata. E comunque vi sarebbero altri mezzi per influenzare il collegio elettorale. La norma potrebbe quindi essere soppressa anche in considerazione delle difficoltà che essa può creare nella situazione di cui alla seconda domanda. Non mi pare però il più urgente dei problemi di aggiornamento della Costituzione.

Non ritengo poi si debba collegare un'eventuale abrogazione del secondo comma dell'art. 88 alla previsione di un divieto di rieleggibilità del capo dello Stato. La rieleggibilità può essere una soluzione in situazioni di impasse e difficoltà politica di cui non priverei il sistema istituzionale. Lo dimostra la rielezione di Napolitano. Da quel che ho appena detto è evidente che non ritengo si possa ermeneuticamente ricavare un divieto di rielezione qualora fosse abrogato il semestre bianco.

Piuttosto che pensare al divieto di rieleggibilità ritengo che sarebbe opportuno ridurre di uno o due anni la durata del mandato presidenziale, correlativamente riducendo quella della legislatura a quattro anni. Ciò risponderebbe maggiormente ai ritmi della vita politica contemporanea. D'altra parte, è noto che il mandato di sette anni discende dalle istituzioni della III repubblica francese e che fu a quel tempo deciso per ragioni contingenti, costituendo un compromesso tra repubblicani e monarchici. La rieleggibilità era comunque possibile, anche se di fatto avvenne in due soli casi.

4. De iure condito, deve ritenersi possibile la rielezione del Presidente della Repubblica? Oppure si era formata una consuetudine costituzionale di segno contrario, violata in

occasione della rielezione del Presidente Napolitano? Come valuta il precedente della rielezione “a tempo” del Presidente Napolitano?

La rielezione del Presidente è possibile. In questo senso vanno chiaramente l'interpretazione del testo e i lavori della Costituente (il divieto inserito nel testo della seconda sottocommissione fu soppresso nella riunione plenaria della Commissione dei settantacinque dopo che per la rieleggibilità si erano espressi gli on. Moro e Tosato).

La rielezione di Napolitano non ha certo violato una consuetudine costituzionale che sarebbe contraria alla chiara lettera della nostra carta. D'altra parte, in precedenza la rielezione era stata generalmente considerata poco opportuna e non vietata.

Tale rielezione, a mio avviso, non può essere considerata “a tempo”. E' vero che Napolitano al momento del giuramento precisò che egli avrebbe esercitato il suo mandato fino a quando la situazione del Paese glielo avesse suggerito e comunque le forze glielo avessero consentito. Si poteva quindi pensare che non sarebbe giunto al termine del secondo mandato. Le dimissioni erano però prospettate sullo sfondo per spingere le forze politiche a realizzare un programma di riforme istituzionali alle quali Napolitano collegava la sua elezione. La realizzazione di tali riforme avrebbe comportato un tempo non definito. Non vi era una data prefissata per le dimissioni che furono poi motivate dalle sue condizioni fisiche.

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

L'eventuale elezione del Presidente del Consiglio a Presidente della Repubblica pone qualche problema di natura procedimentale che però può essere superato.

Seguendo l'ordine dei quesiti contenuti nella Domanda V, il primo punto da esaminare è quello dell'incompatibilità fra la carica di Presidente della Repubblica e di Presidente del consiglio. A rigore, questa si verifica nel momento in cui il Presidente del consiglio eletto assume le funzioni di capo dello Stato, e cioè al momento del giuramento, e non al momento dell'elezione. Può apparire un'ipotesi del tutto teorica, ma l'eletto potrebbe rinunciare alla carica e mi pare che sia necessario interpretare le norme costituzionali nel senso di salvaguardare la sua libertà di scelta. È evidente tuttavia che dimissioni dell'ultimo minuto sarebbero considerate inopportune e quasi sicuramente esse interverrebbero immediatamente.

Nel dibattito che si è avuto, non solo in questa sede, ma anche in precedenza, si è parlato di dimissioni in riferimento solo al presidente del consiglio e si è posto il tema di chi debba esercitare la funzione di supplente quasi che il governo resti pienamente in carica, tant'è che si è detto che

il supplente dovrebbe poi presentare a sua volta le dimissioni del Governo. Mi chiedo però se sia possibile disgiungere le dimissioni del Presidente del consiglio (anche se dettate da una causa di incompatibilità) da quelle dell'intero esecutivo. A me non pare possibile stante il chiaro tenore dell'art. 95 della Costituzione. Le dimissioni del Presidente del consiglio eletto alla presidenza della Repubblica comportano anche quelle dell'intero esecutivo con la differenza rispetto ad un ordinario caso di dimissioni che quelle del Presidente del consiglio sono immediatamente operanti.

Si pone quindi il tema della supplenza del Presidente del consiglio che trova la sua disciplina nell'art.8 della legge n.400 del 1988. La norma disciplina il caso di "assenza o impedimento temporaneo" che non sembrerebbe a rigore essere quello che si sta esaminando. Tuttavia appare ragionevole estenderne l'applicazione, come peraltro è dato per scontato dal tenore della domanda. Il supplente dovrebbe esercitare un ruolo analogo a quello di un Presidente del consiglio dimissionario, secondo la classica formula del disbrigo degli affari correnti poiché l'intero Governo è dimissionario. In particolare, non vi sarebbe la necessità che presenti ulteriori dimissioni al capo dello Stato, come pure è stato sostenuto.

Anche a non voler accettare questa impostazione, le cose non cambierebbero di molto. Il supplente verrebbe individuato in base alla norma della legge 400, i suoi poteri e quelli della compagine governativa dovrebbero essere circoscritti (l'ordinaria amministrazione) e le dimissioni del supplente da presentare al nuovo Presidente sarebbero un atto necessitato non potendo restare in carica un esecutivo privo del Presidente del consiglio.

Essenziale è, a mio avviso, la rapidità dei vari passaggi. Se il capo dell'esecutivo è eletto successivamente alla scadenza del mandato del Presidente in carica, egli può procedere rapidamente al giuramento e agli adempimenti per la formazione di un nuovo Governo.

Se invece fosse eletto prima di quella scadenza, il Presidente della Repubblica in carica dovrebbe, secondo quella che può definirsi una prassi sufficientemente consolidata, dimettersi quanto prima affinché il giuramento del suo successore possa aver luogo al più presto. Si può ricordare che in tal senso agirono Pertini nel 1985, Scalfaro nel 1999 e Ciampi nel 2006. In quest'ultimo caso, le dimissioni di Ciampi e il giuramento di Napolitano avvennero nello stesso giorno (15 maggio 2006).

In ogni caso, deve essere il Presidente entrante a procedere alla nomina del nuovo Governo. Sono contrario all'idea che il Presidente uscente, se non ancora decaduto dopo l'elezione del suo successore dimissionario da palazzo Chigi, inizi la procedura per costituire un nuovo esecutivo. In primo luogo, sarebbe politicamente molto inopportuno e scorretto nei confronti del Presidente appena eletto. In secondo luogo, il Presidente uscente si trova nel semestre bianco e non potrebbe esercitare la pressione connessa alla titolarità del potere di scioglimento. E poi cosa accadrebbe se il procedimento di nomina del Governo non si completasse? Un vero e proprio guazzabuglio, tra l'altro molto probabile considerato che comunque mancherebbero pochi giorni alla scadenza del mandato e che invece la formazione dei governi è il più delle volte molto laboriosa.

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

L'art. 84 della Costituzione, da un lato, prevede un'amplissima platea di eleggibili alla carica di Presidente, dall'altro, non prevede alcuna procedura di candidatura. La presentazione di formali candidature presuppone invece una disciplina della loro presentazione che, stante la lettera dell'art.84, dovrebbe essere di rango costituzionale. Altro elemento che confligge con l'ipotesi di formali candidature è la previsione di quorum aggravati per l'elezione. Poiché, a lume di logica, le candidature dovrebbero essere presentate prima dell'inizio della prima votazione e circoscriverebbero la cerchia degli eleggibili, che cosa accadrebbe se nessuno dopo ripetuti tentativi raggiungesse il quorum? Non si potrebbe indirizzare la scelta su un personaggio che non si è candidato e ci si troverebbe in una vera e propria situazione di *impasse*.

In definitiva, anche se la presentazione di candidature non sembra collidere in assoluto con la forma di governo parlamentare, una tale innovazione richiederebbe una revisione della Costituzione in più di un punto e non si potrebbe attuare in via di prassi o convenzioni costituzionali oppure mediante i regolamenti parlamentari.

Naturalmente, nulla impedisce l'espressione dell'aspirazione a essere eletto, ma in tal caso non si è di fronte ad una candidatura, bensì a un desiderio, o se si preferisce un'ambizione, che ha valore solo sul piano politico.

Massimo Luciani*

Intervento al Forum “La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”

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

L'art. 88, comma 2, Cost., nel testo emendato dalla l. Cost. 4 novembre 1991, n. 1, chiarisce, se mai ve ne fosse stato bisogno, che il c.d. “semestre bianco” è meno candido di quanto si pensi, perché lo scioglimento può sempre essere disposto anche in quel periodo, a condizione che vi sia coincidenza - pur solo parziale - con la fine della legislatura. Infatti, il Presidente della Repubblica non può esercitare la facoltà di scioglimento “*negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura*”.

Come è noto, quella revisione fu dovuta all'intenzione di rimediare a un “ingorgo istituzionale”, che si sarebbe determinato a causa della coincidenza della scadenza del mandato del Presidente della Repubblica e della fine della legislatura. Per procedere all'elezione del nuovo capo dello Stato - chiamato a succedere a Cossiga - senza la proroga del mandato presidenziale prevista dall'art. 85, comma 3, Cost., e per consentire di tenere le elezioni legislative del 1992 in un congruo periodo dell'anno (in concreto, si tennero il 5 e 6 aprile), si disse, era necessario conferire al Presidente della Repubblica, negli ultimi sei mesi di mandato, un più ampio margine di manovra. Vera o meno che fosse la premessa dell'ingorgo, sta di fatto che sei mesi, per un sistema politico come quello italiano, non sono pochi, sicché la novella costituzionale ha finito per attribuire al Presidente giunto a fine mandato un potere discrezionale che non è meramente tecnico.

Tutto questo va tenuto presente per completezza di quadro, ma vale - ovviamente - solo qualora si verifichi l'ipotesi descritta dall'art. 88, comma 2, cioè solo a condizione che fine del mandato presidenziale e scadenza della legislatura si sovrappongano. Quando tale ipotesi non si verifica il semestre bianco costituisce, in effetti, un periodo di neutralizzazione totale dell'arma dello scioglimento. È, questo, un rischio per una corretta gestione presidenziale della crisi? Farei qualche precisazione.

Che la gestione della crisi sia prerogativa presidenziale è in via di principio corretto. Certo, le concrete forme di manifestazione di questa gestione dipendono da plurimi fattori, quali la forza della maggioranza, la robustezza del sistema partitico, il prestigio del Presidente del Consiglio, ma

* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Sapienza Università di Roma.

è il Presidente della Repubblica a essere titolare dei poteri formali (e soprattutto informali, riconosciuti da consolidate consuetudini costituzionali) di gestione della crisi. Le cose vanno diversamente per lo scioglimento, perché il relativo potere è formalmente e sostanzialmente duale, sicché la funzione è compartecipata dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio. Questo significa che il semestre bianco incide in prerogative costituzionali condivise, non solitarie, del capo dello Stato.

In definitiva, proprio perché lo scioglimento è atto duale, la *deminutio* dei poteri presidenziali è solo relativa e, a ben vedere, riguarda anche i poteri del Presidente del Consiglio. Non basta. Poiché tale *deminutio* è limitata a sei mesi, per quanto - come accennavo - questo non sia un periodo brevissimo, in quello *spatium temporis* la scure dello scioglimento potrebbe comunque colpire con lama scarsamente affilata, sicché alla domanda darei risposta sostanzialmente affermativa: il difetto del potere di scioglimento negli ultimi sei mesi del mandato incide solo relativamente nella capacità presidenziale di gestire la crisi.

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

Ritengo di no. Infatti: a) un Governo, seppure di minoranza, non mancherebbe, sicché non vi sarebbe un vuoto istituzionale e dunque non vi sarebbero “sbocchi” particolari da prefigurare; b) la supplenza è un istituto giuridico dai contorni sufficientemente precisi e stando alle caratteristiche dell’istituto l’imputazione dell’atto di scioglimento al supplente non farebbe venir meno l’imputazione all’*organo* “capo dello Stato”, che nel periodo della supplenza c’è comunque, ancorché di tale organo sia titolare il Presidente del Senato. E quel che è precluso all’organo è precluso a chiunque ne eserciti le attribuzioni, con la conseguenza che quel che può fare il titolare può fare il supplente e che quel che non può fare il primo non può fare il secondo. Del resto, la costante giurisprudenza amministrativa afferma il principio di fungibilità fra titolari e supplenti di una carica (v., ad es., Cons. Stato Sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4408) e questo mi sembra un principio generale del diritto pubblico, pienamente applicabile anche nell’interpretazione delle norme costituzionali.

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

Vero quanto detto in risposta alla prima domanda, il tema dell'opportunità di un'eventuale abrogazione dell'art. 88, comma 2, non risulta particolarmente appassionante, sicché non ho auspici particolari da formulare. In ogni caso, l'eventuale abrogazione delle norme sul semestre bianco dovrebbe essere accompagnata dalla formalizzazione del divieto di rielezione (almeno, di rielezione immediata: questo è un tema sovente trascurato, ma va tenuto in considerazione) del Presidente della Repubblica, se non altro nella prospettiva prudenziale assunta dai Costituenti. Indubbiamente, l'arma dello scioglimento in funzione di forzatura della rielezione appare - per le ragioni già indicate - piuttosto spuntata e, comunque, apparterebbe al novero delle più estreme patologie della forma di governo e della politica (sia perché postulerebbe un'estrema scorrettezza istituzionale del Quirinale sia perché richiederebbe l'attiva collaborazione di Palazzo Chigi). Nondimeno, quando si parla di cautele istituzionali, la prudenza - come si suol dire - non è mai troppa.

Una deduzione del divieto di rielezione dalla eliminazione del semestre bianco, poi, specie a fronte di norme costituzionali che disciplinano espressamente la fattispecie (artt. 104, comma 6, e 135, comma 3) e dunque in presenza delle condizioni per ragionare dell'applicazione del principio *inclusio unius exclusio alterius*, sarebbe assai discutibile e su una questione così delicata non è proprio il caso di rischiare un conflitto politico mascherato da conflitto interpretativo.

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

Silente la Costituzione, la rielezione è da ritenersi consentita. Né si è formata una contraria consuetudine costituzionale, che del resto sarebbe stata comunque smentita dalla rielezione di Giorgio Napolitano.

Quanto alla rielezione "a tempo" di Giorgio Napolitano, essa, in realtà, non si è mai avuta, perché la rielezione era, formalmente, per l'intero mandato. Il (peraltro non formalizzato) *gentleman agreement* che ne avrebbe limitato la durata a un biennio, comunque, non vincolava nessuno dei paciscenti e avrebbe potuto essere tranquillamente disatteso, senza una rottura della

loro volontà, qualora la condizione di paralisi del sistema politico si fosse procrastinata e la presenza di *quel* Presidente fosse stata ancora necessaria.

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

Qui siamo di fronte a più domande, non a una sola. Vediamole partitamente.

i) Quanto alle dimissioni del Presidente del Consiglio, se eletto al Quirinale, esse dovrebbero intervenire immediatamente dopo la proclamazione dei risultati da parte del Presidente del Parlamento in seduta comune, non essendo tollerabile la titolarità di una carica di parte (in quanto sorretta da una maggioranza parlamentare) con la funzione di rappresentanza dell'unità nazionale cui si è stati chiamati. Questo, ovviamente, è suggerito da ragioni di opportunità e non da ragioni formali, il che significa che le dimissioni ritardate a un secondo prima del giuramento da parte del neoeletto non costituirebbero una violazione della Costituzione. Ma, insisto, sarebbe assai inopportuno agire in tal modo.

ii) L'art. 8 della l. n. 400 del 1988 disciplina l'istituto della supplenza del Presidente del Consiglio dei ministri. La supplenza è supplenza, come dicevo, e comporta la possibilità di esercizio di tutti i poteri conferiti al titolare. La misura della discrezionalità nell'esercizio di tali poteri dipende tuttavia dal rapporto politico fra titolare e supplente nonché dalla condizione della maggioranza di governo.

iii) Il supplente dovrebbe rassegnare le proprie dimissioni nelle mani del nuovo capo dello Stato, al quale - conseguentemente - spetterebbe accettarle o meno, nell'esercizio dei *sui* poteri di gestione della crisi.

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

L'assenza di candidature formali (si badi, formali: manifestazioni individuali di desiderio, ottative dichiarazioni di aspirazione all'ascensione al Quirinale nessuno le può impedire) è coerente con la forma di governo parlamentare e sembra richiesta dalla logica del disegno istituzionale tracciato dalla Costituzione. L'introduzione di un sistema di candidature (le quali, si badi, non si sa bene in cosa si risolverebbero, visto che non potrebbero essere accompagnate da

un “programma”, che un rappresentante dell’unità nazionale non dovrebbe permettersi) determinerebbe una torsione della forma di governo verso approdi di tipo “dualista” (uso l’aggettivo nel senso improprio ch’è andato affermandosi e con un necessario *caveat*: più volte ho osservato che il dualismo era proprio della monarchia costituzionale e non può riprodursi tal quale in una repubblica parlamentare).

Si tratta di approdi non richiesti dal principio democratico (l’idea che in difetto di candidature l’elezione presidenziale sarebbe “opaca” è addirittura incomprensibile) e non consigliabili in sistemi sociali e politici a spirito repubblicano debole: portare il conflitto dentro le istituzioni è un rischio da non correre, se è vero, come è vero che sono state proprio le istituzioni (in primo luogo, seppur non esclusivamente, la Presidenza della Repubblica) a consentire la tenuta della nostra forma di governo in questo lungo periodo di disfacimento del sistema dei partiti, la cui ricomposizione appare ancora lontana dall’essersi compiuta.

Barbara Pezzini*

Intervento al Forum “La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”

In premessa.

Nell'affrontare la serie delle domande proposte intorno alle questioni di fine mandato della presidenza Mattarella, credo sia importante preliminarmente avvertire il rischio di rimanere schiacciati sulle *contingenze della politica* – che riguardano tanto le condizioni quotidianamente mutevoli del dibattito sulle “candidature” in corso in queste settimane, quanto le variegate prassi e i multiformi precedenti annoverati nel corso delle elezioni presidenziali del passato.

Sono, infatti, proprio le contingenze della politica a illuminare i contesti e a far emergere i problemi, ma è il dato normativo costituzionale, stabile e costante, anche se definito solo per alcuni tratti essenziali e opportunamente lasciato ricco di spazio per il dispiegarsi dell'azione politica, a dovere indirizzare le nostre risposte. Pienamente necessaria, di conseguenza, è la preliminare consapevolezza sia degli orizzonti ampi della storia istituzionale – su cui ha avvertito Lanchester nell'introduzione al seminario –, sia del contesto attuale di crescente allontanamento dal disegno costituzionale nel funzionamento delle istituzioni e della forma di governo – come emersa nel quadro tracciato in particolare da Azzariti nel suo intervento; una consapevolezza dentro la quale è necessario immettere la rilevazione *dei vincoli e dei nodi costituzionali*, anche per segnalarli in modo esplicito a quegli attori politici che della contingenza politica sono gli agenti concreti, che andrebbero richiamati a comprenderne il senso e rispettarli prima ancora di attivarsi per modificarli o, peggio, per forzarli (e penso espressamente alla torsione verso una sorta di *semi-presidenzialismo di fatto* che risulterebbe impressa alla carica presidenziale qualora a ricoprirla transitasse, senza sostanziale soluzione di continuità, il presidente del consiglio in carica).

Su questo sfondo rendo esplicito il riferimento allo schema interpretativo della presidenza della repubblica come istituzione *essenzialmente garantistica*, che inquadra le risposte che proverò a dare sull'interpretazione e sull'applicazione delle norme costituzionali ai problemi sollevati; non certo pensando che la concezione garantistica di per sé possa indirizzare nel modo – contingentemente – più desiderabile le dinamiche politiche, ma perché ritengo che si tratti della lettura sistematicamente necessaria e coerente al funzionamento, o forse meglio sarebbe dire alla riattivazione, del *circuito di responsabilità politica e rappresentatività* che riguarda parlamento e governo (nel rapporto con il corpo elettorale); un circuito che il Presidente della Repubblica, capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, è chiamato ad attivare e far funzionare, restando ad esso estraneo.

* Professoressa ordinaria di diritto costituzionale – Università di Bergamo

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

Una crisi di governo nel corso del semestre bianco non irrompe dall'esterno come un evento inarrestabile e imprevedibile (a meno dell'ipotesi di morte del presidente del consiglio), è un'opzione politica, esercizio di scelta e responsabilità da parte delle forze politiche che la determinano, che sono consapevoli dei limiti del semestre bianco e agiscono di conseguenza¹.

A mio avviso, per quanto sia di per sé evidente che la limitazione dei poteri presidenziali ex art. 88 Cost. irrigidisce le opzioni disponibili per la soluzione della crisi², la portata del potere di scioglimento come "arma", come minaccia utilizzabile per indirizzare le parti politiche, non andrebbe enfatizzata.

Nella gestione di una crisi di governo lo scioglimento è un potere del presidente della repubblica specificamente finalizzato, con margini di discrezionalità nell'apprezzamento della situazione politica ridotti. Si configura come strumento alternativo e subordinato rispetto al conferimento di un nuovo incarico ex art. 92 Cost.: la fisiologia del sistema parlamentare prefigurala durata della legislatura in cinque anni, configurando nell'art. 60 Cost. un'aspettativa di durata in relazione a una misurazione *ragionevole*, tramite nuove elezioni, della responsabilità politica dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati, vale a dire per consentire un apprezzamento della responsabilità politica che è di indirizzo complessivo e non puntualmente attivabile; mentre le previsioni degli articoli 92 e 94 Cost. ammettono la variabilità degli indirizzi di governo nell'arco della legislatura, attivando la responsabilità politica del governo verso le camere senza prefigurare alcuna durata dell'esecutivo, e limitandosi a escludere che anche questa forma di responsabilità sia attivata *puntualmente* – e direttamente – dal voto contrario su una proposta del governo (al contrario, la mozione di sfiducia deve restituire nella *motivazione* gli elementi di responsabilità).

Le condizioni per lo scioglimento devono risultare, di conseguenza, obiettivamente rilevabili nell'incapacità delle forze politiche rappresentate in parlamento di approvare la fiducia a un nuovo governo (con una mozione per la quale istituzionalmente basta la maggioranza semplice),

¹ Tanto che in passato si è sostenuto che in questo periodo le forze politiche dovrebbero ritenersi vincolate da una regola di correttezza che impone l'astensione dal porre questioni da cui potessero derivare crisi ministeriali [M. Galizia, *Crisi*, Enc. dir., p. 390].

² Lo mostrano anche le parole usate dallo stesso presidente Mattarella quando, ricordando il presidente Segni a 130 anni dalla nascita, ne ha richiamato esplicitamente «la convinzione che fosse opportuno introdurre in Costituzione il principio della "non immediata rieleggibilità" del Presidente della Repubblica», con conseguente abrogazione di quel semestre bianco che – sempre citando Segni – «altera il difficile e delicato equilibrio tra poteri dello Stato e può far scattare la sospensione del potere di scioglimento delle Camere in un momento politico tale da determinare gravi effetti»: *Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, 2 febbraio 2021, nel corso della crisi del secondo governo Conte e precisamente nel giorno delle dichiarazioni al termine del colloquio con il presidente Camera Fico, cui era stato conferito un mandato esplorativo il 29 gennaio e, successivamente, dell'annuncio della convocazione di Draghi al Quirinale per il giorno successivo.

cosa che, insieme al vincolo rappresentato dalla necessaria controfirma governativa³, certamente riduce il peso dell'apprezzamento *sogettivo* da parte del presidente in questa decisione e la possibilità di pensare allo scioglimento come una minaccia per indirizzare le forze politiche a un accordo di governo conforme a un indirizzo presidenziale.

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

Ma anche osservato quanto sopra, l'evenienza di una crisi di governo obiettivamente non risolvibile attraverso il potere di nomina ex art. 92 va considerata.

Dovendosi ritenere esclusa la possibilità di mantenere in *stand-by* il governo dimissionario, tanto più se la crisi fosse parlamentare (o quasi-parlamentare o comunque parlamentarizzata), la soluzione potrebbe trovarsi nella nomina di un governo a *mandato limitato*, che presenti come programma sul quale ricevere la fiducia la gestione della *transizione* verso una nuova tornata elettorale, resa possibile dalla pienezza dei poteri del nuovo presidente eletto al termine del semestre (o anche prima, ai sensi dell'art. 86, co. 2, Cost., in caso di dimissioni anticipate); una sorta di "governo di garanzia", del tipo di quello prefigurato nel corso della lunga crisi all'avvio della XVIII legislatura dal presidente Mattarella, che aveva anche ipotizzato, per meglio garantirne la neutralità politica, la richiesta ai ministri dell'impegno a non candidarsi alle elezioni⁴.

Da escludere, comunque, che tra i poteri del supplente del capo dello Stato che dovesse subentrare in caso di dimissioni del presidente della repubblica possa rientrare lo scioglimento anticipato; oltre che per il paradosso di un'attribuzione al supplente di poteri negati all'organo supplito, anche tenendo conto che il supplente non giura e non assume una piena qualifica. Per non dire che, in merito all'esercizio dell'attribuzione non si vede come si potrebbe risolvere la questione del parere necessario, per quanto non vincolante, che ai sensi dell'art. 88 prima dello scioglimento deve essere richiesto ai presidenti delle camere, non potendosi ipotizzare che il

³ Ai fini di una adeguata ricostruzione del rilievo che l' "arma" dello scioglimento assumerebbe nel contesto dei compiti presidenziali diretti alla formazione di un nuovo governo è, infatti, opportuno qui almeno un richiamo alla natura complessa dell'atto di scioglimento – variamente definito *duumvirale*, *complesso*, *complesso ineguale*, *complesso a iniziativa libera* – richiamando la sostanza della definizione galeottiana dell'*atto composto* [nella versione rielaborata nella voce del *Digesto Pubbl.*, S. GALEOTTI, B. PEZZINI, 1996] che sottolinea il confluire delle determinazioni presidenziale e governativa *ugualmente necessarie* per la validità ed esistenza giuridica dell'atto (in questo senso di uguale peso), ma ben distinte per quanto riguarda la funzione che l'organo esplica nell'atto stesso, che appartiene per il presidente al ruolo di garanzia del funzionamento della forma di governo mentre resta, per il governo, nella sfera della politica attiva.

⁴ Si veda la *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, che utilizza espressioni come *governo neutrale rispetto alle forze politiche*, *di servizio*, *di garanzia*, auspicando che le forze politiche «*consentano, attraverso il voto di fiducia, che nasca un governo neutrale, di servizio*», finalizzato a gestire l'ordinario nei tempi lunghi della (comunque sempre auspicata) formazione di una maggioranza parlamentare, dimettendosi non appena tale obiettivo fosse raggiunto, oppure sin dall'inizio costituito solo per la gestione delle elezioni.

presidente del senato, nella veste di supplente del presidente della repubblica, lo acquisisca da sé medesimo, né che lo richieda ai quattro vicepresidenti nominati ai sensi dell'art. 5 o al designato a esercitare le sue funzioni in caso di temporaneo impedimento ai sensi dell'art. 9, co. 2 del regolamento del Senato. Né si potrebbe attenuare il paradosso di un supplente che crea, con un proprio atto non costituzionalmente vincolato (lo scioglimento), le condizioni per la proroga del suo stesso incarico (ex art. 85, co. 3, Cost.).

Il problema che l'ipotesi di uno scioglimento anticipato disposto dal supplente fa emergere è, in realtà, il conflitto tra i tempi delle elezioni delle camere e del presidente: l'art. 85, co. 3 Cost. dispone in linea generale che, quando le camere siano sciolte o manchino meno di tre mesi alla loro cessazione, le elezioni presidenziali siano rinviate, affidandole alle camere rinnovate entro quindici giorni dalla loro prima riunione, ma è sempre necessario che le elezioni politiche precedano l'elezione del presidente, orientandola sulla base di una nuova composizione e di una più recente ed effettiva corrispondenza rappresentativa agli orientamenti politici del corpo elettorale?

Negando – come si è già detto e come appare inevitabile – il potere di scioglimento da parte del supplente, le elezioni presidenziali non possono che anticipare quelle politiche, dato che ai sensi dell'art. 86, co. 2, il presidente della camera deve procedere entro quindici giorni alla convocazione del parlamento in seduta comune e dei delegati regionali e che solo il nuovo presidente eletto potrà, successivamente, procedere allo scioglimento indicando elezioni dalle quali possa emergere una diversa composizione politica delle camere; e resta l'inevitabile “disagio” – per così dire – di un'investitura alla carica da parte di un collegio elettorale che nella componente parlamentare va considerato *sostanzialmente*, anche se non formalmente, prossimo alla cessazione.

In controluce emerge così il peso che la maggioranza politica di governo può e vuole giocare nelle elezioni presidenziali; un peso che sarebbe, peraltro, opportuno ridurre, imponendone una distinzione netta da quella necessaria all'elezione presidenziale, vale a dire con una revisione dell'art. 83 che, anche dopo il terzo scrutinio, rendesse sempre necessaria la *maggioranza qualificata* (eventualmente scendendo dai due terzi ai tre quinti).

L'abbandono del sistema elettorale interamente proporzionale della prima fase dell'esperienza repubblicana ha indotto, infatti, alla riflessione sulla necessità di un meccanismo istituzionale che distingua ancora più nettamente le due maggioranze⁵, rivitalizzando la logica originariamente impressa al sistema costituzionale dalla combinazione tra maggioranza qualificata e voto segreto; è solo la segretezza del voto che ostacola i partiti che pensassero di imporre un candidato fortemente caratterizzato, puntando fin dall'inizio al quarto scrutinio in cui la maggioranza richiesta cala da due terzi ad assoluta, venendo a coincidere con il pacchetto di voti teoricamente a disposizione della maggioranza di governo, sui quali, tuttavia, il voto segreto impedisce il controllo. In questa cornice il ripetersi di scrutini infruttuosi non va considerato negativamente o come espressione di una patologia del sistema; anzi, come è stato fatto notare, in mancanza di

⁵ Una considerazione che, dopo le leggi elettorali del 1993, è stata estesa anche ad altre maggioranze richieste dalla costituzione, a partire da quella richiesta per la revisione dall'art. 138.

un accordo preventivo veramente ampio e solidamente condiviso⁶, diviene il meccanismo che, in una sorta di eterogenesi dei fini⁷, bruciando via via i candidati di bandiera, di coalizioni ufficiali troppo ristrette o troppo caratterizzate in opposizione alle altre parti – come è necessariamente e fisiologicamente, al netto delle esperienze eccezionali dei governi di unità nazionale, quella di governo – consente l'emergere di una candidatura realmente dotata di attrattività trasversale.

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

Come abbiamo visto, il semestre bianco introduce un elemento di rigidità nella gestione di eventuali crisi di governo che potrebbe essere opportuno superare, anche in una visione come quella qui prospettata che ritiene molto orientato e finalizzato il potere presidenziale di scioglimento.

E, in caso di abrogazione, l'esplicito divieto di immediata rielezione sarebbe necessario, per non lasciare margini di incertezze interpretative in una questione così delicata: la possibilità di ricavare comunque, in via interpretativa, la non rieleggibilità dall'abrogazione del semestre bianco, infatti, potrebbe essere sostenuta solo sulla base di un'univoca lettura della limitazione temporale del potere presidenziale come orientata dalla sola *ratio* di impedirne un'indebita influenza sulle camere al fine di propiziarsi i voti per una rielezione. Ma in dottrina sono state avanzate anche considerazioni differenti, riconducibili a un depotenziamento di rappresentatività del presidente nella coda del suo mandato⁸; senza contare che sussistono ragioni autonome a fondamento del vincolo alla rieleggibilità, per la già lunga durata del mandato settennale, che lo convertirebbe da elemento di equilibrio a elemento di freno e per la migliore garanzia di indipendenza che il divieto di rielezione offrirebbe a una carica priva di quell'intrinseca e specifica caratterizzazione nel senso della rappresentanza *politica*, che – al contrario – pretende il momento elettorale come momento di attivazione e valutazione/giudizio della responsabilità politica.

Quanto alla concreta possibilità di una revisione collegata di abrogazione del semestre bianco e divieto di rielezione, va ricordato che nel 1991, quando l'articolo 88 è stato modificato, si è già lasciata cadere l'occasione di agire in tal senso: in vista del sovrapporsi delle scadenze del settennato presidenziale e della decima legislatura, previste rispettivamente per il 2 e 3 luglio 1992,

⁶ Le esperienze di presidenti eletti al primo scrutinio sono limitate, dopo De Nicola, a Cossiga e Ciampi.

⁷ L. PALADIN, *Pres. Rep., Enc. dir.*, 1986, p. 174: il numero elevato di scrutini consente che si approfondisca il divario tra la persona del Presidente eletto e le posizioni politiche della maggioranza di governo o di qualsiasi altra occasionale maggioranza.

⁸ A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle camere, Dir. Soc.*, 1979, 795.

si è limitata la revisione a un piccolo ritocco ispirato da criteri contingenti, enfatizzando un «ingorgo istituzionale» a ben vedere inesistente proprio sul piano istituzionale, in quanto già regolato dalle previsioni dell'art. 85, co. 3, che avrebbero semplicemente prorogato i poteri del presidente uscente sino ai quindici giorni successivi alla riunione delle nuove camere.

La difficoltà di introdurre il divieto di rielezione in prossimità con la scadenza del mandato di un presidente – che comunque caricherebbe di valore l'effetto contingente di impedirne la rielezione e che avrebbe condizionato, prima ancora della riforma dell'art. 88 nel 1991 in riferimento a Cossiga, lo stesso dibattito costituente in riferimento a De Nicola⁹ – non dovrebbe sussistere nella legislatura corrente, poste le univoche manifestazioni di indisponibilità a un secondo mandato ripetutamente esplicitate dal presidente Mattarella.

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

Quanto alla rielezione in sé, è indiscutibile che il silenzio della Costituzione la consenta, a differenza della rielezione dei giudici costituzionali o dei componenti del CSM, espressamente vietate dagli art. 135 e 105 Cost.

A sostenere il contrario, non regge l'ipotesi della formazione di una norma consuetudinaria che sarebbe stata violata in occasione della rielezione del presidente Napolitano¹⁰: scorrendo la serie delle elezioni presidenziali appare, infatti, chiaramente che la possibilità di rielezione è stata regolarmente presa in considerazione ed è entrata a far parte della costruzione di scenari complessi di alleanze, divergenze e convergenze.

Si resta, dunque, fino al 2013 nel campo di una mera, per quanto significativa, prassi contraria alla rielezione¹¹, che viene interrotta dalla rielezione di Napolitano che, altrettanto significativamente, ha l'effetto di mostrare per la prima volta la concreta possibilità di rielezione, inducendo, anzi, l'aspettativa della sua replicabilità.

Una replicabilità conformata dalla riproduzione delle caratteristiche più specifiche di quella esperienza, compreso il vincolo temporale limitato a un biennio: che si assume non certo come l'introduzione di un impossibile vincolo giuridico, ma come una chiara e condivisa presupposizione politica¹², e che, da un lato, esprime la necessità di mitigare l'eccessiva lunghezza

⁹ Modificando in Commissione del 75 l'iniziale previsione della Sottocommissione [S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della costituzione*, Milano, 1992, 194].

¹⁰ Aveva, invece, fatto riferimento esplicitamente all'esistenza di una consuetudine, desumibile dal fatto che nessuno dei precedenti nove presidenti fosse stato rieletto, il presidente Ciampi in una propria dichiarazione di indisponibilità al rinnovo del mandato rilasciata il 3 maggio 2006 [www.quirinale.it/ex_presidenti/Ciampi/Comunicati/Comunicato.asp?id=29126].

¹¹ Una tendenza talmente significativa che avrebbe reso *praticamente impossibile* la rielezione, secondo G.U. Rescigno, *Commentario Branca, Art. 85*, 1978, e L. PALADIN, cit., 186.

¹² In realtà già l'ipotesi di una rielezione “a tempo” era emersa, e poi fallita, nell'ultimo anno del mandato di Cossiga, sostenuta da PSI, PSDI e PLI nel quadro di una fase di transizione verso una forma di governo presidenziale, che avrebbe

del doppio mandato settennale, ma, dall'altro, restringe entro una cornice contingente e necessariamente limitata quell'orizzonte del mandato presidenziale che il disegno costituzionale, stabilendola durata settennale, ha voluto esplicitamente sganciare da qualsiasi legislatura e qualsiasi coincidenza temporale con una determinata maggioranza di governo.

Personalmente considero la rielezione di Napolitano lo scostamento da una precedente lunga prassi di segno contrario che ritengo senz'altro preferibile, un precedente di cui non appare desiderabile la replica, perché troppo strettamente legato alle condizioni del contesto politico del momento e della sua interpretazione da parte delle forze politiche in chiave di eccezionalità; una ripetizione nel settennato immediatamente successivo, nel quadro di un contesto già altrimenti segnato da profonde linee di crisi ed emergenza, marcherebbe in modo permanente l'incapacità di un funzionamento ordinario del sistema costituzionale, che possa garantire un ricambio adeguato alle figure di equilibrio e garanzia.

Volendo procedere nella direzione di riprendere e rafforzare il disegno costituzionale che distingue strutturalmente il piano politico del necessario confronto costruttivamente conflittuale tra visioni politiche alternative (piano nel quale rileva la dialettica democratica tra maggioranza di governo e opposizione) dal piano istituzionale di garanzia dell'unità nazionale (nel quale agisce con prestazioni di controllo e garanzia il presidente), riemerge l'opportunità di rivolgere l'attenzione anche a una modifica del *quorum* per l'elezione presidenziale dopo il terzo scrutinio nel senso sopra indicato, che imponga il consenso largo e scoraggi le tentazioni di un'eccessiva politicizzazione contingente dell'elezione (di una *partitizzazione* della stessa, di una strumentalizzazione alla costruzione di equilibri contingenti).

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

Al netto delle considerazioni sulla opportunità di questa ipotesi e sullo scenario politico e istituzionale che si determinerebbe con l'elezione dell'attuale presidente del consiglio in carica a presidente della repubblica, l'incompatibilità dell'ufficio di presidente con qualsiasi altra carica (art. 84, co. 2, Cost.) impone al neo-eletto presidente le immediate dimissioni.

Con la conseguente apertura di una crisi di governo che, in considerazione della ragione motivante le dimissioni, avrebbe la particolarità di non riguardare di per sé il programma di governo, bensì la *direzione politica* del governo stesso, affidata dall'art. 95 Cost. al presidente del consiglio; il che, anche in assenza di qualsiasi volontà, o tentazione, delle parti politiche della

voluta assegnare al capo dello Stato la direzione del processo di revisione costituzionale [C. DE FIORES, *Il Presidente della discordia*, *Dem. dir.*, 1991, p. 255].

compagine governativa – nel caso attuale assai ampia ed eterogenea – di rimettere in discussione i contenuti del programma di governo e/o il peso specifico nell’assetto del governo delle varie componenti partitiche, renderebbe l’ipotesi ben diversa da un semplice *rimpasto*. Ne resta esclusa, di conseguenza, a mio parere, la possibilità di risolvere la questione della direzione politica in una forma implicita o semplificata, che possa evitare la formale apertura della crisi con l’atto di dimissioni e la sua chiusura con un nuovo voto di fiducia a un governo necessariamente nuovo.

L’incompatibilità è prodotta automaticamente per effetto del risultato dell’elezione, anche prima dell’atto formale del giuramento che segna il pieno ingresso nella carica e nelle funzioni e la piena assunzione delle relative responsabilità da parte del nuovo presidente; mi pare, infatti, che si debba presumere l’immediato operare di un’accettazione implicita della carica da parte dell’eletto, che, in caso contrario, dovrebbe venire espressamente smentita da una altrettanto immediata dichiarazione di riserva o di rifiuto dell’investitura.

Ai fini della composizione del governo, l’incompatibilità fa sorgere un impedimento non rimosibile del presidente del consiglio, che ne impone la sostituzione a opera del supplente, individuabile ai sensi dell’art. 8, l. 400/1988: il Vicepresidente, qualora nominato dal consiglio su proposta del presidente del consiglio, o, in mancanza, il ministro più anziano secondo l’età¹³.

Ai diversi fini del rispetto delle prerogative del presidente della repubblica e dello *status* dello stesso presidente del consiglio, che è individualmente nominato con decreto separato dal decreto di nomina degli altri ministri e che propone al presidente la nomina degli altri ministri che compongono l’organo collegiale di governo, invece, l’apertura della crisi di governo non sarebbe procrastinabile.

Le dimissioni del governo andrebbero quindi rassegnate *senza ritardo* (il giorno stesso o il giorno immediatamente successivo all’elezione) al presidente della repubblica uscente in carica al momento dell’elezione – destinato a rimanere in carica fino alla scadenza del suo settennato (per Mattarella si tratta del 3 febbraio 2021) o anche oltre qualora l’elezione non dovesse intervenire prima di quella data per il protrarsi di scrutini infruttuosi (il termine dei trenta giorni ex art. 85, co. 2 è garantisce i tempi della convocazione, ma non può, ovviamente garantire il risultato dell’elezione¹⁴); anche ammettendo che il presidente uscente valuti opportuno agevolare con le proprie dimissioni un insediamento rapido del successore, i tempi tecnici necessari per una ordinata successione non muterebbero la sua condizione nel giorno dell’elezione o in quello immediatamente successivo.

¹³ La nomina del vicepresidente può essere prevista in qualsiasi momento, anche se, come nel caso dell’attuale governo, non è stata effettuata all’atto della formazione.

¹⁴ Per quanto attualmente noto il presidente della camera Fico ha dichiarato il 14 dicembre "Non dirò in questa sede la data di inizio delle votazioni sul Quirinale ma solo nella lettera che invierò il 4 gennaio, allora sapremo tutti la data della convocazione del Parlamento in seduta comune. Io non entrerò mai nel dibattito sui nomi". Lo ha detto il presidente della Camera Roberto Fico durante l’incontro con la stampa parlamentare in occasione dello scambio degli auguri per le festività natalizie. Come verrà scelta la data? “Ci sono numerosi precedenti e li guarderemo” ha risposto ai giornalisti. Le Camere sono convocabili per l’elezione del nuovo Capo dello Stato in un range che va da un minimo di 15 giorni ad un massimo di 30 dalla lettera inviata dal presidente della Camera. Dal 4 gennaio dunque si dovranno calcolare un minimo di 15 giorni (18 gennaio) fino a un massimo di 30 (2 Febbraio). - See more at: <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Quirinale-Fico-Il-4-gennaio-la-lettera-per-la-convocazione-del-Parlamento-in-seduta-comune-50c867fd-9f8a-45a1-92f9-4c7b1fafc8a8.html>

Il presidente uscente, tuttavia, molto difficilmente avrebbe la certezza di poter gestire l'intera crisi di governo fino alla sua soluzione, considerando i tempi necessari per le consultazioni, l'incarico, le nomine formali e il giuramento del nuovo governo.

E questo anche nel caso fossero emersi *indizi politici forti* nel senso della prosecuzione dell'esperienza della coalizione precedente e del suo programma e di un accordo già raggiunto sull'indicazione del nuovo presidente del consiglio – che, in ipotesi, potrebbe anche essere stato nominato come vicepresidente del consiglio, proprio in funzione di un'auspicata evoluzione delle elezioni presidenziali –; anche in questo caso, infatti, tali indizi andrebbero concretamente e attualmente verificati dal presidente tramite lo svolgimento delle *consultazioni*, comunque indispensabili in caso di crisi di governo, in quanto assolvono anche alla funzione di garanzia nei confronti di tutte le forze politiche rappresentate in parlamento e segnatamente di quelle rimaste estranee alle trattative sulla formazione del governo *nuovo, ma in continuità sostanziale con il precedente*, forze politiche per le quali solo lo scambio informativo con il presidente nelle consultazioni garantirebbe la possibilità di fornire un apporto, per quanto esterno e solo mediato, al momento istituzionale fondamentale di definizione di un nuovo governo.

Nel caso poi che l'elezione del presidente del consiglio determinasse (o fosse il frutto di) una crisi di governo che coinvolge, oltre alla direzione del governo, anche la tenuta della coalizione e del programma di governo, una crisi dagli esiti incerti, o volutamente indirizzata dagli attori politici verso le elezioni anticipate, ancor più difficilmente il presidente uscente potrebbe garantirne la gestione; e certamente non disporrebbe del potere di scioglimento anticipato, per il tenore letterale incontrovertibile dell'art. 88, per quanto la principale motivazione addotta per negare lo scioglimento nella sostanza si possa ritenere superata proprio in virtù dell'elezione di un diverso successore.

Da qui alcune considerazioni di complessiva opportunità istituzionale che potrebbero rendere più lineare uno scenario di per sé estremamente complesso, che resta, a mio personale parere, poco augurabile

Innanzitutto, il presidente del consiglio uscente neo-eletto presidente della repubblica e il suo supplente (vicepresidente o ministro più anziano) dovrebbero presentarsi *congiuntamente* al Quirinale; formalizzando insieme le dimissioni del governo nelle mani dell'organo che aveva in precedenza nominato il presidente del consiglio nella carica divenuta incompatibile (e, su sua proposta, gli altri componenti del governo), renderebbero anche evidente che l'immediato operare dell'incompatibilità ha determinato le condizioni per la supplenza, individuando il nuovo titolare della carica di presidente del consiglio (sia pure) dimissionario.

Il presidente della repubblica uscente inviterebbe il governo a restare in carica per il disbrigo degli affari correnti rimettendo esplicitamente l'avvio delle consultazioni al presidente entrante, che la potrebbe affrontare nella pienezza dei suoi poteri.

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

Di “candidature” si è in precedenza parlato in un senso aspecifico, semplicemente a indicare i soggetti che nelle fasi preliminari alla convocazione elettorale o in parallelo al succedersi degli scrutini vengono proposti come indicazioni di voto da parte di gruppi partitici o di singole personalità; dunque candidature ufficiose, che non trovano formalizzazione in alcun atto di designazione, né di accettazione e che non sono oggetto di discussione parlamentare.

La questione dell’ammissibilità di vere e proprie candidature formali venne affrontata, e risolta negativamente, già nella prima elezione presidenziale repubblicana, nel 1948, quando Dossetti rispose negativamente alla richiesta di Togliatti di una formale sospensione prima del terzo scrutinio richiamando la natura di «collegio imperfetto» del parlamento in seduta comune convocato ai sensi dell’art. 85 Cost., da intendersi soltanto come un «seggio elettorale», che non può discutere dell’oggetto della votazione, né votare alcunché di diverso da quanto stabilito nella convocazione stessa¹⁵. Nel 1978, a fronte di una esplicita presa di posizione del gruppo radicale che, invece, rivendicava al parlamento in seduta comune la natura di collegio perfetto a tutti gli effetti, fu il presidente Pietro Ingrao a parlare di una *consuetudine* costituzionale ormai formata e contraria alla formalizzazione delle candidature.

D’altro canto, si ammette che il parlamento in seduta comune abbia autonomia regolamentare ex art. 64 Cost. (l’articolo 35 del regolamento della Camera si limita a prevedere che il regolamento della camera stessa sia «applicato normalmente» nelle riunioni del parlamento in seduta comune), rendendo evidente che anche la tesi della natura di collegio imperfetto non possa essere intesa troppo restrittivamente.

Il limite alla possibilità di candidature formali deve trovarsi, piuttosto, alla *ratio* che collega le modalità dell’elezione – come già detto a scrutinio segreto e con maggioranza qualificata o assoluta, comunque diversa da quella ordinaria ex art. 64 Cost. - a una carica che qualifica il titolare come rappresentante dell’unità nazionale, riducendo quindi anche l’autonomia regolamentare in proposito. Si collega, infatti, alla necessità che il presidente sia investito e agisca al di fuori di ogni parzialità, cioè riceva un’investitura depurata quanto più possibile di connotazioni partigiane come condizione per poter esplicare funzioni di controllo e garanzia proprie di chi è chiamato a rappresentare l’unità dello Stato nei confronti della parzialità dei singoli organi, delle specifiche funzioni attive, e delle divisioni dello stesso pluralismo politico e delle autonomie territoriali.

¹⁵ La limitazione impedirebbe anche di votare sulle questioni procedurali e regolamentari che, infatti, vengono decise direttamente dal presidente della camera, così come la votazione sulla verifica dei poteri

Antonio Ruggeri*

La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato

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

Desidero anteporre una riflessione di ordine generale alla risposta a questo quesito ed a quelli restanti; ed attiene al rischio della pratica sterilità del nostro confronto, al pari peraltro di altri che sulle medesime questioni si sono – come si sa – da tempo avuti, che poi è il rischio stesso che l'iniziativa legislativa presentata al Senato (n. 2468, Parrini e altri) e volta a stabilire la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica accompagnata dalla rimozione del semestre bianco non abbia buon esito, per plurime ragioni, tra le quali quelle legate alle incertezze in ordine alla elezione del Presidente della Repubblica ed agli esiti a questa conseguenti. E, invero, va presa in considerazione l'ipotesi che si abbia la fine anticipata della legislatura, per quanto – a me pare –, per un verso, non convenga a nessuno, se non a chi sta oggi all'opposizione e, per un altro verso, sia alquanto remota l'eventualità di un Presidente neoeletto che sciogla subito le Camere, in qualche modo così delegittimando... *se stesso (rectius, la sua elezione)*. E, tuttavia, potrebbe ugualmente assistersi all'apertura di una crisi di governo (ovviamente, necessitata per il caso che al Quirinale dovesse andare Draghi) che si avvolga a tal punto in se stessa da portare diritto all'appello al popolo.

D'altro canto, è pure da mettere in conto la eventualità che, una volta definita in un modo o nell'altro la partita del Quirinale, altre e più pressanti questioni si ripropongano imperiosamente all'agenda degli organi della direzione politica, distogliendo quindi l'attenzione dal progetto di revisione costituzionale sopra richiamato.

Ad ogni buon conto, malgrado le ombre che avvolgono il futuro che è ormai alle porte, non è di certo privo di interesse teorico (e, forse, pure di pratica attualità) tornare a riflettere sulle questioni posteci da chi ha pensato questo *forum*.

Il primo quesito credo che abbia una risposta scontata. Non v'è dubbio, infatti, che, privato durante gli ultimi mesi del mandato dell'arma potentissima dello scioglimento (che nondimeno – non si dimentichi – richiede pur sempre la necessaria cooperazione del Governo, in sede di controfirma, al fine di poter essere azionata), il Capo dello Stato non possa avvalersi fino in fondo degli strumenti che gli sono dati per gestire una crisi di governo che, specie in talune congiunture, potrebbe rivelarsi di assai ardua risoluzione.

* Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Messina.

Mi parrebbe poi opportuno tornare a riguardare al quadro costituzionale in prospettiva storicamente determinata. La disposizione sul semestre bianco – secondo una tesi, come si sa, largamente accreditata – ha una duplice giustificazione. Per un verso, si riporta all’idea (francamente, a mio modo di vedere, priva di senso) che, nell’imminenza della fine del mandato, il Presidente veda scemare la sua attitudine a “rappresentare” l’unità nazionale (la qual cosa, però, a tacer d’altro, è contraddetta dal fatto che mantiene ben salda in mano la gestione delle crisi di governo, al pari peraltro dei poteri in genere che gli sono dati). Per un altro verso, nasce dal sospetto, all’indomani della caduta del regime autoritario e della disastrosa conclusione della guerra per vero anche comprensibile, seppur non pienamente giustificabile alla luce del nuovo assetto complessivo delle istituzioni repubblicane che si andava delineando alla Costituente, circa manovre poco chiare che l’uomo del Quirinale avrebbe potuto porre in essere al fine di realizzare il disegno di restare al proprio posto ancora per un secondo mandato (e forse più...). Insomma, si è pensato che alla massima carica dello Stato possa essere chiamata una persona meschina che anteponga la propria sfrenata ambizione e il proprio personale tornaconto al superiore interesse della Nazione. Una ricostruzione, questa, che però – in disparte ogni altra riserva – non tiene conto del fatto che per poter mettere in atto il disegno in parola il Capo dello Stato ha pur sempre bisogno della “cooperazione” del Governo (e, segnatamente, del Presidente del Consiglio) in sede di controfirma (sul punto, peraltro, tornerò anche più avanti).

Si sarebbe, dunque, fatta al tempo un’innaturale operazione di “bilanciamento”, per riprendere un termine ricorrente specialmente in occasione delle esperienze di giustizia costituzionale, preferendosi privare la massima carica dello Stato di un’arma che pure potrebbe in talune congiunture rivelarsi preziosa pur di non correre il rischio che possa avvalersene per fini inconfessabili.

Ora, a me pare ormai provata l’infondatezza dei timori nutriti alla Costituente, come pure la naturale refrattarietà dei Presidenti (in specie, degli ultimi) a non dare la propria disponibilità per una eventuale rielezione, al punto che si potrebbe persino immaginare la rimozione “secca” del semestre bianco non accompagnata dal divieto della rielezione stessa. La vicenda Napolitano non fa testo, come dirò meglio più avanti, mentre alquanto eloquente è la insistita dichiarazione resa da Mattarella nel senso di considerare praticamente chiusa la propria esperienza al Quirinale, malgrado le ricorrenti voci di corridoio che seguitano ad alimentare l’aspettativa, largamente diffusa tra la gente, per un secondo mandato, sia pure *ad tempus*.

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

I due quesiti incorporati nella domanda si presentano non necessariamente collegati tra di loro.

A me sembra chiaro che, in presenza di una crisi di governo praticamente irrisolvibile e non dandosi al presente la possibilità dello scioglimento durante il semestre bianco, al Presidente della Repubblica non rimarrebbe che fare un accorato appello alle forze politiche perché in qualche modo riescano a mettere in piedi una coalizione di governo (come, d'altronde, si è avuto con la singolare esperienza di Draghi che ha visto praticamente quasi tutti i partiti presenti in Parlamento dar vita ad una maggioranza-“macedonia di frutta”, se posso così chiamarla senza voler esser irriverente verso chi la compone e, soprattutto, chi è al vertice del Governo). Non riuscendo, tuttavia, nel suo intento, si potrebbero prefigurare altri due sbocchi della confusa e sofferta vicenda: la costituzione di un Gabinetto fatto di tecnici col compito di traghettare il Paese fino alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica che, permanendo una situazione di stallo e di veti incrociati tra le forze politiche, non potrebbe far altro che porre fine senza indugio alla legislatura oppure il Capo dello Stato potrebbe dare uno scossone forte al sistema politico, rassegnando (o, meglio, minacciando di rassegnare) le dimissioni, alle quali potrebbe far seguito un mutamento di rotta dei partiti, con il conseguente invito al Presidente a desistere dal suo proposito o, laddove abbia presentato le dimissioni, a ritirarle.

Passo così a dire del secondo quesito. Nel caso in cui le dimissioni stesse si siano avute, il supplente dispone in tutto e per tutto dei poteri propri del Presidente, con i limiti però ai quali gli stessi vanno incontro; e, dunque, in punto di astratto diritto, anche lo scioglimento non potrebbe aversi in occasione di una supplenza nell'ultimo semestre del mandato presidenziale. A ritenere diversamente, sarebbe un gioco da bambini per il Presidente disarmato addurre una qualunque causa d'impedimento momentaneo al solo scopo di far insediare al Quirinale il supplente e dargli modo di chiudere anticipatamente la legislatura. Ovviamente, come si diceva, sarà comunque necessaria la “cooperazione” dello stesso supplente e – come si diceva poc'anzi – del Presidente del Consiglio, in sede di controfirma. È poi chiaro che si tratta pur sempre di scenari eccezionali che meriterebbero di essere, una volta per tutte, fugati innovando al dettato costituzionale, quanto meno al fine di rimuovere il limite legato al semestre bianco e, ove ritenuto opportuno, stabilendo la non rieleggibilità del Presidente.

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

Ancora una volta, ci viene posto un quesito plurimo ed internamente articolato.

Quanto al primo interrogativo, come ho tentato di mostrare rispondendo alla prima domanda, a mio modo di vedere, per un verso, non reggono le ragioni comunemente addotte a

giustificazione del semestre bianco e, per un altro verso, la previsione in parola può privare il Capo dello Stato di uno strumento prezioso la cui messa in atto potrebbe, in talune congiunture, dimostrarsi davvero quale l'ultima spiaggia alla quale approdare in presenza di crisi di governo non altrimenti risolvibili. D'altronde, una pluridecennale esperienza dovrebbe tranquillizzare quanti nutrono il timore di un utilizzo distorto dello strumento stesso, innaturalmente piegato per appagare le personali ambizioni dell'uomo chiamato alla massima magistratura del Paese. Nel complesso, infatti, si sono avvicendati nella carica Presidenti che hanno reso testimonianza di fedeltà alla Repubblica ed ai suoi valori fondamentali. Infine, non si trascuri la risorsa, alla quale mi sono già richiamato, costituita dalla controfirma, a garanzia avverso devianti applicazioni dello strumento in parola.

Al secondo interrogativo credo di avere già risposto. Contrariamente a quanto comunemente si pensa, non legherei indissolubilmente la questione della rielezione del Presidente all'altra dello scioglimento. E, tuttavia, non si trascuri che il mandato presidenziale ha una durata lunga; ammetterne la reiterazione per una seconda o magari una terza volta – ipotesi, nondimeno, a tutt'oggi smentita dai fatti – fa correre il rischio che possa consolidarsi una presidenza dotata di una spiccata ed esuberante “forza politica”, per riprendere qui una formula che era particolarmente cara al mio compianto Maestro. Ogni medaglia ha, però, il suo rovescio; e francamente non si vede perché rinunciare in partenza a seguire ad avvalersi dei servizi di un eccellente Presidente, magari per un tempo limitato (seppur non astrattamente prestabilito), com'è stato con Napolitano, specie in una situazione particolarmente confusa e connotata da laceranti conflitti tra le forze politiche.

Quanto al terzo quesito, confesso francamente di non capirlo. Dalla rimozione del semestre bianco non può inferirsi il divieto di rielezione del Presidente, così come da quest'ultimo non potrebbe – in via di mera ipotesi – ricavarsi la prima. Le due previsioni, insomma, per l'aspetto normativo, sono del tutto indipendenti l'una dall'altra. Il collegamento tra le stesse – come sappiamo – è meramente dottrinale ma del tutto privo di fondamento giuridico-positivo.

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

A me parrebbe innegabile, nel silenzio della Carta, la eventuale rielezione del Presidente, che potrebbe considerarsi inibita unicamente laddove si avesse un espresso divieto in tal senso. Quanto all'obiezione, implicitamente racchiusa nel quesito ora propostoci, che il divieto stesso, in buona sostanza, sarebbe già al presente stabilito, in quanto introdotto da una consuetudine costituzionale, la sua insussistenza è avvalorata proprio dal precedente Napolitano cui il quesito stesso si richiama. Non qualificherei, dunque, la vicenda in parola quale una forma di “violazione”

di una supposta consuetudine che avrebbe prescritto (e prescriverebbe) il divieto stesso bensì, puramente e semplicemente, quale conferma *per tabulas* della insussistenza di quest'ultimo.

In generale, a mia opinione sarebbe opportuna la massima cautela prima di caricare di eccessivi significati i silenzi della Carta costituzionale che, in realtà, nulla dicono in un senso o nell'altro. Piuttosto, possono aversi – queste sì – lacune ora più ed ora meno vistose del dettato costituzionale, dalle quali nondimeno non possono desumersi né poteri o facoltà né divieti.

Quanto alla rielezione “a tempo” di Napolitano – come è qui chiamata – occorre, innanzi tutto, sgombrare il campo dall'equivoco insito nella formulazione del quesito: per l'aspetto giuridico-formale, né quella né altra che dovesse un domani aversi potrebbero dirsi propriamente “a tempo”; a qualificarla tale è piuttosto lo stesso Presidente nel momento in cui subordina la propria disponibilità alla rielezione alla condizione della brevità temporale della permanenza in carica, fermo restando che – come si viene dicendo – l'elezione stessa non tollera *ut sic* alcuna predeterminazione della scadenza anticipata rispetto all'indicazione costituzionale.

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

Non so quanto sia realistico prefigurare l'elezione a Presidente della Repubblica di Draghi. È interesse, infatti, largamente condiviso dalle forze politiche che sostengono il Governo da lui presieduto che resti al proprio posto, vuoi per il fatto che la congiuntura in atto richiede una ferma ed efficace direzione politica volta a far fronte alla dilagante pandemia sanitaria, nonché alle plurime ed ingravescenti emergenze (economiche e non) che connotano il tempo presente, e vuoi per il timore, nutrito da esponenti politici di vario orientamento, che la crisi di governo conseguente alla presentazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio possa portare diritto alla fine anticipata della legislatura.

È chiaro che il Presidente del Consiglio, non appena eletto al Quirinale, dovrebbe immediatamente rassegnare le dimissioni dalla carica, restando quindi il decreto che le accetta controfirmato dal suo successore, secondo quanto è al riguardo prescritto dalla legge 400 del 1988, per essere quindi firmato dallo stesso Draghi nella veste di Presidente della Repubblica, una volta immesso nell'esercizio delle funzioni. Si dà, tuttavia, un inghippo di ordine logico non facilmente risolvibile. Draghi, infatti, potrebbe firmare il decreto in parola unicamente *dopo* aver assunto la titolarità delle funzioni di Presidente, ciò che però parrebbe presupporre necessariamente il previo perfezionamento della cessazione dalla carica di Presidente del Consiglio, dunque la previa accettazione delle dimissioni dalla carica stessa. Né il decreto

potrebbe esser firmato dal Presidente della Repubblica uscente, semplicemente perché già... *uscito*.

Se ci si pensa è lo stesso *rebus* che un tempo si poneva per la controfirma del decreto che, a filo di logica, non potrebbe aversi né dal Presidente del Consiglio entrante perché non ancora... *entrato* né dall'uscente perché già... *uscito*.

La soluzione più piana – come mi sono sforzato di argomentare altrove – sarebbe stata quella di sgravare il decreto in parola (ed altri ancora sui quali non giova ora intrattenersi) dell'onere della controfirma. Tuttavia, senza stare ora a dire di questioni pure teoricamente assai interessanti ma prive di concreto rilievo, quanto si viene ora dicendo non può di certo valere per la firma del Capo dello Stato che non può comunque mancare.

Sappiamo, ad ogni buon conto, qual è la soluzione prevalsa per ciò che attiene al soggetto controfirmante, quindi “razionalizzata” dalla legge 400. Si potrebbe pertanto applicare questo schema anche alla persona del firmante, dando l'opportunità al nuovo Presidente della Repubblica di firmare il decreto con cui accetta le... *proprie* dimissioni, attestate con la controfirma dal nuovo Presidente del Consiglio.

Altro discorso è se convenga, o no, nella presente congiuntura che si abbia il transito diretto dalla massima carica della direzione politica alla massima carica della Repubblica; qui però il discorso stesso scivola al piano della mera opportunità al quale sono (e devono restare) estranei gli apprezzamenti di stretto diritto costituzionale.

Quanto, poi, ai poteri spettanti al supplente del Presidente del Consiglio, ancora una volta va tenuto distinto il profilo formale da quello sostanziale. Per l'uno, non si dà differenza alcuna, per ciò che attiene alla consistenza ed ai limiti dei poteri stessi, quali esercitati dal supplente, rispetto a quelli propri del supplito. Per l'altro, è chiaro che i ruoli sono ben diversi. Non si dimentichi che l'ampia ed eterogenea coalizione che compone la maggioranza ha avuto proprio nella figura di Draghi, per ciò che l'intera sua storia personale ha rappresentato e rappresenta, un punto di riferimento essenziale, un fattore di attrazione e di aggregazione che, verosimilmente, non si sarebbe altrimenti avuto. Il credito di cui il Presidente del Consiglio gode in ambito internazionale e sovranazionale, fondamentale al fine della ripresa economica e del recupero di una fiducia da parte dei *partners* europei e degli investitori stranieri che ancora di recente è parsa appannata e messa in forse, si lega indissolubilmente alla persona del Presidente e non sembra dunque potersi considerare invariante rispetto a questa.

Ad ogni buon conto, il supplente non potrebbe trattenersi dall'esercitare fino in fondo i poteri connessi all'ufficio al quale è chiamato, sì da portarli ad effetto nel migliore dei modi alle condizioni oggettive di contesto e poter traghettare il Paese verso la normalità costituzionale – per quanto possibile – in tempi rapidi e con risultati complessivamente apprezzabili.

Sull'ultimo punto mi sono già espresso poc'anzi. Una volta che Draghi dovesse andare al Quirinale (sempre che, ovviamente, questo scenario prenda davvero forma...), è chiaro che sarà il Presidente della Repubblica neoeletto a gestire, come di consueto, la crisi di governo, firmando pertanto il decreto di nomina dei componenti il nuovo Governo dopo che la crisi stessa sarà

superata, si abbia o no il passaggio (politicamente, per diffuso consenso, ritenuto inevitabile) delle elezioni anticipate.

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

Anche per ciò che attiene alla presentazione di eventuali candidature alla carica di Presidente della Repubblica si è in presenza di un silenzio costituzionale che non si presta ad essere sovraccaricato di valenze, in un senso o nell'altro. Un silenzio che non è tuttavia da qualificare come una lacuna in senso proprio: quasi a significare che sarebbe opportuna una previsione al riguardo, quale che sia (nel senso del divieto ovvero dell'obbligo delle candidature); piuttosto, mi parrebbe essere sommamente opportuno che le cose restino così come sono, senza alcun pregiudizio per le complessive esigenze di funzionalità del sistema e della forma di governo prescelta dal Costituente. Vedo infatti solo risvolti negativi dall'agevolare una innaturale competizione tra candidati particolarmente quotati, con ciò che potrebbe conseguire alla bocciatura di tutti meno uno. Si immagini, infatti, il caso che perdano le elezioni personalità politiche di spicco e che ancora giocano un ruolo di primo piano in seno ai partiti di appartenenza. Potrebbero dunque aversene tensioni e incomprensioni tra i partiti stessi suscettibili di lasciare un segno negativo sugli ulteriori sviluppi dei loro rapporti.

Gino Scaccia*

La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato

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

Lo scioglimento è l'unico potere presidenziale del quale non sarebbe immaginabile l'attribuzione a soggetti diversi dal capo dello Stato se non modificando sostanzialmente la forma di governo parlamentare¹. Nelle parole di Giorgio Napolitano è «*la decisione più impegnativa e grave affidata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica*»². Se si ritiene, secondo l'interpretazione costituzionale più ortodossa, che il capo dello Stato si debba limitare ad accompagnare le forze politico-parlamentari nella ricerca di un nuovo equilibrio, ponendo le condizioni per il pieno e libero dispiegamento della dialettica partitica; e che sia dunque levatore, più che “pilota” della crisi di governo, la stessa idea che egli possa agitare “l'arma” dello scioglimento per forzare i tempi del compromesso politico e per “indirizzare” la crisi verso un approdo gradito dovrebbe suscitare perplessità³. Sul piano dell'effettività costituzionale, del resto, messo da parte il discusso scioglimento deciso da Scalfaro nel 1994⁴ in base a indici di opinabile accertamento⁵, tutte le altre

¹ In questi termini, G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE – G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, I ed., 2011, 75 ss., che proprio dall'esistenza di una necessaria relazione di fiducia fra Governo e Parlamento fa derivare la conseguenza che la ricomposizione dei disallineamenti politici fra Governo e Parlamento sia affidata a un organo terzo e imparziale.

² Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, al termine delle consultazioni per la formazione del governo, Palazzo del Quirinale, 30/01/2008, rinv. in www.presidenti.quirinale.it.

³ Sull'uso distorto del potere di scioglimento v. L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 149, ove si ricorda come la Presidenza Cossiga fu caratterizzata, negli ultimi tempi, da ripetute minacce di scioglimento, anche per «impedire lo svolgimento di funzioni parlamentari». Il Presidente “picconatore” minacciò in effetti lo scioglimento all'esito dell'approvazione di una legge elettorale che contrastava, a suo giudizio, con l'esito referendario; come pure all'indomani dell'ennesimo fallito tentativo delle Camere di eleggere giudici costituzionali, nel novembre 1991, stavolta con più salde ragioni di diritto costituzionale (ulteriori cenni alla prassi cossighiana in C. FUSARO, *La prassi più recente della presidenza Cossiga*, in *Dir. e Soc.*, 1992, 120. Sullo scioglimento «sanzione», si v. G. D'ORAZIO, *Riflessioni sulla crisi presidenziale nella derazionalizzazione del sistema*, in *Giur. cost.*, 1992, 2478.

⁴ Il riferimento è al decreto di scioglimento firmato dal Presidente Scalfaro il 16 gennaio 1994. Per una dettagliata ricostruzione della vicenda, si rinvia per tutti a S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. Dir.*, *Aggiornamento III*, Milano, 1999, 941.

⁵ L'atto fu motivato dal *deficit* di rappresentatività del Parlamento che, secondo il Presidente, era determinato da tre convergenti fattori: l'abrogazione in via referendaria della legge elettorale proporzionale e la conseguente approvazione di una legge di impianto maggioritario (il c.d. Mattarellum); l'esito delle elezioni amministrative del 1993, che faceva emergere «un divario molto sensibile tra le forze rappresentate oggi in Parlamento e la reiterata volontà popolare» (così, letteralmente, la lettera inviata dal Presidente della Repubblica, il 16 gennaio 1994, ai Presidenti delle Camere); e, infine, il coinvolgimento di oltre 200 parlamentari nel cd. scandalo “Tangentopoli”. Va segnalato che nella sentenza n. 1 del

ipotesi di anticipata cessazione della legislatura sono state in realtà frutto di autoregolazione del sistema politico e non di un'imperativa decisione presidenziale; in breve "autoscioglimenti"⁶, concordati dal capo dello Stato con le forze politiche egemoni. Si è venuto così delineando, come noto, un potere "complesso"⁷, pur non mancando tesi favorevoli a riconoscere una preponderanza decisionale del Presidente della Repubblica⁸.

Nel quadro della nostra forma parlamentare di governo, lo scioglimento non è fattore di costrizione o di indirizzo dell'azione parlamentare e governativa, ma piuttosto opzione che aleggia su ogni crisi politica e pone un limite certo e immanente all'attività diretta a ricostituire una maggioranza parlamentare attorno a un Governo.

Un fattore di accelerazione dell'accordo che consente di evitare il trascinarsi della crisi di governo e la sua trasformazione progressiva in una crisi di sistema. Così stando le cose, è agevole concludere che nel semestre bianco il Presidente della Repubblica, pur senza perdere la sua capacità di persuasione e di influenza, viene di fatto privato dello strumento più potente per avviare a rapida soluzione la crisi politica. Altri fattori possono determinare una "coazione all'accordo" tra i gruppi rappresentati in Parlamento (ad esempio le reazioni dei mercati finanziari e delle cancellerie europee al perdurare dell'instabilità politica), ma nessuno ha, sul piano della forma costituzionale, la forza dissuasivo/deterrente dello scioglimento.

Per questo, quando la crisi deflagri durante il semestre bianco, il capo dello Stato potrebbe trovarsi nella condizione di assistere sostanzialmente impotente ai reiterati e infruttuosi tentativi di formare un nuovo governo, con il rischio che la prolungata incapacità delle forze politiche di dar vita a un Esecutivo – in assenza del "deterrente nucleare" dello scioglimento – possa

2013, nel risolvere il conflitto di attribuzione tra Presidenza della Repubblica e Procura di Palermo sulla legittimità della intercettazione casuale delle conversazioni presidenziali, la Corte costituzionale ha ricompreso il grave *deficit* di rappresentatività delle Camere fra le ipotesi che ne giustificano lo scioglimento. Sul rilievo della pronuncia ai fini della complessiva ricostruzione del ruolo del capo dello Stato (oltre che del potere di scioglimento), sia consentito rinviare a G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sent. n. 1 del 2013*, in L. Violini (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2015, 39 ss.

⁶ L'espressione si deve a L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, tomo II, 1983 e a L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, Milano, XXXV, 1986, 207. Il riferimento è alla "presa d'atto" presidenziale delle volontà maggioritarie delle forze politiche ed ha come caso emblematico lo scioglimento del 1972, unanimemente sostenuto da tutte le forze politiche per posticipare il referendum sul divorzio. Secondo A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, 302, nt. 40, anche i due scioglimenti del Senato del 1953 e del 1958, generalmente ritenuti "tecnici", sono in realtà qualificabili come autoscioglimenti.

⁷ In favore della tesi dello scioglimento come atto complesso, duumvirale, si v. almeno G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, 155, nonché Idem, *Il Presidente della repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 956 ss.; A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1950, 156; S. Galeotti, *Il rinvio presidenziale di una legge*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, I, 55 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, 19 ss., 261; L. PALADIN, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Padova, 1989; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 631 ss.; L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in *AIC, Annuario 2001, Il Governo*, Padova, 2002, 94.

⁸ Per la tesi secondo la quale lo scioglimento sarebbe atto strettamente presidenziale, v. M. L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 1307 ss.; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. Dir., Aggiornamenti*, 1999, 946; più sfumata la posizione di P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento delle Camere*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, 111 ss., 113.

tramutare la crisi di governo in una crisi costituzionale, o addirittura in una crisi di sistema, con ciò intendendosi, nel senso più ampio e comprensivo quel «*tipo di crisi così radicale, profonda e pervasiva da mettere in pericolo un insieme, che può essere di volta in volta la costituzione, lo Stato, l'intero ordinamento*»⁹. La concretezza di questo rischio dovrebbe consigliare il superamento del limite del semestre bianco.

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

L'articolo 86 Cost. stabilisce che «Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato». La *ratio* è rinvenibile nell'esigenza di garantire la continuità di esercizio di funzioni essenziali per la vita della Repubblica in ogni evenienza in cui il Presidente non sia in condizione di poterle esercitare, per impedimenti di natura transitoria (un viaggio istituzionale, un lieve malore) o permanente. Il tenore e la ragione obiettiva dell'art. 86 della Costituzione autorizzano, dunque, una lettura interpretativa secondo cui il Presidente del Senato, quale supplente del capo dello Stato nel periodo che intercorre tra le dimissioni di questo e l'elezione del nuovo Presidente, sia titolare formale di tutti i poteri presidenziali, compreso il potere di scioglimento¹⁰.

I poteri del supplente – proprio in quanto strettamente funzionali a rimediare all'indisponibilità del capo dello Stato – soffrono tuttavia dei medesimi limiti ai quali sono soggetti i poteri di questo. Non si vede dunque come il Presidente del Senato, durante il semestre bianco, possa sciogliere anticipatamente le Camere; si tratterebbe infatti di riconoscere al supplente un potere del quale difetta lo stesso titolare formale della carica presidenziale. Questa possibilità non può essere riconosciuta al Presidente del Senato neppure in caso di dimissioni 'anticipate' del Presidente della Repubblica, cioè anteriori alla scadenza naturale del settennato. Neppure in questo caso il supplente potrebbe trovare nell'arsenale dei suoi poteri l'arma della dissoluzione anticipata delle Camere. In effetti il "semestre" bianco, a dispetto del nome, non dura esattamente per i sei mesi che precedono la fine del settennato, ma permane pur dopo la scadenza del mandato presidenziale e cessa soltanto con la rinnovazione dell'organo-potere, cioè con l'assunzione della

⁹ Secondo la definizione che ne offre G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, op. cit., 81.

¹⁰ Non mancano, invero, autorevoli studiosi (fra tutti C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1958, 370 ss.), che escludono in radice la riferibilità del potere di scioglimento al supplente, proprio per la gravità e irreversibilità delle conseguenze derivanti dalla anticipata cessazione della legislatura. La tesi è compatibile con quanto osserva G. U. RESCIGNO, *Art. 86*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1978, 130, quando scrive che in caso di grave ed irreparabile crisi, che metta a repentaglio il sistema costituzionale, «segue necessariamente che tale potere spetta al supplente esattamente allo stesso titolo che al Presidente della Repubblica», altrimenti, «negare al supplente questo potere significa negare all'ordinamento italiano l'ultimo strumento rimasto per sanare una crisi altrimenti insuperabile».

carica e quindi con il giuramento del nuovo Presidente e il riavvio di un nuovo settennato. Esso infatti è riferibile all'istituzione "Presidenza della Repubblica", non al titolare personale e temporaneo dell'organo.

Fermo che solo il giuramento di un nuovo Presidente reintegra nella loro pienezza i poteri presidenziali, e venendo al caso che ci occupa, non rileva che all'elezione del nuovo capo dello Stato si giunga prima o dopo il 3 febbraio, data di conclusione del settennato di Mattarella. Né le dimissioni anticipate del Presidente uscente, né la conclusione del settennato, infatti, fanno sorgere in capo al Presidente del Senato il potere di scioglimento. Neppure è rilevante, a tali fini, stabilire a chi spetti operare in regime di *prorogatio*. Premetto che a me pare preferibile la tesi secondo la quale, alla scadenza del settennato di Mattarella toccherebbe sempre a Mattarella e non al Presidente del Senato restare in *prorogatio*. La *prorogatio* è in effetti istituto generale – corrispondente all'esigenza di evitare interruzioni o cesure nel funzionamento degli organi costituzionali – che non necessita di espressa previsione, ma opera come declinazione del più generale principio di continuità ordinamentale o istituzionale (come la Corte costituzionale lo ha definito nella sentenza n. 13 del 2004). Esso dunque trova applicazione salva espressa previsione contraria – che ricorre per i giudici costituzionali (art. 135, comma terzo) e, limitatamente alla immediata rieleggibilità, per i membri elettivi del CSM (art. 104, sesto comma) – non invece per il Presidente della Repubblica, per il quale è testualmente prevista anzi un'ipotesi di **proroga** quando il mandato presidenziale venga a scadenza allorché le Camere siano sciolte o manchi meno di tre mesi alla loro cessazione (art. 85, terzo comma, della Costituzione).

In ogni caso, pur volendo concedere che in regime di *prorogatio* dopo il 3 febbraio resti il Presidente del Senato, questi soffrirebbe comunque di una *deminutio potestatis* che è tipica della *prorogatio* e dunque non potrebbe in alcun modo esercitare il potere di scioglimento.

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

La limitazione costituzionalmente prevista nell'art. 88, secondo comma, all'esercizio del potere di scioglimento ha senso solo se letta in connessione sistematica con l'assenza di un divieto di immediata rieleggibilità. Si comprende che il Presidente debba essere privato, nell'ultimo scorcio del suo mandato, del potere di dissoluzione anticipata delle Camere per impedirgli di preconstituire le condizioni migliori per la sua rielezione parlamentare, tanto più alla luce di quanto stabilito

dall'art. 85, terzo comma, Cost. con riguardo alla proroga dei poteri presidenziali¹¹. Altri argomenti di opportunità o di merito costituzionale invocati a fondamento del semestre bianco – li ha appena ricordati Antonio Ruggeri richiamando la posizione mortatiana¹² – sono, a mio parere, troppo deboli per sterilizzare il più grave e cruciale dei poteri affidati al Presidente della Repubblica in una forma di governo a debole razionalizzazione costituzionale.

Rielezione e semestre bianco “*simul stabunt*” e, conseguentemente, “*simul cadent*”. Se però il rischio di impiego dello scioglimento *pro domo sua* fosse scongiurato ponendo in modo espresso un divieto di rielezione, ne risulterebbe priva di giustificazione anche la limitazione del potere di scioglimento nell'ultimo semestre del settennato presidenziale.

Chi vede con favore l'esplicita previsione espressa della non rieleggibilità non può che derivarne logicamente l'opportunità di un'abrogazione del semestre bianco. E reciprocamente, chi ritiene inutile e in taluni casi dannoso l'istituto del semestre bianco (nel senso – sopra anticipato – che sottrae al Presidente lo strumento più efficace per evitare l'avvitamento della crisi di governo in una crisi costituzionale), dovrebbe coerentemente patrocinare l'introduzione di un divieto di rielezione.

Nonostante il legame che avvince rielezione e semestre bianco penso che dall'eventuale abrogazione di quest'ultimo non possa implicitamente, in modo certo, ricavarsi un divieto di rieleggibilità. Sarebbe quindi opportuno porre espressamente questo divieto.

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

Un divieto espresso di rielezione non è previsto in Costituzione, nulla dicendosi al riguardo nell'art. 85; né le Camere hanno inteso dare alcun seguito al messaggio formale alle Camere

¹¹ Il costituente R. LACONI, che presentò l'emendamento volto ad introdurre il semestre bianco, evidenziò come il Presidente della Repubblica, in assenza del correttivo del semestre bianco, «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» (A.C., *Seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947*m 1545). Si v. anche M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 1972, 241-242, per il quale è «volontà della Costituzione di 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».

¹² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, 663, secondo il quale sussisterebbe una «presunzione del depotenziamento della rappresentatività nel periodo più vicino alla scadenza del mandato», tale da porre il Presidente della Repubblica in condizione di minore idoneità «a quelle difficili e complesse valutazioni di opportunità politica che la decisione sullo scioglimento comporta». La tesi prova troppo, se è vero che nell'ultimo semestre del mandato presidenziale non sono preclusi al Presidente della Repubblica atti non meno rilevanti dello scioglimento e cruciali per il corretto funzionamento del sistema di governo, come la nomina del Presidente del Consiglio.

inviato dal Presidente Segni nel settembre 1963¹³, e reiterato dal Presidente Leone nel 1975¹⁴, che invocava la previsione esplicita della non rieleggibilità.

Sul piano sistematico, inoltre, va considerato che la corrente giustificazione dell'istituto del semestre bianco (la cui *ratio* risiede nell'evitare che il Presidente possa, tramite lo scioglimento, condizionare o facilitare la sua rielezione), legittima l'interpretazione per cui una rielezione anche consecutiva del medesimo Presidente non è costituzionalmente preclusa. Questo il quadro costituzionale formale, sul quale pochi dubbi paiono possibili.

Un mese dopo il messaggio alle Camere di Segni, venne presentata un'ulteriore proposta – il 16 ottobre 1963, la n. 599 – dell'allora Governo Leone, la quale poneva la sostituzione del primo comma dell'art. 85 con la formula secondo cui «Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non immediatamente rieleggibile» e, ancora, mirava all'abrogazione dell'art. 88, secondo comma

Nondimeno sarei più cauto nel dire che nella prassi repubblicana non si fosse consolidata un'interpretazione secondo la quale rinnovazione del mandato doveva dirsi, se non vietata, certamente inopportuna sul piano costituzionale.

Credo che al riguardo andrebbe considerata più ancora che l'opinione degli studiosi, quella dei soggetti politici di vertice che concorrono con i loro comportamenti a dare forma a prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali. Gioverà in questa chiave ricordare che fu il Presidente Ciampi, nel manifestare la propria indisponibilità ad essere rieletto, a dire che sul punto si era formata «una consuetudine significativa» che, sempre secondo Ciampi, «sarebbe saggio non infrangere»¹⁵. Anche il Presidente Giorgio Napolitano ebbe occasione di ribadire questo convincimento, arricchendolo di un puntuale richiamo all'opinione di Livio Paladin, per il quale la non immediata rielezione è «l'alternativa che meglio si conforma al modello costituzionale di

¹³ Cfr. il *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso il 17 settembre 1963, rinv. in www.leg13.camera.it. Così si legge nel messaggio citato: «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». Già prima del messaggio presidenziale, l'11 settembre 1963 venne presentata una proposta di legge costituzionale, secondo la quale, al primo comma dell'art. 85 si poneva l'aggiunta delle parole «cessato dalla carica per qualunque causa, egli non può essere immediatamente rieletto», mentre l'art. 88, secondo comma, veniva soppresso. Un mese dopo il messaggio alle Camere – il 16 ottobre 1963 – il Governo Leone presentò un disegno di legge costituzionale che mirava a sostituire il primo comma dell'art. 85 con la formula secondo cui «Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non immediatamente rieleggibile» e conseguentemente disponeva l'abrogazione del semestre bianco.

¹⁴ Si v. *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso il 15 ottobre 1975, rinv. in www.legislature.camere.it: con la quale il Presidente Leone prospettava «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».

¹⁵ Cfr. il comunicato del Quirinale del 3-5-2006.

Presidente della Repubblica»¹⁶, e aggiungendo che la non rielezione corrisponde bene anche «alla continuità delle nostre istituzioni ed alla legge del succedersi delle generazioni»¹⁷.

Ammesso che esistesse una consuetudine integrativa del testo dell'art. 85, si deve tuttavia constatare che essa è venuta meno sul piano dell'effettività costituzionale con la rielezione di Giorgio Napolitano, che è stata generalmente accettata dal sistema politico come un'opzione costituzionalmente legittima, suscitando solo sporadiche e marginali reazioni contrarie (e nel qualificarle come “marginali” non intendo offendere alcun collega, ma faccio riferimento solo alla mia personale opinione critica¹⁸).

Eppure, nonostante la forma e l'effettività costituzionale, resto convinto che il raddoppio del mandato presidenziale sia per più versi inopportuno sul piano istituzionale, e ritengo anzi che dovrebbe essere espressamente escluso. Provo ad argomentarne succintamente le ragioni.

La procedura di investitura presidenziale è accuratamente rivolta ad impedire l'instaurazione di un rapporto politico fra Presidente e maggioranza parlamentare, affinché il rappresentante dell'unità nazionale, chiamato ad essere il custode imparziale di tutti, non sia percepito come l'uomo di una sola parte. Il procedimento elettorale, a ben vedere, è inteso a impedire l'allineamento fra l'indirizzo di governo e la scelta del capo dello Stato. L'elezione a scrutinio segreto senza dibattito e dichiarazioni di voto opposta, nella forma, alla mozione di fiducia al Governo, motivata e votata per appello nominale; l'assenza di una formale presentazione di candidature corrispondente all'esigenza di non far apparire il futuro Presidente come una persona ufficialmente proposta e designata da una specifica parte politica; la stessa partecipazione al collegio elettivo di 58 delegati regionali, che può attenuare la predominanza della maggioranza politica delle Camere sul collegio eligente.

Tutto cospira nell'impedire un troppo ‘accentuato assorbimento di legittimazione maggioritaria’¹⁹ da parte del Presidente. E una tale aspettativa di neutralità potrebbe essere pregiudicata dalla possibilità di essere nuovamente eletto. Specie nell'ultimo segmento temporale del suo mandato, questi, pur di “guadagnarsi” la rielezione, potrebbe infatti mostrarsi più sensibile a condizionamenti e pressioni politiche partigiane e meno intransigente nel difendere la

¹⁶ Discorso alle Alte cariche del 18 dicembre 2012. La medesima espressione è stata ripetuta nel discorso di insediamento per il secondo mandato il 22 aprile 2013. La tesi di Paladin è espressa in L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, 1986.

¹⁷ cfr. Comunicato Ansa, 7 marzo 2013). Dello stesso segno la replica all'editoriale del Corriere della Sera del 10 marzo 2013, firmato dal direttore Ferruccio de Bortoli, che prospettava una rielezione al solo fine di sciogliere le Camere in caso di perdurante impasse sulla formazione del Governo e il colloquio del Presidente Napolitano con il direttore de “La Stampa” pubblicato il 14 aprile 2013 con il titolo “L'ultima domenica di Napolitano. Non mi convinceranno a restare?”. Per un quadro riassuntivo della Presidenza di Napolitano si vedano, limitatamente al primo settennato e alla letteratura costituzionalistica, D. GALLIANI, *Il settennato di Napolitano*, Milano, 2012, V. Lippolis – G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, Bologna, 2013; se si vuole, G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Torino, 2015; nonché *Il «settennato» di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2013.

¹⁸ Si rinvia a G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 1-4, e, più ampiamente, in *Id.*, *Il Re della Repubblica*, cit., 49-54.

¹⁹ A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 75.

Costituzione anche, se necessario a tutela dell'unità repubblicana, in dialettica aspra con il Governo e le forze politiche egemoni.

L'unicità del mandato, che perfettamente si accorda con la previsione dell'art. 59, secondo cui il Presidente uscente è senatore di diritto e *a vita*, è un fattore di equilibrio diacronico nel rapporto capo dello Stato-Governo e un presidio della sua irresponsabilità politica, che proprio nella "impraticabilità" della rielezione ha il suo più forte puntello. Del resto, sette anni rappresentano un periodo congruo, nel quale si bilanciano in modo equilibrato l'esigenza di assicurare la continuità nell'azione dello Stato e quella di garantire un rinnovamento delle più alte cariche dello Stato. Quattordici anni costituirebbero invece l'equivalente di quasi tre legislature. In presenza di una strutturale frammentazione del quadro politico, un arco temporale così esteso consentirebbe al capo dello Stato, unico punto fermo nel perenne e spesso vorticoso movimento delle costellazioni politiche²⁰, di accumulare una quota di potere personale eccessiva, che nel contesto di una forma di governo debolmente razionalizzata, con poteri presidenziali a maglie larghe e non sempre precisamente definite nella loro estensione e nella loro imputazione sostanziale potrebbe squilibrare il rapporto fra Governo e Quirinale a vantaggio del secondo. Si pensi – tipicamente – all'ampio spettro di oscillazione nel quale si muovono i poteri di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e lo scioglimento anticipato delle Camere, che possono assumere la forma di un mero "atto necessitato" o, all'opposto, della scelta presidenziale, a seconda della capacità di autoregolazione delle forze politiche di maggioranza e della quota di influenza con la quale il capo dello Stato può esercitare la sua funzione di moderazione e intermediazione politica per il buon funzionamento del sistema.

La rielezione del capo dello Stato potrebbe alimentare e rafforzare le tendenze – da molto tempo in atto – a dilatare lo spazio e il ruolo del Quirinale facendolo fuoriuscire dalla funzione di garanzia politico costituzionale del corretto funzionamento del sistema²¹, per esondare verso la compartecipazione attiva e strutturale alla direzione politica di governo in senso proprio²².

²⁰ Basti pensare che dalla prima elezione svoltasi dopo la 'svolta' del 1993 si sono susseguiti 17 governi in 17 anni.

²¹ Nel senso che il Presidente sia titolare di un potere di controllo da svolgere sulla base di parametri normativi e non politici, custode della legalità del processo democratico e dei rapporti fra poteri, perché garante degli interessi permanenti obiettivati nella Costituzione, v. S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, 25 ss.; valorizzando l'elemento discrezionale presente nell'azione rappresentativa dell'unità nazionale, G. GUARINO, *Il Presidente della repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Riv.trim.dir pubbl.* 1951, 956 ss., 962-963 ha assegnato al capo dello Stato la funzione di garanzia attiva dell'assetto istituzionale, non limitata all'esercizio di poteri di controllo strettamente giuridico della legalità democratica, ma comprensiva dei poteri di influenza e di intermediazione che fanno del Presidente il moderatore e regolatore dei soggetti politicamente attivi. Alla tesi garantista si ispirano, fra gli altri, V. CRISALULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 172 ss.; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.* 1985, 29 ss.; G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in *Idem.*, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, 415 ss.; G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006, 4551 ss.

²² La più raffinata teorizzazione della strutturale compartecipazione presidenziale all'attività di direzione politica è in O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, il quale ha proposto una rilettura originale della forma di governo giungendo a sostenere che il Capo dello Stato sia parte di una relazione triadica che lo lega al Parlamento e al Governo in posizione non più esterna e superiore, ma affiancata, in quanto «organo che può legittimamente porre un "veto politico" alle scelte d'indirizzo del gabinetto». L'espansione dei poteri del Capo dello Stato viene generalmente ricondotta alla crisi di rappresentanza ormai endemica dei partiti e alla perdita della loro funzione pedagogica e integratrice, ciò che alimenta il "bisogno di capi" e, quindi, il «bisogno di

Vengo infine alla rielezione di Napolitano.

Omar Chessa, Vincenzo Lippolis e Massimo Luciani contestano la definizione della seconda Presidenza come “a tempo”, osservando che il Parlamento nel 2013 ha eletto Napolitano per sette anni e che nessun vincolo a dimissioni anticipate è stato posto né avrebbe potuto esserlo in termini costituzionali. Indubitabile in punto di stretto diritto, ma inviterei a problematizzare la conclusione. Per un verso, infatti, non era imprevedibile, ma assolutamente scontato che l’ottantasettenne Presidente non potesse a lungo sottrarsi alle limitazioni oggettive e implacabili dell’età (*senectus ipsa est morbus*). Per altro verso, e più decisamente, perché tutta la fase immediatamente precedente l’elezione, e lo stesso discorso di insediamento dimostrano chiaramente il contrario: e cioè che a Napolitano fu offerta consapevolmente una Presidenza che lo stesso interessato considerava “a tempo”, una sorta di reggenza che tutte le forze politiche avvertivano come transitoria e che era intimamente connessa all’attuazione di un preciso “programma presidenziale” del quale il Presidente declinò gli obiettivi: la formazione di un Governo diretto a fronteggiare l’emergenza economico-sociale e la rinnovazione dell’assetto istituzionale che consentisse di tornare al voto con un quadro economico e istituzionale più stabilizzato²³. Il capo dello Stato non fu, dunque, solo il grande tessitore dell’accordo di governo, ma precostituì la base programmatica dell’Esecutivo su importanti temi di riforma istituzionale ed economica, additando le proposte dei “saggi” come agenda di governo²⁴; e definì l’orizzonte temporale entro il quale il Governo doveva adempiere il suo mandato politico (i 18 mesi ai quali fece riferimento il Presidente del Consiglio Enrico Letta nel discorso di investitura),

Presidente» quale fonte di sintesi politiche unificanti che il sistema partitico non è in grado di produrre (P. SIMONCELLI, *Tra sovranità e rappresentanza. Il “bisogno di Presidente”*, in www.federalismi.it, n. 8/2013, 1). Non vanno tuttavia trascurati ulteriori fattori di ordine politico-culturale che cospirano nell’accrescere il peso politico del Quirinale e che possono essere così, non esaustivamente, stilizzati: a. il superamento della regola convenzionale secondo la quale uno dei due Presidenti delle Camere doveva essere designato dalle opposizioni parlamentari, con la conseguente riduzione della loro funzione di garanzia e il parziale assorbimento dei loro poteri di controllo sul processo legislativo da parte del Presidente della Repubblica, che in effetti ha rafforzato il suo intervento sulla produzione normativa, anche in forme inedite; b. la trasformazione tecnologica della comunicazione politica che porta a misurare il consenso in termini di appeal mediatico e conduce il Presidente a comparire quotidianamente, indicando mete e traguardi, ma senza l’onere di fissare mezzi politici coi quali raggiungerli; c. la percezione tangibile del Patto costituzionale che non è affidata più a processi di trasmissione di memoria o di identificazione politica (come la pregiudiziale antifascista, che si poneva come fattore di legittimazione democratica nella Prima Repubblica), quanto piuttosto a meccanismi di rappresentazione simbolica, nei quali primeggia il capo dello Stato, se è vero che la Costituzione si identifica con l’istituzione che rappresenta l’unità nazionale ed ha la sua rappresentazione vivente nel capo dello Stato. Persino considerazioni di psicologia sociale hanno il loro peso nel rafforzare l’istituzione presidenziale: lo spaesamento e lo sradicamento culturale indotti dalla globalizzazione spingono difatti verso la ricerca di figure paterne capaci di offrire stabilità; verso istituzioni unipersonali che compensano sul piano simbolico la perdita di sicurezza e di identità provocate dalla lacerazione delle legature familiari, religiose e sociali e dalla diffusa precarietà economica e addirittura affettiva. L’evaporazione del Padre (celeste e terreno) può trovare così un surrogatorio rimedio nella paternità politica, incarnata per dignità, posizione ed età dal “capo” dello Stato/*Pater familias*. Per una più approfondita analisi su questo specifico punto, si rinvia a G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, *passim*, in part. 46 ss.

²³ Per ulteriori svolgimenti, si consenta, anche in questo caso, di rinviare a G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, Torino, 2015, pag. 26 ss.

²⁴ Così giustificando la critica di A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull’istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare “proposte programmatiche”*, in www.giurcost.org, 2 aprile 2013

prospettando, in caso di fallimento, le sue dimissioni, secondo accreditate ricostruzioni giornalistiche²⁵.

Per queste ragioni la rielezione di Napolitano – senza riguardo alle condizioni politiche eccezionali in cui è maturata – è stato un episodio che non andrebbe reiterato, per tornare alla ‘saggezza’ della *non rielezione* invocata da Ciampi. Ecco il problema che vedo: se il precedente fosse ripetuto, si potrebbe giungere non in via occasionale o episodica, ma strutturale, a far dipendere il ciclo presidenziale dal ciclo politico del Governo.

Mi spiego meglio. È oggi a tutti evidente che la scelta del nuovo inquilino del Quirinale è condizionata in modo decisivo dall’impatto che potrebbe avere sulla sorte del Governo. Il ciclo del Governo condiziona la scelta presidenziale, orienta la scelta dei candidati e si spinge fino a caldeggiare – nonostante la ferma e più volte manifestata contrarietà dell’interessato – la rielezione di Mattarella. Se però il Presidente vuole restare un organo di garanzia costituzionale, che trae la propria legittimazione proprio dalla sua ‘*non partisanship*’, e svolge una funzione di garanzia attiva e di intermediazione politica in funzione e in vista dell’unità costituzionale, allora il ciclo politico del Governo non deve essere allineato al ciclo presidenziale²⁶. Se per due consecutivi settennati, invece, la designazione del Presidente fosse condizionata dalla scelta “del Governo” si aprirebbe la strada al costante e non più episodico allineamento fra legittimazione maggioritaria e legittimazione presidenziale; o se si preferisce fra unità di maggioranza e unità costituzionale, se vogliamo riprendere la ancora valida categoria interpretativa proposta da Mezzanotte e Baldassarre²⁷.

Consapevoli o meno che siano di ciò, i fautori di questa soluzione, che per le ragioni illustrate non mi sembra quella che meglio si conforma al modello costituzionale, finiscono per portare argomenti suggestivi a sostegno del modello semi presidenziale o presidenziale *tout court*. Quale miglior modo, infatti, di allineare ciclo presidenziale e ciclo di governo che eleggere direttamente il Presidente della Repubblica, collocandolo al vertice dell’Esecutivo?

²⁵ S. FOLLI su *Il Sole 24 ore* del 23 aprile 2013.

²⁶ Questo assunto dovrebbe valere anche per la dottrina che attribuisce al Capo dello Stato la titolarità di un proprio «indirizzo politico costituzionale», qualificato dalla sua stretta derivazione dai principi della Costituzione, che lo legittimerebbe a correggere l’indirizzo politico affidato all’asse Governo-Parlamento (P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 308 ss.; si ispirano alla tesi di Barile, più recentemente, G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, IV, *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 430 ss.; M. CAVINO, *L’irresponsabilità del capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, 63 ss).

²⁷ A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma- Bari, 1985; Id., *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 75; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1991, 461 ss.; Idem, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE – G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, II ed., Roma, 2012, 34-35. Secondo gli illustri Autori il Presidente della Repubblica sarebbe dotato di un potere-dovere di armonizzare il conflitto politico, attraverso l’erogazione di prestazioni di unità che non esprimono poteri di direzione perché sono estranee al circuito dell’indirizzo politico. Per questo, nota A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di Governo*, in *Rivista AIC* n. 1/2011, 4: “La configurazione del Presidente della Repubblica come un potere politico che si sovrappone ad altri poteri politici – quelli del Parlamento e del Governo – comporterebbe un mutamento tacito della forma di governo da parlamentare a qualcosa che assomiglierebbe a un sistema semipresidenziale”.

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

Nella storia repubblicana non è mai accaduto che un Presidente del Consiglio dei Ministri in carica fosse eletto alla più alta carica repubblicana. Siamo pertanto del tutto sprovvisti di una prassi cui attingere, né mi sembra che si possano in questo caso seguire i consolidati e tradizionali rituali di apertura, accompagnamento e risoluzione delle crisi di governo. Ontologicamente diversa è infatti la crisi che verrebbe a determinarsi qualora il Presidente del Consiglio in carica fosse eletto al Quirinale. Essa non deriverebbe da una formale sfiducia delle Camere o da uno sfilacciamento della maggioranza di governo, ma al contrario da una deliberazione del Parlamento in seduta comune nella quale si esprime non già la sfiducia, ma il corale apprezzamento nei confronti del Presidente del Consiglio in carica, elevato al *munus* più elevato dell'ordinamento repubblicano. Non si tratterebbe, dunque, per dirla con una battuta, di una crisi *da sfiducia*, ma piuttosto da *eccesso di fiducia*, dalla quale consegue tuttavia l'assoluta e immediata incompatibilità del Presidente del Consiglio con l'esercizio della funzione di governo.

Questo elemento è decisivo. Non può in effetti non avvertirsi l'anomalia di un Presidente del Consiglio che resta in carica, e sia pure per il disbrigo degli affari correnti, pur essendo già risultato eletto quale capo dello Stato; né è trascurabile l'esigenza che il Presidente del Consiglio dei Ministri uscente non sia parte nell'adozione di atti su cui in qualità di Presidente della Repubblica sarebbe chiamato a breve ad esercitare il suo scrutinio. Atti rispetto ai quali gli verrebbe inevitabilmente a mancare la necessaria terzietà. Prudenza e opportunità costituzionale suggeriscono dunque che il Presidente, eletto capo dello Stato, si dimetta immediatamente e non resti neppure a gestire l'ordinaria amministrazione.

Per questo ritengo che, ricevuta comunicazione dell'esito del voto del Parlamento in seduta comune dal Presidente della Camera, Draghi dovrebbe convocare il Consiglio dei Ministri affinché prenda atto che egli è divenuto incompatibile con la carica e che ricorre pertanto una condizione giuridicamente assimilabile, seppure non del tutto sovrapponibile, a quella di impedimento del Presidente del Consiglio di cui discorre la legge n. 400 del 1988²⁸. Laddove l'impedimento cui allude l'art. 8 della legge è temporaneo, quello qui determinatosi sarebbe permanente, derivando da un'incompatibilità non rimosibile, ma analoga dovrebbe essere la conseguenza: nomina di un Vicepresidente su proposta del Presidente del Consiglio uscente o

²⁸ A tenore dell'art. 8 della legge 400/1988: "Il Presidente del Consiglio dei ministri può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei ministri. Ricorrendo questa ipotesi, in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, la supplenza spetta al Vicepresidente o, qualora siano nominati più Vicepresidenti, al Vicepresidente più anziano secondo l'età. 2. Quando non sia stato nominato il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, la supplenza di cui al comma 1 spetta, in assenza di diversa disposizione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro più anziano secondo l'età".

supplenza del Ministro più anziano. Definito questo passaggio, il Presidente Mattarella potrebbe accettare irrevocabilmente le dimissioni del Presidente del Consiglio (ormai capo dello Stato “in pectore”) lasciando non già quest’ultimo, ma il Vice presidente o il Ministro supplente (designato dal CDM in applicazione della legge 400) nel disbrigo degli affari correnti.

Al contempo si aprirebbe formalmente la crisi di governo, quale conseguenza necessitata delle dimissioni del Presidente del Consiglio, ma la gestione della crisi non potrebbe essere affidata a Mattarella, il quale, in ossequio alla prassi ordinariamente seguita, rivolta ad accelerare al massimo, dopo il voto parlamentare, l’entrata in carica del nuovo Presidente della Repubblica, dovrebbe anticipare le sue dimissioni senza attendere il 3 febbraio, data di scadenza naturale del suo settennato²⁹. La crisi di governo sarebbe dunque congelata per lo spazio temporale strettissimo che separa la votazione parlamentare del capo dello Stato dal giuramento di questo. Le consultazioni sarebbero affidate al neo Presidente, che potrebbe gestire la situazione politica con tutto l’arsenale dei poteri costituzionali, compreso il potere di scioglimento. Nello scenario che stiamo prefigurando spetterebbe dunque a Draghi conferire l’incarico di formare un nuovo Governo, raccogliere le dimissioni del Ministro anziano supplente e firmare il decreto di nomina del nuovo Presidente del Consiglio o, al contrario, accertare l’impossibilità di formarlo, con conseguente scioglimento delle Camere. Non vi può essere motivo di imbarazzo nell’affidare la gestione della crisi, dal Quirinale, a colui che è stato all’origine della crisi, dimettendosi da Presidente del Consiglio. Nel caso che ci occupa, infatti, come ho anticipato, si tratterebbe di una crisi tecnica, non derivante da sfiducia o dalla disgregazione della maggioranza parlamentare, ma puramente e semplicemente da un atto non revocabile del Parlamento in seduta comune, che ha designato il nuovo Presidente della Repubblica, con ciò stesso rendendolo incompatibile con la funzione di governo.

Lo schema procedimentale così ricostruito non varia significativamente se si prende in considerazione l’ipotesi della elezione di Draghi dopo la scadenza naturale del settennato di Mattarella, e dunque dopo il 3 febbraio. In questo caso resterebbe in *prorogatio* il Presidente Mattarella, il quale riceverebbe le dimissioni di Draghi e lascerebbe il supplente nel disbrigo degli affari correnti.

Resta semmai da chiedersi se eletto Draghi quale nuovo Presidente della Repubblica, apertasi la crisi e accertata l’impossibilità di formare un Esecutivo, convenga affidare la gestione delle elezioni al Governo battezzato dal voto di fiducia iniziale ma divenuto privo del suo vertice e

²⁹ Dimissioni di Presidenti della Repubblica anteriori alla conclusione naturale del settennato non sono nuove all’esperienza repubblicana. Messa da parte la vicenda di Antonio Segni, di cui dopo soli due anni di mandato fu accertato l’impedimento permanente alla carica, dimissioni anticipate sono state quelle di Leone, formalizzate il 15 giugno 1978, con sei mesi di anticipo sulla fine del settennato in seguito a una campagna di stampa che lo riteneva coinvolto – insieme ai Ministri Tanassi e Gui – nello scandalo Lockheed; e di Cossiga, che le rassegnò il 28 aprile 1992, due mesi prima della fine del mandato, giustificandole in un discorso televisivo con l’esigenza di stimolare le forze politiche a superare il blocco politico conseguente alla sconfitta elettorale del pentapartito che sosteneva il Governo. Le dimissioni anticipate di Napolitano, di non sono tuttavia accostabili ai casi appena riportati. Esse, come già espresso, non sono state rassegnate per il sopravvenire di eventi imprevedibili, ma erano preannunciate già all’atto della rielezione, perché costituivano una condizione essenziale e dichiarata dell’accettazione dell’incarico. Si rinvia sul punto al già citato G. SCACCIA, *Il Re Della Repubblica*.

affidato al Ministro supplente o se non sia preferibile insediare un Governo di minoranza con il solo mandato di portare il Paese alle urne, ma del tutto sprovvisto della fiducia di investitura delle Camere. Considero preferibile la prima soluzione per il più alto tasso di legittimazione democratica da riconoscersi al Governo dimissionario rispetto a quello mai ‘fiduciato’. Trattandosi però di un ‘governo del supplente’, e dunque di Governo il cui vertice non ha mai ricevuto un’investitura formale, credo sarebbe necessario rinviarlo alle Camere perché – senza che ciò assuma i connotati formali di un voto di fiducia – si esprimano sulla prosecuzione del medesimo Governo “supplente” nell’esercizio degli affari correnti e sulla gestione delle elezioni.

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

Nessuna delle norme costituzionali sul Presidente della Repubblica richiede una formale presentazione di candidature, che dunque – ove avvenga – non potrà costituire preconditione per l’accesso all’elezione quirinalizia. Ciò premesso, molteplici ragioni di merito e di opportunità costituzionale convergono nel corroborare la prassi che ha finora impedito la presentazione di candidature. Vista la mancanza di ogni disciplina delle modalità di presentazione e delle condizioni minime richieste per considerarla ritualmente inoltrata, diverse ipotesi sono in astratto prospettabili. Ebbene, tutte pongono problemi di coerenza sistematica e di compatibilità con la forma di governo parlamentare, tanto da sconsigliare l’intrapresa di inedito percorso procedurale.

L’unico elemento certo e aproblematico è il destinatario formale delle candidature, che dovrebbe essere il Presidente della Camera dei deputati quale Presidente del parlamento in seduta comune.

Circa le modalità di presentazione della candidatura, la questione si complica. Se fosse sufficiente una semplice dichiarazione personale dell’interessato, la misura sarebbe del tutto inutile, e addirittura dannosa. Per un verso, con riferimento alle personalità i cui nomi circolino già nel discorso pubblico e mediatico, la presentazione svelerebbe in realtà un ‘segreto di Pulcinella’, senza nulla aggiungere o togliere al grado di conoscenza e di consapevolezza dei ‘grandi elettori’ e dei comuni cittadini. Per altro verso, la previsione, nell’art. 84 Cost. di tre soli, scarsamente selettivi, requisiti (cittadinanza italiana, cinquant’anni di età e godimento dei diritti civili e politici), non oppone una barriera adeguata alle candidature più eccentriche: non solo di mitomani, ma anche di celebrità del circuito mediatico, musicale, sportivo, che potrebbero togliere serietà e decoro all’agone quirinalizio imprimendo ad esso una curvatura ‘populista’, nello specifico senso che l’assenza di ogni filtro politico parlamentare (ché il controllo di regolarità della candidatura si dovrebbe attenere ai soli profili formali) contribuirebbe a rendere familiare l’idea che chiunque abbia un certo grado di consenso popolare, non importa per quali specifici meriti o in quale specifico ambito lo abbia conseguito, possa candidarsi a ricoprire la più alta

carica della Repubblica. A risolvere l'inconveniente di candidature improbabili potrebbe bastare la previsione di una presentazione qualificata, ossia provvista del 'sostegno' di un certo numero di deputati o senatori. Sennonché una tale modalità di presentazione, pur compatibile con la necessità di conferire serietà alle candidature, riferirebbe formalmente la candidatura a un gruppo o a uno schieramento di forze politiche e farebbe così ufficialmente del candidato l'espressione di una precisa e individuabile fazione politica. Un dato che mal si concilia con la rappresentanza dell'unità nazionale di cui è espressione e simbolo la figura presidenziale, che deve essere capace anche sul piano puramente esteriore di generare un'aspettativa di terzietà e di indipendenza rispetto al collegio che lo ha eletto. Resta infine da dire che, ammesse le candidature, non potrebbe disconoscersi la possibilità di un dibattito parlamentare sulle stesse, nel quale le logiche divisive e conflittuali del confronto politico parlamentare renderebbero difficile la ricomposizione dell'unità verso la quale tende l'elezione presidenziale e alla cui rappresentanza è chiamato il capo dello Stato. In definitiva, c'è un'antica saggezza nell'assenza di presentazione formale e di dibattito sulle candidature. Una saggezza che non andrebbe dispersa.

