



Alessandro Gigliotti*

Il semestre bianco nel quadro del potere di scioglimento anticipato delle Camere **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il semestre bianco: cenni preliminari. – 3. I poteri presidenziali nelle primissime ricostruzioni dottrinali. – 4. I poteri presidenziali nelle ricostruzioni di Guarino e Mortati. – 5. La teoria “polifunzionale” della controfirma ministeriale. Critica. – 6. La teoria degli atti formalmente presidenziali e sostanzialmente complessi. Critica. – 7. Il potere di scioglimento anticipato come potere formalmente e sostanzialmente presidenziale. – 8. *Ratio* del semestre bianco e ipotesi di riforma.

1. Premessa.

Lo scorso 2 febbraio 2021, nella ricorrenza dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni, già parlamentare democristiano, più volte ministro, Presidente del Consiglio e infine Capo dello Stato tra il 1962 e il 1964, anno delle sue dimissioni a seguito della grave malattia che lo aveva colpito alcuni mesi prima¹, il Presidente Sergio Mattarella ha voluto rendere omaggio al suo illustre predecessore, ricordandone la figura e il prezioso contributo dato alla storia costituzionale italiana, sin dagli anni giovanili, quando prese parte all’esperienza del Partito popolare di Luigi Sturzo, per poi avere un ruolo centrale nella fase costituente e nei primi decenni del periodo repubblicano. Nel comunicato rilasciato dal Quirinale, si pone altresì l’accento sulla prassi, inaugurata dallo stesso Segni, di inviare messaggi alle Camere, ai sensi dell’art. 87, secondo comma, della Costituzione.

Fu proprio in occasione di un messaggio, trasmesso il 17 settembre 1963, che il Presidente Segni avvertì l’esigenza di segnalare i potenziali problemi derivanti dall’assenza di una

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Un recente ritratto del Presidente Segni è contenuto nel volume di S. MURA, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2017.

disposizione costituzionale che vietasse, sull'esempio del XXII emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1951², la rielezione del Presidente della Repubblica alla fine del settennato³. Secondo l'illustre giurista e politico sassarese, la previsione di un divieto di rielezione del Capo dello Stato italiano avrebbe avuto l'effetto di evitare qualunque sospetto che gli atti presidenziali potessero in qualche modo essere finalizzati a favorirne una conferma sul Colle. Sospetto che, del resto, non era stato estraneo neppure al costituente, se è vero che il divieto di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato, di cui al secondo comma dell'art. 88 della Costituzione, andava letto proprio nell'ottica di impedire al Presidente uscente di porre in essere degli atti che fossero strumentali ad una rielezione. Non a caso, lo stesso Segni precisava che, una volta disposta la non rieleggibilità del Presidente, si sarebbe potuto procedere con l'abrogazione del secondo comma del citato art. 88⁴, il quale – a suo dire – alterava il «*difficile e delicato equilibrio tra i poteri dello Stato, e può far scattare la sospensione del potere di scioglimento delle Camere in un momento politico tale da determinare gravi effetti*»⁵.

Non pochi osservatori hanno voluto cogliere nelle parole del Presidente Mattarella un'indicazione – neppure troppo velata, per il vero – sulle elezioni presidenziali che si terranno agli inizi del 2022, alla cessazione dell'attuale settennato, nel senso di una sua assoluta indisponibilità ad un secondo mandato e, più in generale, dell'inopportunità di tale scenario⁶. Ed infatti anche in tempi più recenti, in occasione dell'incontro di studio tenuto al Quirinale l'11 novembre 2021 per rendere omaggio alla figura di Giovanni Leone, nel ventesimo anniversario della sua scomparsa, Mattarella ha rievocato in termini problematici il tema della rielezione del Presidente uscente, ricordando come anche Leone avesse proposto, sulla scia della sollecitazione di Segni, di introdurre in Costituzione il principio della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e procedere alla conseguente eliminazione del semestre bianco.

² Nel quale, com'è noto, si introdusse il divieto di rielezione del Presidente dopo il secondo mandato, dopo che il Presidente Franklin Delano Roosevelt fu confermato alla Casa Bianca per quattro volte, nel 1932, 1936, 1940 e 1944, rompendo la consuetudine che sino a quel momento era sempre stata osservata e in base alla quale, per l'appunto, nessun Presidente uscente si era mai ricandidato per un terzo mandato.

³ Nel testo del comunicato si legge, in particolare: «*Esercitò sempre e sino in fondo le prerogative a lui attribuite dalla Costituzione, inaugurando, per la prima volta, la facoltà di indirizzare messaggi presidenziali al Parlamento secondo quanto previsto dall'art. 87.*

In occasione dell'avvio della IV legislatura repubblicana, il presidente Segni ritenne infatti di segnalare l'opportunità di intervenire sui meccanismi di elezione e nomina dei giudici costituzionali al fine di evitare quelli che definiva "inconvenienti" nella durata dei mandati, per assicurare, invece, una certa continuità nella composizione del collegio e il Parlamento, pochi anni dopo, diede seguito a questa prima esortazione.

Fu anche l'occasione per esprimere la convinzione che fosse opportuno introdurre in Costituzione il principio della "non immediata rieleggibilità" del Presidente della Repubblica. In quell'occasione Segni definiva "il periodo di sette anni sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato". Inoltre – aggiungeva – "la proposta modificazione vale anche ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione". Di qui l'affermazione che "una volta disposta la non rieleggibilità del Presidente, si potrà anche abrogare la disposizione dell'art. 88 comma 2° della Costituzione, che toglie al Presidente il potere di sciogliere il Parlamento negli ultimi mesi del suo mandato".

Una disposizione che – a giudizio del Presidente 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".».

⁴ A seguito del messaggio, il governo in carica, presieduto da Giovanni Leone, presentò alla Camera un disegno di legge costituzionale volto a modificare gli articoli 85 e 88 della Costituzione nel senso auspicato dal Presidente Segni. V. il testo in Camera dei deputati, IV legislatura, Atto Camera n. 599.

⁵ Camera dei deputati, IV legislatura, Doc. XII, n. 1, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica (A norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione)*, trasmesso alla Presidenza il 17 settembre 1963.

⁶ Si vedano, per tutti, M. BREDI, *Governo, il Colle chiama Draghi*, in *Corriere della Sera*, 3 febbraio 2021; P. POMBENI, *Mattarella mette il dito nel nodo del semestre bianco*, in *Il Quotidiano del Sud*, 3 febbraio 2021.

Del resto, è noto che l'ipotesi di rielezione del Capo dello Stato uscente sia sempre stata considerata, se non proprio in contrasto con il dettato costituzionale, quanto meno scarsamente connaturata ad una figura *super partes* quale quella del Presidente della Repubblica. A ciò si aggiunga che la prassi ha visto ascendere al Colle personalità non più giovanissime, a parte alcune eccezioni – una su tutte: Cossiga –, le quali alla scadenza del mandato avevano già raggiunto e in alcuni casi abbondantemente superato gli 80 anni⁷. E non è del resto casuale che l'unico Presidente ad essere rieletto sia stato, nel 2013, Giorgio Napolitano, ormai quasi novantenne, che accettò solo a seguito di un accorato appello di molte forze politiche e in virtù della delicatissima situazione che aveva reso praticamente impossibile giungere ad un accordo per l'elezione del suo successore e per formare una maggioranza idonea a consentire la nascita di un nuovo Governo, e con il preciso impegno che egli avrebbe rassegnato le dimissioni non appena le condizioni politiche glielo avrebbero consentito⁸.

2. *Il semestre bianco: cenni preliminari.*

La previsione di un limite temporale all'esercizio del potere presidenziale di scioglimento anticipato delle assemblee legislative, pur non essendo particolarmente frequente nel panorama degli ordinamenti contemporanei, non rappresenta neppure un istituto eccezionale o riconducibile al solo ordinamento italiano. Già la Costituzione cecoslovacca del 1920, ad esempio, prevedeva che il Presidente della Repubblica – organo titolare del potere di scioglimento anticipato – non potesse procedere alla dissoluzione negli ultimi sei mesi del suo mandato⁹ e una norma analoga era contenuta anche nel successivo testo costituzionale del 1948¹⁰. La Costituzione francese della V Repubblica, dal canto suo, pur consentendo al Presidente di procedere allo scioglimento dell'Assemblea nazionale senza particolari limitazioni – il relativo atto non rientra tra quelli soggetti a controfirma ministeriale –, vieta un ulteriore scioglimento nell'anno successivo alla data di svolgimento delle elezioni anticipate¹¹. La Costituzione portoghese del 1976, infine, prevede un divieto di scioglimento che vige sia nei primi sei mesi della legislatura, sia negli ultimi sei mesi del mandato del Presidente della Repubblica, cui compete la decisione in proposito¹².

Nell'ordinamento costituzionale italiano, la *ratio* del divieto di procedere allo scioglimento anticipato negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale è solitamente ricondotta all'esigenza di evitare che il Capo dello Stato possa fare uso del potere in questione con il solo obiettivo di creare condizioni favorevoli ad una sua rielezione, anche sulla base del presupposto – sul tema si tornerà

⁷ Questa l'età dei Presidenti all'atto dell'elezione: Einaudi (74 anni), Gronchi (68 non ancora compiuti), Segni (71), Saragat (66), Leone (63), Pertini (82 non ancora compiuti), Cossiga (57 non ancora compiuti), Scalfaro (74 non ancora compiuti), Ciampi (79 non ancora compiuti), Napolitano (81 non ancora compiuti), Mattarella (74 non ancora compiuti).

⁸ Dimissioni rassegnate nel gennaio del 2015, dopo circa 21 mesi dall'elezione per la seconda carica.

⁹ Art. 31, comma 2, Costituzione del 1920.

¹⁰ Art. 50, comma 1, Costituzione del 1948.

¹¹ Art. 12, quarto comma, Costituzione del 1958.

¹² Art. 172, comma 1, Costituzione del 1976.

in seguito – secondo il quale il potere di scioglimento sarebbe in tutto e per tutto presidenziale¹³. Accanto all'interpretazione maggioritaria, vi sono però altre ricostruzioni che hanno messo in luce profili di ordine sistemico che avrebbero indotto il Costituente a circoscrivere il raggio d'azione del Presidente nella fase finale del settennato. In particolare, pur senza disconoscere il rilievo della corrente poc'anzi richiamata, una autorevole dottrina ha evidenziato che la logica sottesa alla norma costituzionale risiede anche nella presunzione del depotenziamento della rappresentatività del Capo dello Stato a motivo della ravvicinata scadenza del mandato e nella conseguente minore idoneità del Presidente a compiere valutazioni di ordine politico di particolare complessità¹⁴.

A conclusioni non dissimili è poi giunta un'ulteriore dottrina, per la quale il semestre bianco andrebbe letto congiuntamente alle disposizioni costituzionali che precludono alle Camere l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica nella fase terminale della legislatura. In particolare, l'art. 85, terzo comma, della Costituzione, il quale prevede che, qualora le Camere siano sciolte o manchino meno di tre mesi alla loro cessazione, l'elezione del nuovo Presidente abbia luogo entro quindici giorni dalla riunione delle nuove Camere, con conseguente proroga dei poteri del Presidente in carica. Analogamente, l'art. 86, secondo comma, il quale dispone che, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni del Capo dello Stato, il Presidente della Camera debba indire le elezioni del nuovo Presidente entro quindici giorni, salvo nel caso in cui le Camere siano sciolte o manchino meno di tre mesi alla loro cessazione, ipotesi nella quale la scelta del nuovo inquilino del Colle viene conferita alle Camere di nuova preposizione. Secondo la presente dottrina, dal combinato disposto delle previsioni costituzionali citate si evincerebbe un principio per il quale è bene che un organo costituzionale in scadenza o già cessato – il Presidente della Repubblica nel semestre bianco, le Camere negli ultimi tre mesi della legislatura e durante la *prorogatio* – non influisca sul rinnovo di un altro organo costituzionale, rispettivamente le Camere nell'ipotesi di uno scioglimento anticipato e il Presidente della Repubblica alla scadenza del settennato¹⁵. Le medesime disposizioni, più in generale, sarebbero nel loro complesso ispirate all'intento di svincolare il termine di durata della carica presidenziale da quello delle Camere, in modo che non venga a determinarsi il ricambio contemporaneo dei due organi. Sotto tale profilo, quindi, il semestre bianco avrebbe la finalità di scongiurare la possibilità di una duplice carenza nella triade Parlamento-Governo-Capo dello Stato, che si andrebbe a prefigurare nell'ipotesi di cessazione anticipata delle Camere e di scadenza del settennato¹⁶.

Va detto che la chiave di lettura “personalistica” del semestre bianco trova puntuale conferma nei lavori dell'Assemblea costituente e, precisamente, in quelli del *plenum*, quando furono esaminati alcuni emendamenti volti ad introdurre limiti temporali all'esercizio del potere di

¹³ Tra i vari, v. A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, 123; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1972, 240 ss.; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, II, *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, 212 ss.

¹⁴ La presente lettura è stata proposta, come noto, da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, nona edizione, CEDAM, Padova, 1976, p. 663, e ripresa anche da M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, n. 4, 1329.

¹⁵ La tesi è stata proposta da A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Diritto e società*, 1979, n. 4, 812 ss.; IDEM, *Riflessioni in tema di semestre bianco*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1984, p. 420 ss.

¹⁶ A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, cit., p. 813 s.; IDEM, *Riflessioni in tema di semestre bianco*, cit., 422.

scioglimento anticipato delle Camere¹⁷. Un primo emendamento, a prima firma Carpano Maglioli, precisava infatti che il potere di scioglimento poteva essere esercitato solo dopo un anno dallo svolgimento delle elezioni ed esclusivamente qualora, nel corso di un semestre, vi fossero state due crisi di governo a seguito di votazione fiduciaria. L'emendamento era visibilmente ispirato all'art. 51 della Costituzione francese del 1946, così come un secondo emendamento, presentato dall'on. Nobili, ancora più aderente al testo costituzionale transalpino in quanto affidava il potere di scioglimento al Presidente, ma su proposta del Consiglio dei ministri, e ne rendeva possibile l'esercizio solo dopo 18 mesi dall'inizio della legislatura e sono in caso di due crisi di governo – in questo caso non si precisava che le crisi dovessero necessariamente conseguire a votazioni fiduciarie – intercorse nell'arco di 18 mesi. I due emendamenti non furono però accolti: nella seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947, dopo che il relatore on. Tosato espresse il parere contrario, Nobili ritirò il suo dichiarando di voler convergere su quello di Carpano Maglioli, ma tale emendamento – votato a scrutinio segreto – fu respinto.

In quella medesima circostanza fu poi discusso un emendamento dell'on. Laconi, il quale vietava lo scioglimento negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Illustrandone i contenuti, il deputato comunista ebbe modo di evidenziare che, una volta approvata la disposizione che prevedeva la proroga automatica dei poteri del Presidente della Repubblica in caso di scioglimento delle Camere – quella che nel testo definitivo sarebbe divenuto il terzo comma dell'art. 85 –, era a quel punto indispensabile stabilire un certo limite al potere di scioglimento, in modo da evitare che il Presidente potesse porre in essere un *«piccolo colpo di Stato legale, e cioè [potesse] sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni»*¹⁸. In sede di parere, l'on. Tosato si espresse in modo moderatamente favorevole, facendo notare che la proposta emendativa era di per sé superflua, avendo *«già votato un articolo in forza del quale non si procede ad elezione del Presidente della Repubblica nel caso in cui questa elezione cada nell'ultimo semestre di vita delle Camere. È evidente che una norma di correttezza costituzionale imporrà identica condotta da parte del Presidente della Repubblica per quanto riguarda lo scioglimento. Tuttavia, se l'onorevole Laconi insiste, la Commissione non ha difficoltà ad accettare la sua proposta»*¹⁹. Orbene, Laconi decise di mantenere il suo emendamento, che fu quindi approvato: il semestre bianco entrava così in Costituzione²⁰.

La chiave di lettura maggioritaria trova ulteriore conferma anche nell'evoluzione costituzionale successiva. Nel già citato messaggio trasmesso alle Camere il 17 settembre 1963, il Presidente

¹⁷ In argomento, si veda la ricostruzione puntuale ed esaustiva di G. MENEGATTO, *Ancora sul semestre bianco e sulla rielegibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *Consulta OnLine*, 2021, n. 1, 263 ss.

¹⁸ Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947, 1545. Secondo Laconi, *«se domani 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»*.

¹⁹ Ivi, 1544. Nelle parole di Tosato si coglie peraltro una svista, nella misura in cui egli parlava di “semestre”, poiché sia l'art. 81 del progetto di Costituzione approvato dalla Commissione dei 75 sia la formulazione approvata in Assemblea prevedevano che l'elezione del Presidente della Repubblica fosse demandata alle nuove Camere nel caso di scadenza del mandato negli ultimi tre mesi della legislatura. La primissima formulazione dell'articolo, in sede di Seconda Sottocommissione, recava invece l'indicazione dell'ultimo semestre della legislatura. Si veda il testo in Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione (prima sezione), resoconto sommario della seduta di giovedì 19 dicembre 1946, 6 s.

²⁰ Ivi, 1547 s.

Antonio Segni non soltanto evidenziava l'opportunità di introdurre in Costituzione il principio della non immediata rieleggibilità del Presidente alla fine del settennato, essendo il mandato ampiamente sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato, ma precisava altresì che la «*proposta modificazione vale anche ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione. Una volta disposta la non rieleggibilità del Presidente, si potrà anche abrogare la disposizione dell'art. 88 comma 2 della Costituzione, il quale toglie al Presidente il potere di sciogliere il Parlamento negli ultimi mesi del suo mandato*». Il legame tra semestre bianco e rieleggibilità del Presidente uscente non poteva essere enunciato in modo più cristallino; e tale chiave di lettura, come si è già accennato, veniva del resto fatta propria anche da un altro Capo dello Stato, Giovanni Leone – il quale nel suo messaggio alle Camere del 15 ottobre 1975 reiterava la proposta del suo predecessore²¹ –, nonché da alcune proposte di revisione costituzionale che avevano il medesimo oggetto²².

Un esame dell'istituto del semestre bianco e della sua opportunità nell'attuale contesto politico-istituzionale postula pertanto una preventiva analisi di due questioni tra loro correlate e che assumono carattere preliminare: quale sia la *ratio* della preclusione di cui al secondo comma dell'art. 88 della Costituzione e, ancor prima, a chi spetti la titolarità effettiva del potere di scioglimento. Parte della dottrina evidenzia infatti che la previsione di un vincolo temporale allo scioglimento delle Camere, essendo evidentemente finalizzato ad impedirne un esercizio improprio e, come tale, non rispettoso dei presupposti costituzionali, dimostrerebbe in modo inequivocabile che il potere di scioglimento è in tutto e per tutto presidenziale²³. Qualora infatti il Costituente avesse concepito lo scioglimento come un potere da esercitare su impulso del Governo, non avrebbe avuto alcuna ragione di istituire un semestre bianco in corrispondenza della scadenza del mandato presidenziale, dal momento che il Capo dello Stato non avrebbe avuto alcun ruolo propulsivo in ordine allo scioglimento deliberato in Consiglio dei ministri. E verosimilmente a conclusioni non molto diverse si dovrebbe giungere anche nell'ipotesi in cui si consideri il potere di scioglimento anticipato come un potere duale: in tal caso, il Presidente dovrebbe condividere con il Governo la decisione e non avrebbe quindi alcun modo di fare un

²¹ Camera dei deputati, VI legislatura, Doc. I, n. 1, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica (A norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione)*, trasmesso alla Presidenza il 15 ottobre 1975, nel quale egli invitava le Camere ad esaminare la richiesta «*di una modifica della Costituzione, già avanzata nel 1963 da un mio illustre predecessore e che io stesso, Presidente del Consiglio del tempo, feci riversare in un disegno di legge approvato dal mio Governo e presentato in Parlamento: la previsione della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con la conseguente eliminazione del semestre bianco*».

²² Camera dei deputati, IV legislatura, proposta di legge costituzionale n. 397, di iniziativa dell'on. Bozzi ed altri, recante *Modifica agli articoli 85 e 88 della Costituzione*, presentata l'11 settembre 1963 (quindi alcuni giorni prima del messaggio del Presidente Segni); Camera dei deputati, V legislatura, proposte di legge costituzionale n. 294, di iniziativa dell'on. Luzzatto ed altri, recante *Modifica all'articolo 85, primo comma, della Costituzione*, presentata il 26 luglio 1968 (limitata nel suo oggetto a sancire il solo divieto di immediata rielezione del Presidente uscente); Senato della Repubblica, V legislatura, disegni di legge costituzionale n. 41, di iniziativa dell'on. Nencioni ed altri, recante *Modificazioni delle norme contenute negli articoli 85 e 88 della Costituzione sulla elezione ed i poteri del Presidente della Repubblica*, presentato il 10 luglio 1968, e n. 480, di iniziativa dei senatori Bergamasco e Veronesi, recante *Modifica degli articoli 85 e 88 della Costituzione*, presentato il 7 febbraio 1969.

²³ *Ex plurimis*, v. A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, vol. IV, *Diritto pubblico e storia del diritto*, CEDAM, Padova, 1950, 226 s., nota n. 3; F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, n. 1, p. 128 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, n. 2, p. 284; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., 239 ss.; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Politica del diritto*, 1980, n. 2, 232 s.

uso distorto dell'istituto, quanto meno al solo fine di favorire la sua permanenza al Colle per un secondo settennato.

Tuttavia, la presente chiave di lettura non appare così scontata, se si pone mente al fatto che parte della dottrina, come si è visto, assegna al semestre bianco un significato più pregnante, che va ben al di là dell'esigenza di evitare un esercizio "personalistico" del potere di scioglimento da parte del Presidente. È stato osservato, in particolare, che se i costituenti avessero avuto come unico obiettivo quello di porre un ostacolo ad eventuali abusi del Presidente della Repubblica, avrebbero potuto vietare la rielezione nell'ipotesi in cui egli avesse fatto uso del potere di scioglimento negli ultimi sei mesi del mandato, anziché fissare un divieto generale quale quello posto dal secondo comma dell'art. 88 della Costituzione²⁴. Più in generale, occorre poi verificare come la previsione di un periodo nel quale risulti inibito l'esercizio del potere di scioglimento possa incidere sugli equilibri su cui poggia l'intero assetto istituzionale. A tal proposito, già negli anni Sessanta un'attenta dottrina evidenziava che, una volta sottratto al Presidente, seppure temporaneamente, l'uso del fondamentale potere di scioglimento, le ripercussioni sull'efficienza del ruolo istituzionale dell'organo sarebbero gravi. Il divieto di procedere allo scioglimento anticipato, infatti, incide inevitabilmente sul delicato sistema di pesi e contrappesi su cui poggia il regime parlamentare e determina un temporaneo squilibrio e sbilanciamento che va a danno dell'istanza suprema di tutela e garanzia della Costituzione: ad esempio, nel caso di una crisi di governo di ardua o impossibile soluzione, nell'affrontare la quale il Capo dello Stato dovrebbe agire senza poter fare uso dello strumento dello scioglimento²⁵.

Non deve quindi destare eccessivo stupore se, negli ultimi mesi del suo settennato, il Presidente Gronchi sia stato destinatario di alcune sollecitazioni affinché rassegnasse le dimissioni prima che il semestre bianco ne limitasse il raggio d'azione²⁶. Medesimo lo scenario con Saragat al Quirinale, al quale l'invito a lasciare la suprema carica con sei mesi di anticipo fu rivolto da varie personalità delle istituzioni, tra cui il Presidente del Senato Merzagora ed altri esponenti politici di rilievo quali Giuseppe Pella e Ugo La Malfa²⁷. E sette anni più tardi, in occasione degli ultimi mesi del settennato di Giovanni Leone, in alcuni ambienti si paventava il rischio che l'impossibilità di ricorrere allo scioglimento potesse realizzare una sorta di vuoto di potere, che avrebbe avvantaggiato quelle forze politiche in grado di assumere atteggiamenti che proprio l'arma dello scioglimento, data la sua valenza deterrente, in condizioni normali avrebbe consentito di evitare²⁸. Rischi che non ebbero modo di concretizzarsi, giacché Leone si dimise con qualche mese di anticipo, giustappunto 14 giorni prima dell'inizio del semestre bianco²⁹, ma non per

²⁴ A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, cit., 809.

²⁵ S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, 1963, n. 10-12, 733 s.

²⁶ A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, cit., 822.

²⁷ G. MAMMARELLA - P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 143 s.

²⁸ A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, cit., 796.

²⁹ Avendo giurato il 29 dicembre 1971, il semestre bianco sarebbe iniziato il 29 giugno 1978. Le dimissioni furono rassegnate il 15 giugno dello stesso anno.

ragioni legate al semestre bianco, bensì in conseguenza delle polemiche e delle accese campagne di stampa in suo sfavore legate, in modo particolare, allo scandalo Lockheed³⁰.

3. *I poteri presidenziali nelle primissime ricostruzioni dottrinali.*

Una corretta lettura dell'art. 88 della Costituzione, finalizzata ad individuare l'organo avente la titolarità effettiva del potere di scioglimento anticipato, presuppone uno sguardo generale al complesso di poteri spettanti al Presidente della Repubblica e alla natura dei suoi atti. Compito non semplice, data la stringatezza delle disposizioni costituzionali che ha indotto alcuni autorevoli studiosi a definire il Capo dello Stato come l'organo più «problematico» della Costituzione – non tanto a causa delle disposizioni contenute nella Costituzione, quanto a motivo dei suoi silenzi e delle sue ambivalenze³¹ – e quello più «sfuggente», data la laconicità delle disposizioni che ne disciplinano i poteri, suscettibili di interpretazioni difformi se non addirittura contrapposte³². Del resto, i primi commenti al nuovo testo costituzionale non potevano che risentire dell'inevitabile confronto tra la figura del Presidente e quella del monarca del periodo statutario, organo che si presentava come il fulcro di tutte le funzioni statali che non a caso venivano esercitate o con il suo consenso – la sanzione regia per quella legislativa –, o direttamente da lui – si pensi all'art. 5 dello Statuto, secondo cui «al Re solo appartiene il potere esecutivo» – o per lo meno in suo nome, per quanto concerne quella giurisdizionale³³. Sotto questo profilo, la figura del Presidente appariva nettamente indebolita rispetto al monarca del regime statutario, quanto meno sul piano formale, essendo pacifico che anche nell'ordinamento sabauda il potere decisionale si era progressivamente spostato verso i ministri responsabili e che pertanto molte attribuzioni spettanti alla Corona non traducevano più un effettivo potere.

E infatti non sono mancate, in modo particolare nei primissimi anni di vigenza della Costituzione repubblicana, autorevoli chiavi di lettura che relegavano il Presidente della Repubblica ad una dimensione puramente notarile, formale e simbolica. In una delle prime ricostruzioni sistematiche del nascente ordinamento, in particolare, Giorgio Balladore Pallieri scriveva che, sebbene il passaggio dalla forma monarchica a quella repubblicana avrebbe dovuto comportare un accrescimento delle funzioni del Capo dello Stato, in virtù della sostituzione della corona ereditaria con una persona di provata competenza politica e di largo seguito personale, di fatto era accaduto l'opposto, in quanto il Presidente della Repubblica non possedeva più parecchie funzioni spettanti al Re, e peraltro quelle più importanti³⁴. Egli, infatti, non era posto al vertice del potere esecutivo, ruolo attribuito al Governo della Repubblica, e pur essendo capo supremo della pubblica amministrazione aveva in merito funzioni assai ristrette; non aveva il

³⁰ Sul tema, v. F. DAMATO, *Il Colle più alto. Fatti e misfatti dei Presidenti della Repubblica*, Sugarco Edizioni, Milano, 1982, 110 ss.; A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, 206 ss.; G. MAMMARELLA - P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, cit., 164 ss.

³¹ G. MARANINI, *La Costituzione che dobbiamo salvare*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, 103.

³² L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 236 ss.

³³ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, cit., 270.

³⁴ G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Marzorati, Milano, 1948, 116.

compito di coordinare gli altri organi dello Stato, né la funzione di richiamare all'osservanza della Costituzione, compito – quest'ultimo – affidato alla Corte costituzionale. Al Presidente, in definitiva, non restava che la funzione – anch'essa puramente formale – di rappresentare l'unità dello Stato³⁵.

Seguendo il medesimo approccio, in quegli stessi anni Serio Galeotti evidenziava come già un esame sommario delle attribuzioni del Presidente della Repubblica denotasse un netto indebolimento della figura del Capo dello Stato rispetto al precedente ordinamento. Al Re sabauda spettava una triade di poteri – nomina dei ministri, revoca degli stessi e scioglimento anticipato della Camera dei deputati – che non avevano pieno riscontro nelle attribuzioni costituzionali del nuovo Presidente: non solo perché veniva a mancare anzitutto il fondamentale potere di revoca dei ministri, ma anche perché in ordine agli altri due – la nomina del Presidente del Consiglio e lo scioglimento delle Camere – la discrezionalità del Quirinale appariva ridotta.

Nel caso del potere di nomina in virtù del fatto che il Governo doveva ricevere la fiducia (esclusivamente) da parte delle Camere, quanto allo scioglimento anticipato poiché il ruolo decisivo sarebbe spettato al Governo³⁶. E del resto la figura presidenziale del nascente ordinamento non era riconducibile a nessuna delle principali funzioni dello Stato, quella legislativa e quella governativo-esecutiva. Non alla prima, in quanto al Presidente della Repubblica era precluso il potere di sanzionare le leggi, residuando esclusivamente un mero potere di chiedere alle Camere una nuova deliberazione su un testo già approvato, potere che per giunta era subordinato all'iniziativa del Governo per il tramite del ministro proponente e responsabile³⁷. Non alla seconda, assegnata esplicitamente ad un solo organo, il Governo, e non già a due organi distinti³⁸.

Analogamente, in uno scritto di pochi anni dopo, Amedeo Giannini osservava che il Capo dello Stato esprimeva l'unità nazionale, ma solo formalmente, ed altrettanto formalmente partecipava a talune funzioni di governo, avendo come unico compito quello di sottoscrivere gli atti dell'esecutivo. Nulla era poi la sua partecipazione alle funzioni legislative, fatta salva la possibilità di sollevare qualche osservazione al momento della promulgazione delle leggi, priva di ogni pratico effetto se non accolta, osservazione che del resto non faceva altro che tradurre una richiesta di riesame da parte del Governo. Anche nell'esercizio del potere di scioglimento, infine, il Presidente non avrebbe avuto altro ruolo se non quello di formalizzare una richiesta del Governo, che dell'atto si assumeva la responsabilità³⁹. In definitiva, secondo il chiaro Autore la modesta portata delle funzioni che il Presidente della Repubblica era chiamato ad esercitare non gli avrebbe consentito di svolgere un ruolo effettivamente incisivo, in quanto tutto ciò che il Capo

³⁵ Ivi, 115 ss.

³⁶ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale della Università Cattolica, Milano, 1949, p. 10 ss.

³⁷ Ivi, 17 s.

³⁸ Ivi, 18 ss.

³⁹ A. GIANNINI, *Il Presidente della Repubblica*, in *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, vol. IV, Zanichelli, Bologna, 1953, 236 ss.

dello Stato avrebbe potuto fare era basato principalmente sulla sua forza morale, più che sui suoi poteri giuridici⁴⁰.

In queste prime ricostruzioni si percepisce chiaramente una tendenza volta a vedere nell'organo chiamato a ricoprire la carica presidenziale una figura fortemente rappresentativa e simbolica, ma dotata di poteri puramente decorativi e formali. Segnatamente, il fatto che tutti i suoi atti fossero soggetti a controfirma da parte dei ministri "proponenti", atti dei quali egli non era pertanto chiamato a rispondere se non nel caso di alto tradimento o attentato alla Costituzione, era indice non già di una posizione di assoluta preminenza, quanto piuttosto di una precisa scelta volta ad indebolirlo e circoscriverne il raggio d'azione. In altre parole, nel dichiararne l'irresponsabilità il Costituente aveva voluto impedire che il Presidente potesse agire secondo una personale linea politica o secondo la sua esclusiva volontà: egli doveva invece ricercare il concorso, la cooperazione e la responsabilità dei ministri, i quali d'altra parte non si assumevano la responsabilità per atti altrui, ma partecipavano attivamente al processo di formazione degli stessi⁴¹.

Dal combinato disposto degli articoli 89 e 90 del testo costituzionale, secondo il già citato Ballardore Pallieri, si evinceva pertanto che solo eccezionalmente con la controfirma il ministro intervenisse a dare il suo consenso ad un atto voluto dal Capo dello Stato, e precisamente nei soli casi di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, di messaggio alle Camere o di scioglimento anticipato. Tolti i casi eccezionali di grave crisi, la realtà era esattamente opposta, in quanto era il Governo ad avere l'iniziativa dei provvedimenti di competenza del Capo dello Stato, ed era lo stesso Governo a decidere sia sull'opportunità sia sul loro contenuto⁴². In definitiva, il senso vero delle disposizioni costituzionali richiamate era che non già il Capo dello Stato dovesse ottenere la controfirma da parte dei ministri per gli atti che egli volesse emanare, bensì che il ministro dovesse ottenere la firma del Capo dello Stato per i provvedimenti di sua iniziativa⁴³. E pertanto la norma per la quale nessun atto del Presidente della Repubblica sarebbe stato valido se non controfirmato da un ministro valeva a significare che le attribuzioni presidenziali non potevano essere esercitate se non sulla base di un'iniziativa ministeriale, mediante la predisposizione dell'atto che veniva sottoposto al Presidente dopo avere definito interamente il suo contenuto, spettando a quest'ultimo una mera attività di controllo funzionale a verificarne la conformità ai supremi interessi della comunità statale, tesa cioè alla salvaguardia dell'integrità dell'ordinamento costituzionale e della personalità internazionale⁴⁴.

L'eco di queste teoriche si riscontra, in realtà, anche in ricostruzioni dottrinali successive, nelle quali è ormai presente l'impostazione tradizionale, elaborata da Mortati e fondata sulla tripartizione degli atti presidenziali – atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi, atti complessi –, ma tendendo a privilegiare una chiave di lettura complessiva nella quale è il ruolo dei ministri ad essere decisivo.

⁴⁰ Ivi, p. 243.

⁴¹ T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, vol. II, Barbera, Firenze, 1950, 120 s.

⁴² G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, cit., 126.

⁴³ G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, cit., 127.

⁴⁴ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 39 ss.

Così, nel 1965 Antonio Valentini scriveva che, negli atti sostanzialmente governativi, nei quali egli includeva anche la promulgazione delle leggi e la nomina dei giudici costituzionali, il ruolo presidenziale finiva per essere meramente formale, in quanto l’emanazione dell’atto era sostanzialmente dovuta e consequenziale alla proposta ministeriale, salva la sola considerazione per cui, in determinati casi, dalla sottoscrizione del decreto sarebbe potuta scaturire un’accusa di alto tradimento o attentato alla Costituzione ai sensi dell’art. 90 della Costituzione⁴⁵. Senonché, persino di fronte agli atti tradizionalmente attribuiti alla discrezionalità del Presidente, lo stesso Autore coglieva una partecipazione ministeriale non puramente formale, tanto da includere nella categoria degli atti a partecipazione eguale, oltre allo scioglimento anticipato, persino i messaggi alle Camere, il rinvio delle leggi, la nomina dei senatori a vita e la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri (o, per meglio dire, l’incarico di formare il Governo), nei quali di fatto il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto ricercare l’accordo con il Governo se non addirittura operare previa proposta ministeriale⁴⁶.

4. *I poteri presidenziali nelle ricostruzioni di Guarino e Mortati.*

I primissimi studi sui poteri presidenziali risentivano, come si è visto, delle naturali difficoltà nel cogliere i corretti paradigmi di un tessuto normativo – quello costituzionale – a maglie troppo larghe e per molti versi fortemente legato alle teorizzazioni tipiche del recente passato. Nell’ordinamento statutario, in particolare, Corona e ministri costituivano per definizione un complesso strutturalmente omogeneo, nell’ambito del quale l’organo collegiale non aveva la titolarità assoluta di competenze specifiche. Gli atti riferiti al potere esecutivo, emanati dal monarca e controfirmati dai ministri, erano infatti il prodotto di un unico centro di potere, sebbene questo fosse ripartito tra organi diversi che pian piano assunsero una loro autonomia sino al punto di relegare il Re in una posizione defilata e pressoché ininfluenza⁴⁷. Il progressivo spostamento del potere decisionale dalla Corona ai ministri era stato favorito proprio dall’istituto della controfirma, attraverso la quale i ministri si assumevano la responsabilità degli atti regi e ne rispondevano politicamente di fronte alle Camere⁴⁸. Si delineava, in altri termini, quella differenziazione tra Corona e Governo, che avrebbe assunto una sua propria fisionomia e dato così vita a quel modello istituzionale che Burdeau avrebbe efficacemente definito come basato su due poteri (esecutivo e legislativo) e tre organi (Capo dello Stato, Governo, Parlamento)⁴⁹.

Nell’ordinamento repubblicano, per l’appunto, Presidente della Repubblica e Governo divenivano due organi a sé stanti – per usare un’espressione dottrinale molto efficace riferita al

⁴⁵ A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, 57 ss.

⁴⁶ Ivi, 35 ss. e 115 ss.

⁴⁷ V. SICA, *La controfirma*, Jovene, Napoli, 1953, 37.

⁴⁸ V. SICA, *La controfirma*, cit., p. 208; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, cit., 270 ss.

⁴⁹ G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d’après guerre*, Editions internationales, Paris, 1932, 79 ss.

Presidente, i ministri non erano più “suoi” ministri⁵⁰ – e con ruoli nettamente distinti nel quadro istituzionale⁵¹, sebbene essi fossero chiamati a collaborare ai fini dell’adozione di atti presidenziali tra i quali rientravano anche quelli esplicitamente riferiti alla sfera di attribuzioni costituzionali del potere esecutivo e quindi di competenza governativa: si pensi, a titolo di esempio, ai decreti con forza di legge, “adottati” dal Governo ma “emanati” dal Presidente della Repubblica. Sotto tale profilo, il testo costituzionale non forniva però elementi per individuare inequivocabilmente, nell’alveo dei poteri presidenziali delineati dall’art. 87, l’organo titolare del potere decisionale effettivo, da cui le già richiamate incertezze dottrinali nel ricostruire la figura presidenziale, la portata dei suoi poteri e la natura giuridica dei suoi atti.

Anche l’esegesi dell’art. 89 risentiva delle medesime incertezze. Nel precisare che nessun atto presidenziale era valido se non controfirmato da parte del ministro proponente, che ne assumeva la connessa responsabilità, il testo costituzionale lasciava aperta una pluralità di chiavi interpretative potenzialmente idonee a dare luogo a ricostruzioni divergenti se non addirittura diametralmente opposte. Per un verso, infatti, la Costituzione sembrava esigere che tutti gli atti del Presidente della Repubblica traessero origine da una proposta ministeriale – in quanto “ogni” atto presidenziale avrebbe necessitato, per essere valido, della controfirma del ministro proponente –, con la conseguenza che il Capo dello Stato non avrebbe avuto una propria autonomia propulsiva o decisionale ma si sarebbe dovuto limitare ad aderire o meno alle istanze governative⁵². Una chiave esegetica diametralmente opposta, per contro, deduceva dal testo costituzionale un obbligo di controfirma limitato ai soli atti di iniziativa governativa – i soli per i quali era possibile individuare un ministro “proponente” ed al contempo “competente” –, sicché gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, adottati su libera iniziativa del Capo dello Stato, non sarebbero stati soggetti a controllo ministeriale e quindi pienamente discrezionali⁵³. Senonché, tra le due tesi contrapposte, quella che ha avuto maggiore seguito è stata quella intermedia, per la quale alla luce dell’art. 89 gli atti presidenziali devono essere sempre controfirmati ma non anche necessariamente proposti dal ministro, in ossequio all’altro importante principio, sancito dall’art. 90, secondo cui il Presidente della Repubblica non è

⁵⁰ L’espressione è di T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 121. Analogamente, A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, cit., p. 225, il quale evidenzia che nel nuovo ordinamento non esiste più un «Governo del Capo dello Stato» ma un «Governo della Repubblica», nonché L. PICCARDI, *La Corte costituzionale in Italia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1951, p. 233; F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell’esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, cit., 75.

⁵¹ In senso contrario, però, v. L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, La Scienza, Roma, 1951, p. 69 ss., il quale ritiene che il potere esecutivo sia ripartito tra Capo dello Stato e Governo e, in particolare, che il Presidente sia posto al vertice del potere esecutivo, nonché, nella dottrina più recente, O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 219 ss., secondo cui il Capo dello Stato non è escluso dal circuito dell’indirizzo politico, essendo i poteri presidenziali al contempo poteri governativi e viceversa.

⁵² Per la presente tesi, v. in particolare S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 29 s.; A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, cit., 224.

⁵³ M. PALMERINI, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1953, n. 3-4, p. 292 ss.; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Archivio giuridico “Filippo Serafini”*, 1957 (vol. CLII), n. 1-2, 35 ss.; E. CHELI, *Art. 89*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Zanichelli, Bologna, 1983, p. 146 ss.; A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. II, *Dell’organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, 715 ss.

responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni se non nel caso di alto tradimento e attentato alla Costituzione⁵⁴.

Tesi che ha ricevuto anche una sua traduzione normativa nella legge 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, il cui art. 4 precisa che i giudici di nomina presidenziale sono preposti con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri ma adottato senza una previa proposta ministeriale. Nel corso dei lavori parlamentari alla Camera per la sua approvazione, invero, una prima formulazione del testo prevedeva che i giudici costituzionale in questione fossero nominati su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia⁵⁵. In quella sede si osservò che la disposizione concretava «*l'ottemperanza pura e semplice del preciso precetto contenuto nell'articolo 89 della Costituzione. Se il Presidente della Repubblica dovesse procedere al decreto di nomina senza la controfirma del ministro proponente, quella nomina sarebbe nulla, diversamente il Presidente della Repubblica diventerebbe egli responsabile, ciò che andrebbe a ferire il disposto all'articolo 90 della Costituzione*»⁵⁶. Ne derivò un acceso dibattito che vide confrontarsi due tesi contrapposte, non dissimili da quelle avanzate sul piano dottrinale: l'una riteneva necessario che gli atti presidenziali fossero preceduti dalla proposta ministeriale – sostenuta autorevolmente, tra gli altri, anche da Alfonso Tesaurò, relatore del provvedimento – e che pertanto la disposizione in questione fosse attuativa della Costituzione, l'altra di segno contrario e secondo la quale essa violava l'art. 135, che assegnava al Presidente – e non al Governo – il compito di nominare i giudici costituzionali. Inizialmente prevalse la prima chiave interpretativa, con conseguente approvazione della disposizione, ma successivamente il Senato apportò una modifica finalizzata ad espungere dal testo la proposta ministeriale, in ossequio alla seconda ipotesi ermeneutica⁵⁷.

Senonché, nei primi anni Cinquanta in sede dottrinale si andò delineando un indirizzo che avrebbe sistematizzato ruolo e poteri del Presidente della Repubblica, classificando i relativi atti secondo uno schema la cui teorizzazione più raffinata si deve a Giuseppe Guarino e Costantino Mortati. Nella sua nota trattazione pubblicata presso la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Guarino evidenziava che gli atti presidenziali erano riconducibili a due distinte tipologie: una prima che includeva gli atti formalmente adottati dal Presidente della Repubblica ma sostanzialmente riferibili al Governo, che li deliberava in attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo di maggioranza; una seconda, che ricomprendeva gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, adottati autonomamente dal Presidente in quanto atti costituzionali e come tali

⁵⁴ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, n. 4, 926 ss.; L. PICCARDI, *La Corte costituzionale in Italia*, cit., p. 236 s.; V. SICA, *La controfirma*, cit., 19 ss.

⁵⁵ La disposizione derivava da un emendamento predisposto dall'on. Fumagalli, il quale introduceva un articolo aggiuntivo che disponeva nel modo seguente: «*I giudici della Corte costituzionale, la cui nomina spetta al Presidente della Repubblica, sono nominati con decreto emanato su proposta del Ministro di grazia e giustizia*». Camera dei deputati, I legislatura, seduta pomeridiana di mercoledì 14 marzo 1951, 27117 s.

⁵⁶ Ivi, 27117.

⁵⁷ Senato della Repubblica, I legislatura, seduta di giovedì 2 ottobre 1952, 35689 ss. La modifica, più in dettaglio, fu introdotta nel corso dell'esame presso la Commissione giustizia e poi approvata in via definitiva in Assemblea. Sulla complessa vicenda, v. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., 903 ss.; L. PICCARDI, *La Corte costituzionale in Italia*, cit., 229 ss.

collocati al di fuori del perimetro dell'indirizzo politico-amministrativo di maggioranza⁵⁸. La distinzione concettuale tra atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi ed atti formalmente e sostanzialmente presidenziali discendeva, in particolare, dal fatto che la Costituzione assegnava al Governo, e unicamente ad esso, di delineare l'indirizzo politico ed amministrativo da sottoporre all'approvazione delle Camere: l'art. 95 affidava infatti al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di dirigere la politica generale del Governo, mantenendo l'unità di indirizzo politico ed amministrativo ed assumendosi la correlata responsabilità di fronte alle Camere ai sensi dell'art. 94. Il Presidente della Repubblica, esterno al potere esecutivo in quanto irresponsabile, era pertanto estraneo anche alla determinazione del contenuto di tali atti, nei cui confronti avrebbe dovuto esercitare un mero – ancorché non irrilevante – controllo di legittimità, rifiutandone l'emanazione qualora ne avesse ravvisato l'illegittimità costituzionale ovvero presentando obiezioni di merito al Governo senza poter però opporre veti qualora l'esecutivo non si fosse conformato alle indicazioni presidenziali⁵⁹.

Gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, per contro, avevano come criterio di individuazione il fatto di trovare, per ciascuno di essi, un fondamento speciale che ne dimostrasse l'estraneità all'indirizzo politico di maggioranza. Fondamento che Guarino individuava in particolare negli atti di nomina del Presidente del Consiglio, di accettazione delle dimissioni del Governo, di scioglimento anticipato delle Camere, di nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali e nel potere di inviare messaggi alle Camere⁶⁰. Negli atti sostanzialmente presidenziali, l'attività governativa sarebbe stata limitata – in modo reciproco rispetto alla prima tipologia di atti – ad un mero controllo di legittimità, da realizzarsi negando la controfirma in presenza di vizi di legittimità o presentando le proprie obiezioni al Presidente, in questo caso dovendo comunque procedere alla controfirma di fronte alla volontà di quest'ultimo di insistere⁶¹.

Una prima diretta conseguenza della ricostruzione di Guarino era l'abbandono della tradizionale tesi dell'atto complesso, nel quale la volontà del Presidente – attraverso la firma – e quella del Governo – che si realizza mediante la controfirma – si fondono in un'unica manifestazione di volontà⁶². Nella visione di Guarino, invece, la partecipazione dei due organi all'atto presidenziale non rivestiva mai lo stesso ruolo e quindi non vi era alcuna fusione tra le due volontà, in quanto le due autonomie richiedevano sempre il concorso di un secondo organo per il loro esercizio, di volta in volta il Presidente o il Governo⁶³. La seconda conseguenza era il

⁵⁸ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., 933 ss. Una classificazione analoga è quella proposta da V. SICA, *La controfirma*, cit., 189 ss.

⁵⁹ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., 984.

⁶⁰ Ivi, 939 ss.

⁶¹ Ivi, 984.

⁶² Per la tesi dell'atto complesso, *ex plurimis*, v. A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera, Firenze, 1951, 131 ss.; A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, cit., 233 s.; L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, cit., p. 130 ss.; L. PICCARDI, *La Corte costituzionale in Italia*, cit., 232; V. SICA, *La controfirma*, cit., 216 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, ottava edizione, Giuffrè, Milano, 1965, p. 202; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 16 ss.

⁶³ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., 983 ss., in cui si legge che «vi è un alveo comune nel quale esse scorrono, ma le acque di queste due fonti, pure svolgendo funzioni in collaborazione, non si confondono. Vi è una specie di condominio dell'atto, da parte delle due autonomie, un uso comune di esso e i due proprietari si scambiano di continuo le parti. E se uno comanda l'altro fa da servo. Che altro è infatti il controllo di legittimità, e quello di merito consultivo, quel rispettoso suggerire, quel sommesso domandare se non un servire l'autonomia?».

ruolo assegnato alla controfirma ministeriale, la cui funzione mutava a seconda della tipologia di atto: nel caso degli atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi essa indicava la conformità del decreto presidenziale alla proposta formulata dal ministro, mentre nel caso degli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali essa aveva la funzione di attestare la conformità dell'atto al quadro costituzionale, in attuazione del controllo di legittimità e di merito consultivo svolto dal ministro controfirmante⁶⁴.

La teoria dell'atto composto e del valore "polifunzionale" della controfirma è stata successivamente ripresa e perfezionata da Costantino Mortati, il quale individuava una terza categoria di atti presidenziali, quelli sostanzialmente "complessi" o "duali", all'interno della quale egli collocava la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e lo scioglimento anticipato. Mentre nel caso degli atti "ministeriali", adottati dal Presidente ma di fatto di competenza propria del Governo, e di quelli "presidenziali", appartenenti alla sfera di discrezionalità propria del Capo dello Stato, non poteva ricorrere la figura dell'atto complesso, in quanto l'attività dei due organi aveva diversa natura, nel caso della nomina del Presidente del Consiglio e dello scioglimento anticipato per l'illustre studioso e costituente si realizzava una collaborazione tra Presidente della Repubblica e Governo tale da configurare un vero e proprio concorso di volontà deliberanti⁶⁵. In tema di controfirma, Mortati osservava che i ministri controfirmanti erano solitamente gli organi deliberanti, poiché negli atti "ministeriali" al Capo dello Stato competeva solo una diversa funzione di controllo politico, mentre nel caso degli atti "presidenziali" il valore giuridico della partecipazione dei due organi si invertiva e si modificava di conseguenza l'assunzione di responsabilità⁶⁶, essendo compito dei ministri non quello di collaborare attivamente alla formazione dell'atto, bensì quello di esercitare un controllo diretto ad accertare la costituzionalità dell'atto o segnalare gravi ragioni di inopportunità⁶⁷.

5. *La teoria "polifunzionale" della controfirma ministeriale. Critica.*

La teoria "polifunzionale" della controfirma ministeriale degli atti del Presidente della Repubblica, qui sommariamente descritta, ha avuto larghissimo seguito in dottrina ed è tuttora ampiamente consolidata nel panorama costituzionalistico italiano. Essa, come si è visto, parte dalla corretta premessa secondo cui non è possibile individuare una categoria omogenea di atti presidenziali, in quanto è necessario distinguere tra atti che, pur essendo formalmente di competenza del Capo dello Stato, traggono origine da un'iniziativa governativa e rientrano a pieno titolo nella sfera dell'indirizzo politico-amministrativo di maggioranza ed atti che sono invece estranei al circuito di tale indirizzo e sono da attribuire, anche sostanzialmente, alla libera iniziativa ed alla piena discrezionalità del Presidente della Repubblica. Schematizzando gli atti presidenziali in due distinte categorie – se non addirittura in tre –, la dottrina maggioritaria tende

⁶⁴ Ivi, 985.

⁶⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 661 ss.

⁶⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, decima edizione, CEDAM, Padova, 1991, 555 ss.

⁶⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 658.

poi a dare una lettura dell'intervento ministeriale, esercitato attraverso la controfirma, legata per l'appunto alla natura dell'atto – presidenziale o governativo – e giungendo alla conclusione secondo cui negli atti del primo tipo firma e controfirma andrebbero a rappresentare rispettivamente l'iniziativa e l'effettiva titolarità del potere da un lato e il controllo di costituzionalità esercitato dal ministro dall'altro, mentre negli atti del secondo tipo il rapporto si invertirebbe con la conseguenza per cui la firma presidenziale andrebbe a configurare un controllo di costituzionalità e la controfirma a manifestare il potere di iniziativa e di determinazione del contenuto dell'atto stesso⁶⁸.

Così facendo, la chiave di lettura “polifunzionale” permette di cogliere il diverso apporto dato alla fase decisionale dal Presidente e dal ministro, ma presenta l'evidente limite di sminuire la funzione presidenziale, assimilando il ruolo del Capo dello Stato a quello del ministro, quasi che i due organi fossero del tutto sovrapponibili, nonché di trascurare la vera differenza che intercorre tra atti presidenziali e governativi: la presenza, o meno, della proposta ministeriale. Non a caso, autorevole dottrina ha a suo tempo rilevato che la tesi della natura “polifunzionale” della controfirma ha avuto forse immeritata fortuna, in quanto contraddice l'esperienza di tutti gli ordinamenti costituzionali del passato e del presente nei quali gli atti del Capo dello Stato, pur controfirmati, sono sempre e comunque a lui riferiti⁶⁹.

Le medesime incertezze si rinvengono nella correlata questione della natura giuridica dell'atto presidenziale, sulla quale si sono confrontate sostanzialmente tre differenti tesi. La dottrina tradizionale ricorre alla fattispecie dell'atto complesso, derivante da una manifestazione di volontà di due organi – Capo dello Stato e ministro – che si fondono, anche in presenza di singole volontà non equivalenti sul piano giuridico, perché i diversi soggetti od organi che concorrono a formarlo esprimono volontà di contenuto identico, dirette ad un unico effetto⁷⁰. Questa tesi era particolarmente adatta agli ordinamenti del periodo liberale, nei quali – come si è già accennato – Corona e ministri facevano parte di un medesimo centro di potere, l'esecutivo, ma appare invece poco funzionale ad un ordinamento repubblicano nel quale gli atti del Capo dello Stato derivano da un concorso di volontà di due organi in tutto e per tutto distinti e facenti parte di due poteri dello Stato diversi. Non a caso, nel secondo dopoguerra, da Guarino in poi, ha finito per prevalere la tesi dell'atto composto, un atto che scaturisce dall'incontro di due distinte volontà facenti riferimento a due distinti organi, le quali però mantengono la propria fisionomia, senza mai fondersi o sovrapporsi, nella misura in cui nell'atto presidenziale firma e controfirma rispondono a funzioni diverse e sono finalizzate a far convivere l'autonomia del Presidente e quella del ministro⁷¹. Non sono infine mancate ulteriori ricostruzioni, le quali hanno privilegiato una visione dinamica dell'atto presidenziale e fatto riferimento alla figura dell'atto-procedimento,

⁶⁸ E. CHELI, *Art. 89*, cit., 112 ss.

⁶⁹ C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, 285.

⁷⁰ La tesi dell'atto complesso è stata sistematizzata in epoca statutaria da D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, vol. XII, 1903, 6 ss.

⁷¹ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., p. 983 ss.; M. PALMERINI, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, cit., 280 ss.

particolare sottocategoria dell'atto composto nel quale l'apporto del Capo dello Stato e quello del ministro avvengono in momenti successivi e con funzioni diverse⁷².

La fattispecie dell'atto-procedimento non è dissimile da quella dell'atto composto, essendo entrambe caratterizzate dalla presenza di una pluralità di manifestazioni di volontà, da parte di un medesimo organo ("atti reiterati") o da parte di organi diversi ("atti complessi"), ma se ne differenzia per il fatto che nell'atto-procedimento le singole volontà realizzano funzioni diverse ed hanno natura eterogenea. Esattamente quanto accade nell'atto presidenziale, nel quale occorre distinguere una "fase costitutiva" – funzionale alla determinazione del suo contenuto – da quella "di controllo", che si realizza attraverso la controfirma ministeriale. Nel procedimento che porta alla definizione dell'atto presidenziale, segnatamente, interviene anzitutto il momento decisivo in senso stretto, nel quale l'atto viene predisposto nel contenuto e viene poi formalizzato attraverso il decreto presidenziale, e solo successivamente subentra la fase della controfirma, quando l'atto è ormai definito nei contenuti e con la duplice funzione di consentire da un lato un controllo di legittimità e individuare dall'altro il soggetto su cui grava la responsabilità.

Il procedimento descritto è valido per tutti gli atti presidenziali, ma nel caso di quelli "ministeriali" – a differenza degli atti "presidenziali" in senso stretto – la fase decisoria è a sua volta articolata in due ulteriori momenti, il primo dei quali è contraddistinto dalla proposta ministeriale, la quale integra a seconda dei casi una manifestazione di volontà di un singolo ministro, di più ministri o addirittura dell'intero Consiglio dei ministri, cui segue la formalizzazione da parte del Presidente. La differenza tra atti "ministeriali" e "presidenziali" in senso stretto, in altri termini, residua nella fase costitutiva, poiché nel primo caso l'atto viene proposto in sede governativa e poi formalizzato dal Presidente della Repubblica, il quale ne assume la paternità dal punto di vista formale – l'atto ha sempre e comunque la forma del decreto presidenziale –, mentre nel secondo l'atto viene deliberato interamente dal Quirinale sia per quanto concerne la decisione sulla sua emanazione (l'"*an*"), sia per quanto attiene al contenuto (il "*quid*"), sia infine per i tempi di emanazione (il "*quando*"). La fase costitutiva vede dunque la partecipazione talvolta di due distinti organi – atti "ministeriali" – e talaltra di un solo organo – atti "presidenziali" – e tale dicotomia risponde naturalmente all'esigenza di affidare al Governo la decisione effettiva sugli atti di indirizzo politico-amministrativo di maggioranza, sul quale ha ottenuto la fiducia da parte delle Camere, e al Presidente di emanare gli atti che, per loro natura, vanno al di là del perimetro dell'indirizzo politico-amministrativo e vanno conseguentemente affidati ad un organo imparziale e che abbia un ruolo di garanzia.

Non è pertanto la controfirma a differenziare gli atti "ministeriali" da quelli "presidenziali", rappresentando quest'ultima solo ed unicamente una forma di collaborazione tra il Capo dello Stato e i ministri nella realizzazione dell'atto, prevista e imposta dalle norme costituzionali⁷³ e finalizzata ad operare un controllo di legittimità e sancire la responsabilità giuridica – e non quella politica, dunque – dei ministri per tali atti⁷⁴. Va quindi escluso che l'istituto assuma un significato diverso a seconda della natura dell'atto presidenziale e, parallelamente, che la firma presidenziale

⁷² Per questa tesi, v. S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 28 ss.

⁷³ C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, cit., 286.

⁷⁴ Ivi, 288.

di un atto “ministeriale” abbia la medesima funzione della controfirma ministeriale di un atto “presidenziale” strettamente inteso. Firma e controfirma risponde sempre e comunque a due logiche ben distinte: la prima attesta la titolarità formale del potere di emanare l’atto, e nel caso degli atti presidenziali anche la titolarità effettiva, la seconda ha la funzione di integrare la volontà espressa mediante un controllo di legittimità sull’esercizio della funzione presidenziale.

Nel caso degli atti ministeriali, in particolare, la Costituzione ne ha affidato la paternità al Capo dello Stato non certo in omaggio alla tradizione⁷⁵, bensì con il preciso obiettivo di anteporre alla loro emanazione un controllo preventivo di legittimità da parte del Presidente della Repubblica, nella sua veste di organo moderatore e imparziale cui è affidato il ruolo di guardiano della Costituzione⁷⁶. Ben diverso il ruolo esercitato dal ministro nei confronti di un atto strettamente presidenziale, che presuppone sì un controllo di legittimità ma molto meno ampio rispetto a quello svolto dal Presidente della Repubblica in sede di adozione di un atto di iniziativa del Governo, per la semplice ragione che il ministro è in tutto e per tutto un organo di indirizzo politico e non di garanzia. Vi è quindi una netta differenza tra il potere presidenziale in sede di firma di un atto di iniziativa governativa e il potere ministeriale in sede di controfirma di un atto presidenziale: il Presidente della Repubblica ha un controllo decisamente più penetrante di quello del ministro, potendo ad esempio rifiutare l’emanazione di un atto normativo del Governo – si pensi al classico caso del rifiuto presidenziale ad emanare un decreto-legge sprovvisto dei presupposti di cui all’art. 77 Cost. –, laddove il ministro è chiamato principalmente ad esercitare un controllo sulla regolarità formale dell’atto, potendo chiaramente negare la controfirma qualora ravvisi un vizio di legittimità.

Va parimenti confutata la correlata tesi secondo cui il ministro controfirmante assumerebbe la responsabilità politica dell’atto, giacché quest’ultima non sussiste se non per gli atti di indirizzo politico – gli atti “ministeriali” – e non già per gli atti presidenziali strettamente intesi, pur essendo anch’essi soggetti a controfirma. La controfirma, in realtà, rende responsabile il ministro dal punto di vista giuridico, perché l’atto controfirmato è emanato da un organo, il Presidente della Repubblica, che per Costituzione non è responsabile degli atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni, salvo nel caso di alto tradimento o attentato alla Costituzione. Come è stato puntualmente evidenziato, senza la premessa dell’art. 89 in ordine alla validità degli atti del Presidente della Repubblica e alla relativa necessità della controfirma di essi non avrebbe avuto senso l’irresponsabilità del Capo dello Stato di cui al successivo art. 90⁷⁷, sebbene vada del pari precisato che l’irresponsabilità da un lato copre non soltanto gli atti controfirmati, ma tutta la sfera di attività presidenziale⁷⁸, dall’altro è limitata dalla previsione di precise fattispecie dalle quali deriva una responsabilità penale-costituzionale per il Capo dello Stato. E si consideri altresì che la responsabilità politica del Governo non discende dall’atto controfirmato, bensì dalla politica generale dell’esecutivo su cui è stata conferita la fiducia da parte delle Camere. Il sindacato

⁷⁵ Ivi, 294.

⁷⁶ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, 628 ss.

⁷⁷ L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, cit., 35.

⁷⁸ M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, CEDAM, Padova, 1988, 192.

parlamentare sull'operato del Governo, in altri termini, ha ad oggetto l'indirizzo politico nella sua interezza, indirizzo che si traduce anche in atti presidenziali controfirmati ma che va ben oltre⁷⁹.

In tema di vizi dell'atto presidenziale privo di controfirma, per le medesime ragioni vanno infine respinte le teoriche che, legate o meno alla natura "polifunzionale" della sottoscrizione ministeriale, tendono a classificare il vizio in modo diverso a seconda della tipologia di atto. Secondo il Romano, in particolare, mentre negli atti governativi l'assenza di controfirma ne comporterebbe l'invalidità, nel caso degli atti presidenziali la sottoscrizione fungerebbe da mero requisito di efficacia⁸⁰. Ma in tal modo si finisce per disattendere il dettato costituzionale, che concepisce la controfirma come requisito di validità e non di mera efficacia, con l'inevitabile conseguenza che l'assenza di sottoscrizione da parte del ministro determina in ogni caso l'invalidità dell'atto, per mancanza di un requisito essenziale, da inquadrare nel *genus* della nullità⁸¹.

6. *La teoria degli formalmente presidenziali e sostanzialmente complessi. Critica.*

Parimenti a critica va sottoposta la teoria, elaborata da Mortati, per la quale accanto agli atti "ministeriali" ed a quelli "presidenziali" in senso stretto andrebbe individuata una terza categoria, quella degli atti "sostanzialmente complessi", nei quali la manifestazione di volontà del Presidente si fonde con quella ministeriale, cosa che si realizzerebbe, in particolare, nel caso dei decreti di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e di scioglimento anticipato delle Camere. Segnatamente, secondo l'illustre giurista e padre costituente nell'ambito del procedimento volto alla formazione di un nuovo esecutivo la nomina del suo vertice presuppone non solo l'intervento del Presidente della Repubblica, che adempie alla funzione di individuare la personalità più indicata ad interpretare l'indirizzo politico gradito alla maggioranza presente presso le due Camere, ma anche quello ministeriale che si realizza attraverso l'accettazione della nomina da parte del medesimo Presidente del Consiglio, il quale manifesta la sua volontà controfirmando il relativo decreto e partecipando così in modo pieno ed effettivo all'intero *iter*⁸².

La ricostruzione mortatiana, largamente seguita in dottrina⁸³, non sembra tuttavia potersi accogliere, anzitutto perché basata sull'errato presupposto – supportato, come si vedrà tra un momento, da una consolidata prassi e dal dato normativo – secondo cui il soggetto competente ad apporre la controfirma all'atto di nomina sarebbe proprio il Presidente del Consiglio entrante. All'atto della formazione di un nuovo Governo, il Presidente della Repubblica emana infatti

⁷⁹ V. SICA, *La controfirma*, cit., 209.

⁸⁰ A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, CEDAM, Padova, 1977, 152, nota n. 114.

⁸¹ Sul tema, v. le ampie digressioni di L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, cit., p.154 ss. Dal caso dell'atto nullo, in quanto privo di controfirma, occorre invece distinguere quello dell'atto controfirmato ma invalido per irregolarità nell'apposizione della sottoscrizione ministeriale. Si pensi, in particolare, all'atto controfirmato da un ministro non competente *ratione materiae* o a quello che difetti della controfirma di uno dei soggetti deputati a sottoscriverlo. In tali casi l'atto si configurerebbe quindi come viziato ma non già nullo, bensì annullabile.

⁸² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 662 s.

⁸³ Per questa tesi, *ex plurimis*, v. L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 1196; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, cit., p. 109 ss.; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, 255 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, terza edizione, CEDAM, Padova, 1998, 392.

diversi decreti: un primo di accettazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio uscente, nonché dei ministri facenti parte del Governo dimissionario; un secondo di accettazione delle dimissioni dei sottosegretari, operanti sia presso la Presidenza del Consiglio sia presso i singoli ministeri; un terzo di nomina del nuovo Presidente del Consiglio; un quarto di nomina dei ministri; un quinto di nomina del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che assume le funzioni di segretario del Consiglio dei ministri. Tuttavia, gli atti di maggiore rilievo sono senz'altro il decreto di accettazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio uscente e quello di nomina del nuovo Presidente del Consiglio, i quali sono entrambi controfirmati da quest'ultimo dapprima in via di prassi⁸⁴ e ora ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di attività del Governo e di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La prassi richiamata, com'è noto, affonda le sue radici nel ventennio fascista e, precisamente, nella legge 24 dicembre 1925, n. 2263, in materia di attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, che ridisegnava l'architettura istituzionale attribuendo il potere esecutivo al Re per mezzo del Primo ministro, da lui nominato e revocato. L'art. 2, secondo comma, disponeva infatti che il decreto di nomina del Capo del Governo fosse controfirmato dal medesimo, mentre quello di revoca dal suo successore, tracciando così una linea di discontinuità rispetto alla prassi seguita sino a quel momento per la quale il decreto di nomina era invece controfirmato dal Presidente del Consiglio uscente⁸⁵. Pur essendo tali disposizioni implicitamente abrogate a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione del 1947, la prassi descritta è stata mantenuta anche nel periodo repubblicano e da ultimo è stata suggellata dal richiamato art. 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla cui legittimità costituzionale è lecito, tuttavia, avanzare forti dubbi.

Ai sensi dell'art. 89 della Costituzione, infatti, la controfirma è un requisito di validità dell'atto e ciò comporta non soltanto che un decreto presidenziale non controfirmato sia inefficace – in quanto invalido – e non possa pertanto dispiegare i propri effetti, ma altresì che il ministro competente ad apporre la controfirma debba essere regolarmente in carica al momento della sottoscrizione. Senonché, all'atto della predisposizione del decreto presidenziale di nomina, il (nuovo) Presidente del Consiglio non è ancora tale, essendo egli immesso nell'esercizio delle funzioni solo a seguito dell'emanazione del medesimo decreto – e previo giuramento, ai sensi dell'art. 93 Cost. –, sicché va escluso *a priori* che il soggetto chiamato a controfirmare l'atto possa essere lo stesso Presidente del Consiglio entrante, in quanto in quel momento egli non è ancora in carica e non è pertanto legittimato ad esercitare le funzioni ministeriali. Ne consegue che un atto di nomina controfirmato dal Presidente del Consiglio entrante andrebbe considerato invalido e inidoneo a perfezionare il procedimento di nomina stesso, con buona pace della prassi richiamata e dell'art. 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Autorevole dottrina, a tal proposito, ha evidenziato che, in realtà, la disciplina vigente non sarebbe affatto ingiustificata, in primo luogo in quanto funzionale ad imputare la controfirma all'unico soggetto in grado di assumersi la responsabilità della formazione del nuovo Governo e

⁸⁴ In realtà, la prassi per la quale il decreto presidenziale di accettazione delle dimissioni è controfirmato dal Presidente del Consiglio subentrante si è affermata solo nel 1983, in quanto fino a quel momento tale decreto era controfirmato dall'uscente.

⁸⁵ F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, UTET, Torino, 1909, 322.

secondariamente poiché il soggetto controfirmante sarebbe legittimato dalla sua posizione giuridica di Presidente del Consiglio “incaricato”: egli, una volta sciolta in senso positivo la riserva, diverrebbe un organo costituzionale transitorio e quindi titolare di pubbliche funzioni, quale in particolare quella di controfirmare il proprio decreto di nomina⁸⁶. Per quanto suggestiva, la tesi in questione avrebbe una certa persuasività solo se il conferimento dell’incarico avvenisse in modo formale, come accaduto sino al 1958⁸⁷: in senso contrario ad essa, ad ogni modo, si deve osservare che attraverso la sottoscrizione dell’atto di nomina del proprio successore il Presidente del Consiglio uscente non si assume alcuna responsabilità per la politica del nuovo Governo, limitandosi a certificare la legittimità del decreto e la conformità del procedimento alle norme costituzionali⁸⁸, e che dal momento della presentazione delle dimissioni e sino all’entrata in vigore del decreto di accettazione delle medesime, esista o meno un “incaricato” designato dal Quirinale, il Presidente del Consiglio dimissionario resta in carica in regime di *prorogatio* o, come si suole dire, per il “disbrigo degli affari correnti”. In tale arco di tempo, gli eventuali atti del Governo che dovessero emanarsi sono di competenza del Governo dimissionario e sono quindi assunti sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio uscente, essendo l’incaricato chiamato esclusivamente a svolgere consultazioni con le forze politiche rappresentate in Parlamento al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per accettare l’incarico⁸⁹.

In realtà, le uniche ragioni che possano in qualche modo giustificare le norme in oggetto sembrano rispondere più che altro a criteri di ordine pratico, derivanti dal fatto che il Presidente del Consiglio entrante non ha alcun motivo di negare la controfirma e bloccare quindi il procedimento, a differenza dell’uscente⁹⁰. Questi, in astratto, potrebbe rifiutarsi di controfirmare, rendendo impossibile formalizzare la nomina del nuovo Capo del Governo, o molto più semplicemente essere impossibilitato ad espletare tale funzione: si pensi al caso di morte o impedimento permanente derivante da grave malattia⁹¹. Per superare tale *impasse*, in dottrina vi è anche chi ha proposto di esonerare l’atto di nomina dalla controfirma ministeriale⁹², in modo non

⁸⁶ Sul punto, v. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 392 s.

⁸⁷ Sino al 1958 l’incarico veniva infatti conferito per iscritto, tramite decreto del Presidente della Repubblica, decreto che veniva emanato contemporaneamente a quello di accettazione delle dimissioni del Governo e controfirmato dal Presidente del Consiglio uscente. I due decreti, pur materialmente redatti al momento della nomina del nuovo Presidente del Consiglio, erano retrodatati alla data di conferimento dell’incarico in forma verbale. A partire dal 1958, con la formazione del secondo Governo Fanfani, la prassi mutò nel senso di conferire l’incarico in forma esclusivamente verbale e di datare il decreto di accettazione delle dimissioni nel medesimo giorno di quello di nomina del nuovo Presidente del Consiglio. Sul punto, v. L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., p. 1183 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, n. 3, 820.

⁸⁸ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 302.

⁸⁹ È certamente preferibile, a tal proposito, la lettura proposta da L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., 1181, il quale considera l’incarico il “conferimento di una funzione di natura organizzativa coincidente con una parte delle attribuzioni (quelle appunto relative all’organizzazione del Gabinetto) che sarebbero altrimenti ricomprese nella competenza complessa del Presidente del Consiglio nominato”. Sul ruolo e sulle attività del Presidente incaricato, v. anche I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018, 92 ss.

⁹⁰ Sulle motivazioni di ordine pratico, v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, nona edizione a cura di Gaetano Silvestri, Giuffrè, Milano, 1997, 450 s.

⁹¹ Casi nei quali, del resto, basterebbe prevedere che l’atto venga controfirmato da un ministro in carica, quale ad esempio il Vicepresidente o il ministro più anziano d’età, chiamati ad esercitare la supplenza in caso di assenza o impedimento del Presidente del Consiglio (art. 8, legge 23 agosto 1988, n. 400).

⁹² A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 104 s.; A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, cit., 161 s.

dissimile da quanto previsto dall'art. 58 del *Grundgesetz* – in base al quale gli atti del Presidente federale necessitano della controfirma del Cancelliere o del ministro competente salvo gli atti di nomina e rimozione del medesimo Cancelliere, di scioglimento del *Bundestag* in caso di elezione del Cancelliere a maggioranza semplice o di richiesta al Cancelliere di continuare a svolgere le sue funzioni sino alla nomina del successore – nonché dall'art. 19 della Costituzione francese del 1958, il quale esclude dal novero degli atti soggetti a controfirma – tra gli altri – quello di nomina del Primo ministro. Per farlo, sarebbe ovviamente indispensabile una revisione dell'art. 89 della Costituzione.

Se ci si pone su un piano di rigoroso rispetto del dettato costituzionale, però, la prospettiva muta e si evince chiaramente che la controfirma degli atti di accettazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio uscente e di nomina del nuovo Capo del Governo non può che competere a colui che, in quel momento, riveste la carica di Presidente del Consiglio, l'uscente, giacché è solo con l'emanazione dei due atti – seguita dal giuramento – che si realizza il “passaggio di consegne” tra i due titolari della carica istituzionale⁹³. Lo dimostra, come si è già evidenziato, il fatto che, sino all'emanazione dei decreti di accettazione delle dimissioni e di nomina, il Presidente del Consiglio dimissionario resta regolarmente in carica: egli peraltro non può rifiutarsi di apporre la controfirma – essendo questa un atto dovuto – se non in presenza di vizi di forma o di gravi violazioni di norme costituzionali⁹⁴, ipotesi nelle quali del resto il subentrante non avrebbe alcun interesse ad esercitare il ruolo di controllo sotteso all'istituto della controfirma, facendone venire meno l'utilità pratica⁹⁵.

Orbene, se la controfirma del decreto di nomina del nuovo Capo del Governo compete all'uscente, ne consegue che si tratta a tutti gli effetti di un atto “presidenziale”⁹⁶, in quanto il Presidente del Consiglio dimissionario, per evidenti ragioni, non ha voce in capitolo sulla scelta del successore⁹⁷. Non è quindi in alcun modo possibile inquadrare l'atto di nomina del Presidente del Consiglio nel *genus* degli atti complessi, neppure nell'ipotesi di scuola nella quale l'uscente si faccia “promotore” del proprio successore a Palazzo Chigi⁹⁸. Ma quand'anche si voglia

⁹³ In dottrina, la presente tesi è stata sostenuta in particolare da P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 53; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., 940; L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, cit., 87 ss.; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., p. 101 ss.; V. SICA, *La controfirma*, cit., p. 155 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 301 s., nonché implicitamente F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, cit., 108.

⁹⁴ F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, cit., 108 s.

⁹⁵ V. SICA, *La controfirma*, cit., 157.

⁹⁶ V. SICA, *La controfirma*, cit., 147 ss. ma in particolare 156; F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, cit., p. 100 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 632; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, cit., 283; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., 202.

⁹⁷ Salvo accogliere la tesi, già accennata in precedenza, di A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., in particolare 135, secondo il quale l'incarico di formare un nuovo Governo sarebbe conferito dal Presidente della Repubblica su proposta (non vincolante) del Presidente del Consiglio uscente.

⁹⁸ I casi di Presidenti del Consiglio “investiti” dal diretto predecessore, in realtà, non sono mancati: si pensi, ad esempio, al Governo Pella, il cui nome fu suggerito da De Gasperi in un messaggio indirizzato da Sella di Valsugana alla direzione della Dc, sebbene la nomina sia stata voluta dallo stesso Presidente della Repubblica senza che si svolgessero le preventive consultazioni, ovvero al Governo Dini, anch'esso inizialmente indicato a Scalfaro dal Presidente uscente, Silvio Berlusconi. Sulle vicende che portarono alla nascita del Governo Pella, si veda la precisa ricostruzione degli eventi di quelle ore operata da G. ANDREOTTI, *De Gasperi e il suo tempo. Trento-Vienna-Roma*, Mondadori, Milano, 1956, p. 380 ss. Nel messaggio, si legge: «[...] secondo: Se uno dei ministri in carica (Pella) riceve l'incarico di tentare un governo amministrativo, non fate difficoltà pregiudiziali, ma vedete

privilegiare un criterio sostanziale e considerare pienamente legittima la prassi vigente, sarebbe invero difficile giungere alla conclusione di considerare “duale” il potere di nomina per il solo fatto che il Presidente del Consiglio entrante controfirmi l’atto, il che significherebbe sovrapporre il designato all’assunzione di una carica istituzionale con il soggetto titolato a preporlo alla medesima, sebbene in collaborazione con un altro organo istituzionale, o per meglio dire confondere l’accettazione della nomina alla carica istituzionale con il potere stesso di nomina. E significherebbe altresì negare alla radice l’esistenza degli atti presidenziali in senso stretto, anch’essi controfirmati e quindi potenzialmente “duali”, e dare alla controfirma un significato ben diverso da quello proprio, dal momento che negli atti “governativi” la partecipazione attiva al momento decisionale avviene per mezzo della proposta e non già della controfirma, che assume invece la consueta funzione di controllo di legittimità dell’atto e non attesta, se non *per relationem*, la paternità del medesimo.

7. *Il potere di scioglimento anticipato come potere formalmente e sostanzialmente presidenziale.*

Considerazioni analoghe devono essere svolte in relazione all’altro atto presidenziale ritenuto “duale”, quello attraverso il quale si procede allo scioglimento anticipato di una o entrambe le assemblee parlamentari. Secondo la dottrina di Mortati, la necessità di sottoporre alla valutazione di due distinti organi costituzionali la decisione in ordine allo scioglimento delle due Camere discende dall’estrema delicatezza che la connota, data la difficoltà di contenerne le manifestazioni entro un margine sottile che distingue i casi di impiego finalizzati al riequilibrio fra gli organi di decisione politica e quelli tendenti ad alterare il medesimo equilibrio. E dal momento che entrambi gli organi coinvolti, il Presidente della Repubblica da un lato e il Governo dall’altro, sarebbero potenzialmente in grado di procedere disattendendo le finalità proprie dell’istituto, la garanzia prevista dall’ordinamento consiste per l’appunto nel condizionarne l’uso ad un accordo tra i medesimi organi, funzionale a consentire un bilanciamento reciproco⁹⁹.

La titolarità del potere di scioglimento vede la dottrina sostanzialmente divisa, con una parte significativa allineata alle tesi di Mortati¹⁰⁰ e un’altra non meno significativa che considera lo scioglimento un potere in tutto e per tutto presidenziale¹⁰¹. È rimasta isolata, invece, la dottrina

di assicurarsi che i posti essenziali siano occupati da uomini sicuri (possibilmente gli attuali) e identificate bene i compiti [...]». In argomento v. altresì F. FABRIZZI, *La cronaca di oggi e la cronaca di ieri. Il Governo Pella ed i “governi del Presidente”*, in *Federalismi.it*, 2011, n. 22, 2; G. MAESTRI, *Il governo Dini: una maggioranza “a tutti i costi”?*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 13, 8 ss.

⁹⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 663 ss.

¹⁰⁰ La tesi dell’atto “duale” è sostenuta in particolare da T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., 260 ss.; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958, ora in IDEM, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, 199 s.; A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., 115 ss.; L. CARLASSARE, *Art. 88, in Commentario della Costituzione*, cit., 7 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 479 ss.; R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, n. 2, 11.

¹⁰¹ Senza pretesa di esaustività, v. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., 948 ss.; V. SICA, *La controfirma*, cit., 130 ss.; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, vol. III, *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 164 ss.; F.M. DOMINEDÒ, *Saggio sul potere presidenziale*, ivi, 214 s.; F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell’esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, cit., 117 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema*

che intravedeva la possibilità che si affermasse, sul modello britannico e non solo¹⁰², una tipologia di scioglimento di iniziativa governativa¹⁰³. Che il potere di scioglimento non possa essere attribuito al Governo, in realtà, lo si evince in modo chiaro dal modello istituzionale accolto dalla Costituzione repubblicana, che ha voluto improntare i rapporti tra gli organi costituzionali politicamente attivi all'insegna dell'equilibrio. Lo scioglimento governativo, come è stato rilevato da attenta dottrina, rappresentava un istituto tipico delle forme di governo parlamentari classiche nelle quali la dissoluzione anticipata fungeva da contraltare al potere delle Camere di influenzare l'attività di governo attraverso il voto di fiducia¹⁰⁴. Era quindi un potere attribuito all'esecutivo inteso nel suo complesso, esercitato inizialmente dal Monarca ma poi sempre più dai ministri, in ossequio al progressivo spostamento dei poteri decisionali dalla Corona ai ministri responsabili¹⁰⁵. Nell'ordinamento repubblicano, tuttavia, non vi è più una contrapposizione ontologica tra Governo e Parlamento e la funzione esecutiva non è più concentrata in un organo omogeneo come lo era nel previgente ordinamento. A ciò si aggiunga che, in una forma di governo basata sulla presunzione di una consonanza tra corpo elettorale e maggioranza parlamentare, lo scioglimento anticipato non va concepito come arma di ricatto del Governo contro le Camere e contro la propria maggioranza, bensì come strumento da utilizzare in quei momenti in cui vi sia un conflitto politico insanabile o sorga il sospetto di una grave disarmonia tra rappresentanti e rappresentati. In un quadro del genere, la decisione di ricorrere anticipatamente alle urne va necessariamente affidata ad un organo terzo, il Presidente della Repubblica, al quale compete la funzione di sovrintendere all'attività degli altri organi costituzionali, non allo scopo di indirizzarla

parlamentare vigente in Italia, cit., 632 s.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, cit., 284 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 204; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, cit., 237 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1339 ss.; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 230 ss.; S. MANGIAMELLI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, 125 ss.

¹⁰² T.E. FROSINI, *Il potere di scioglimento: formalmente presidenziale, sostanzialmente governativo*, in *Federalismi.it*, 2011, n. 4, 3 ss.

¹⁰³ La tesi è stata prudentemente sostenuta, nei primissimi anni del periodo repubblicano, da A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, cit., 151 ss.; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 10 ss. Nella dottrina più recente, però, si sono affermate delle chiavi di lettura che tendono a valorizzare le dinamiche maggioritarie della forma di governo parlamentare, le quali avrebbero potuto evolvere sino al punto di consentire uno scioglimento su iniziativa del Governo. Sul punto, si vedano in particolare A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 7. Seminario 1996*, Giappichelli, Torino, 1997, 20 ss.; L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo*, Atti del XVI Convegno Annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001, CEDAM, Padova, 2002, 94 ss.; T.E. FROSINI - P.L. PETRILLO, *Verso un'interpretazione maggioritaria del potere di scioglimento delle Camere*, in *Diritto e Società*, 2005, n. 2, 173 ss. In senso critico verso queste ultime ricostruzioni, però, v. F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partitica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 91 ss.

Parzialmente diversa, seppure basata su presupposti analoghi, è invece la tesi formulata in particolare da C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 115 s.; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Politica del diritto*, 2000, n. 1, 58 ss.; IDEM, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2011, 11 ss., secondo la quale il Presidente della Repubblica potrebbe – o addirittura dovrebbe – procedere allo scioglimento anticipato a seguito delle dimissioni rese da parte di un Governo sostanzialmente dotato di investitura popolare, sulla quale si vedano però le considerazioni critiche di F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere*, cit., 151 ss.

¹⁰⁴ G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, 72 ss.; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, I, cit., p. 242 ss.; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, I, *Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Giuffrè, Milano, 1984, 257 ss.

¹⁰⁵ V. SICA, *La controfirma*, cit., 133 ss.

intervenendovi attivamente, bensì solo per segnalare eventuali gravi disarmonie o per rivolgere un appello al popolo stesso¹⁰⁶. Che il potere di scioglimento non sia governativo, infine, lo conferma la storia costituzionale dell'intero periodo repubblicano, nella quale non vi sono stati casi di scioglimenti proposti dal Governo né tanto meno Consigli dei ministri aventi ad oggetto una deliberazione in materia¹⁰⁷.

Escluso quindi che il potere di scioglimento possa configurarsi come governativo, resta da verificare se la decisione in ordine alla cessazione anticipata delle due Camere spetti al solo Presidente della Repubblica o se debba essere da questi concordata con il Governo. Senonché, nello stesso dettato costituzionale si possono rintracciare diversi elementi che vanno a corroborare la tesi dello scioglimento come potere (in tutto e per tutto) presidenziale: anzitutto, nella previsione contenuta nello stesso art. 88, il quale dispone che il Presidente della Repubblica, prima di procedere allo scioglimento, debba sentire i Presidenti delle due Camere. La ragione per la quale il Costituente ha previsto questa ipotesi di consultazione, che assume carattere di obbligatorietà sebbene l'indicazione dei Presidenti di Assemblea non sia vincolante per il Capo dello Stato, risiede evidentemente nel fatto che essi sono i soggetti istituzionali in grado di avere la percezione pressoché migliore, dato il loro ruolo, delle rispettive assemblee. E sono pertanto in grado di fornire al Presidente della Repubblica tutte le indicazioni in merito alla possibilità o meno di formare una maggioranza, essendo esattamente questa la valutazione da effettuare prima di procedere allo scioglimento anticipato. Ora, il fatto che il parere dei Presidenti delle Camere sia reso nei confronti del solo Presidente della Repubblica, con una totale esclusione dei rappresentanti del Governo e del Presidente del Consiglio, suggerisce appunto che la titolarità del potere di scioglimento appartenga non solo formalmente, ma anche sostanzialmente al Capo dello Stato. Ed appartenga alla sua piena e discrezionale valutazione, senza intervento di altri soggetti istituzionali¹⁰⁸.

Una seconda indicazione perviene dalla già citata disposizione secondo cui il Presidente della Repubblica non può procedere allo scioglimento anticipato negli ultimi sei mesi del suo mandato, contenuta nel secondo comma dell'art. 88 e che, letta congiuntamente al primo comma del medesimo articolo, denota già l'intento del Costituente di assegnare un ruolo privilegiato al Capo dello Stato in materia di cessazione anticipata delle assemblee parlamentari. In sede dottrinale, come si è già visto, la *ratio* del semestre bianco è stata ricondotta all'esigenza di evitare che il Presidente della Repubblica possa essere mosso da ragioni puramente personalistiche, volte a favorire una sua rielezione, nonché – nel pensiero di Mortati – al depotenziamento della rappresentatività del Capo dello Stato in ragione della scadenza del mandato ad alla minore idoneità del Presidente a compiere valutazioni di ordine politico di particolare complessità in prossimità della cessazione del settennato. Infine, sia i lavori costituenti sia l'evoluzione

¹⁰⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV edizione, CEDAM, Padova, 1958, 369 s.

¹⁰⁷ Si veda l'accurata ricostruzione storica proposta da M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, cit., 1345 ss.

¹⁰⁸ In questo senso, F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, cit., 129 s.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., 633; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 234 s.

costituzionale successiva, di cui è detto in precedenza, valorizzano in modo pieno centralità e ruolo del Presidente della Repubblica nella decisione sullo scioglimento delle due Camere.

Per avvalorare la tesi dell'atto complesso, in definitiva, non resterebbe che far leva sulla partecipazione del Presidente del Consiglio attraverso la controfirma del decreto presidenziale di scioglimento. Ma su tale aspetto valgono le medesime considerazioni svolte poc'anzi: la controfirma ministeriale integra un momento di controllo sull'esercizio del potere presidenziale e non attesta la paternità dell'atto, in quanto viene apposta in una fase nella quale questo è già deliberato, sia che si tratti di un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, sia che si tratti di un atto adottato su iniziativa del Governo. Si tenga conto, altresì, del fatto che il Consiglio dei ministri non ha alcuna competenza in ordine al potere di scioglimento, né *de iure* né tanto meno *de facto*, e che neppure lo stesso Presidente del Consiglio gode di completa autonomia decisionale. Egli, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si limita a controfirmare gli atti di promulgazione delle leggi, quelli per i quali è intervenuta una deliberazione in Consiglio dei ministri, quelli che hanno valore o forza di legge e, insieme con il ministro proponente, quelli indicati dalla legge. I suoi poteri di indirizzo politico, ivi inclusa l'apposizione della questione di fiducia, sono filtrati da una deliberazione del Consiglio dei ministri: non si vede per quale ragione, se per davvero il Governo avesse un ruolo decisionale effettivo in materia di scioglimento anticipato delle Camere, l'organo collegiale ne dovrebbe risultare totalmente estromesso¹⁰⁹.

La tesi dell'atto complesso, in sostanza, presupporrebbe anzitutto una deliberazione del Consiglio dei ministri e poi una proposta formale del Presidente del Consiglio, che il Presidente della Repubblica potrebbe a quel punto assecondare, firmando il decreto di scioglimento, o disattendere. Un procedimento analogo a quello previsto dall'art. 68 del *Grundgesetz*, in pratica, il quale prevede che in caso di reiezione della questione di fiducia posta dal Cancelliere al *Bundestag*, qualora detta assemblea non proceda all'elezione di un nuovo Cancelliere, questi possa chiedere al Presidente federale lo scioglimento anticipato del *Bundestag* entro ventuno giorni. Procedura cui si è fatto ricorso nel 1972 su iniziativa di Willy Brandt, nel 1982 su iniziativa di Helmut Kohl e nel 2005 con Gerhard Schröder¹¹⁰ e che vede il Presidente federale nella condizione di assecondare la richiesta del Cancelliere, come accaduto nei tre precedenti menzionati, ovvero

¹⁰⁹ Si vedano, a tal proposito, le giuste riflessioni di L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit. 88 ss., la quale riconosce l'esigenza di una delibera del Consiglio dei ministri che autorizzi il Presidente del Consiglio a controfirmare il decreto di scioglimento, in modo particolare qualora questi sia espressione di un partito minore e quindi non rappresentativo dell'intera maggioranza. Sul punto, v. altresì I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, cit., 67 ss., la quale evidenzia che nell'esercitare il potere di controfirma degli atti strettamente presidenziali il Presidente del Consiglio svolge una funzione di rappresentanza dell'intero Governo.

¹¹⁰ È noto che, in tutti e tre i casi, l'apposizione della questione di fiducia sia stata il frutto di una precisa strategia del Cancelliere in carica, volta a far mancare la maggioranza in modo da creare le condizioni istituzionali previste dall'art. 68 del *Grundgesetz* e consentire al medesimo Cancelliere di proporre lo scioglimento anticipato del *Bundestag*. A seguito dello scioglimento del 2005, peraltro, due deputati della maggioranza hanno sollevato ricorso presso il *Bundesverfassungsgericht*, ai sensi dell'art. 93 del GG, asserendo la violazione delle disposizioni costituzionali – in particolare, del diritto dei membri del *Bundestag* di restare in carica per tutta la durata della legislatura –, ricorso rigettato dalla Corte costituzionale la quale ha riconosciuto la conformità a Costituzione del procedimento seguito. Medesimo scenario, del resto, si era registrato già nel 1982, con un ricorso anche in questa circostanza rigettato dal BvG, il quale aveva ritenuto che l'apposizione della questione di sfiducia mirata allo scioglimento anticipato del *Bundestag* era legittima nella misura in cui i rapporti politici limitassero l'azione di governo e fosse quindi venuta meno la capacità politica di quest'ultimo di svolgere le sue funzioni. Sul tema, v. S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Il Mulino, Bologna, 1994, 470 ss.; F. PALERMO, *La forma di governo tedesca tra miti e realtà: la sentenza del Tribunale costituzionale federale sullo scioglimento anticipato del Bundestag*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, n. 1, 213 ss.

respingierla¹¹¹. La prassi esistente in Italia, tuttavia, non ha mai conosciuto, nell'intera fase repubblicana, un solo caso di proposta di scioglimento anticipato deliberata in Consiglio dei ministri e trasmessa al Presidente della Repubblica per il tramite del Presidente del Consiglio. Non potrebbe essere altrimenti: nell'ordinamento italiano il potere di scioglimento, come si è visto, non può essere utilizzato per finalità politiche di parte, ma rappresenta una *extrema ratio* per la soluzione di gravi crisi politiche che abbiano creato una frattura insanabile nel rapporto fiduciario¹¹². Non è un'arma a disposizione del Governo contro le Camere o contro la propria maggioranza, dunque, ma uno strumento volto a consentire il ricorso alle urne in funzione di ripristino degli equilibri istituzionali interrotti, come tale da attivare su iniziativa di un organo collocato al di fuori della contesa politica: il Presidente della Repubblica.

8. *Ratio* del semestre bianco e ipotesi di riforma.

Posto quindi che il potere di scioglimento anticipato delle Camere è sostanzialmente, oltre che formalmente, presidenziale e che al suo esercizio il Governo prende parte esclusivamente per svolgere una funzione di controllo in ordine alla regolarità della procedura e del relativo atto, resta da valutare quale sia la logica che ha indotto il Costituente a precludere al Presidente della Repubblica la possibilità di ricorrere al voto anticipato negli ultimi sei mesi del suo mandato.

Come si è anticipato, la dottrina tende solitamente a collegare il semestre bianco all'esigenza di evitare che il Capo dello Stato, prossimo alla scadenza del settennato, possa fare un uso improprio del potere di scioglimento, ad esempio approfittando di una crisi di governo di difficile soluzione e con il preciso intento di creare i presupposti per la sua rielezione. In tali circostanze, il Presidente potrebbe essere indotto a sciogliere non perché persuaso del fatto che le elezioni anticipate siano lo strumento più idoneo a riportare l'ordinamento in equilibrio dopo la frattura intercorsa nel rapporto tra Governo e Parlamento, bensì in quanto spinto dal solo interesse personale e dall'obiettivo di ottenere una riconferma al Colle o rendere tale esito maggiormente probabile. La tesi descritta, avvalorata dai lavori costituenti e corroborata dal messaggio del Presidente Antonio Segni del 1963, nonché dalle proposte di riforma dell'art. 88 della Costituzione più volte formulate nel corso degli anni successivi, è certamente fondata: lo dimostra il fatto che lo scioglimento anticipato disposto a pochi mesi dalla scadenza del settennato, in una fase della legislatura non a ridosso della sua cessazione naturale, produce l'effetto di mutare la composizione del collegio elettorale¹¹³ e questo potrebbe favorire il Presidente in scadenza qualora le nuove Camere fossero maggiormente inclini all'ipotesi di una rielezione rispetto alle

¹¹¹ Come denota, del resto, la prassi e, in particolare, il messaggio rilasciato il 21 luglio 2005 dal Presidente federale Köhler, il quale ha annunciato pubblicamente la propria decisione di procedere allo scioglimento anticipato evidenziando la sussistenza di tutti i presupposti. Sul punto, v. F. PALERMO, *La forma di governo tedesca tra miti e realtà*, cit., 215.

¹¹² Sul potere di scioglimento come *extrema ratio*, v. L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 11 ss.; EADEM, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 140; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 208; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, cit., 123.

¹¹³ Con l'ovvia eccezione dei senatori a vita e dei delegati regionali, sui quali la dissoluzione anticipata non avrebbe alcun effetto.

precedenti. Che questo rischio non sia mai stato concreto, nei settant'anni di storia costituzionale del periodo repubblicano, non significa affatto che, un domani, uno scenario simile non possa concretizzarsi. Di sicuro, il Costituente lo riteneva tale ed ha ritenuto ragionevole prevedere una fase temporale nella quale al Presidente in scadenza fosse precluso l'esercizio del potere di scioglimento.

Ciò non significa che la *ratio* del semestre bianco risieda esclusivamente nell'esigenza di impedire un uso strumentale del potere di scioglimento: come ha evidenziato Mortati, la logica sottesa all'istituto va ricercata anche nella presunzione del depotenziamento della rappresentatività del Capo dello Stato e nella conseguente minore idoneità di questi nel compimento di valutazioni di ordine politico di particolare complessità. E va ricercata altresì nell'esigenza – messa in luce da Reposo – di evitare che un organo costituzionale in scadenza o già cessato possa influire sul rinnovo di un altro organo costituzionale e, più in generale, che le elezioni politiche e quelle presidenziali possano avvenire in contemporanea, con entrambi gli organi costituzionali in regime di *prorogatio* e quindi carenti della dovuta legittimazione. Esigenza che si evince chiaramente dal combinato disposto delle norme costituzionali che precludono da un lato lo scioglimento anticipato negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale e dall'altro l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica da parte delle Camere qualora queste siano sciolte o manchi meno di tre mesi alla loro cessazione naturale.

Quale che sia la chiave interpretativa che si intenda prediligere, non va ad ogni modo sottaciuto che la previsione di una fase temporale nella quale sia inibito il potere di scioglimento altera l'equilibrio tra i poteri dello Stato poiché implica una rinuncia al principale strumento che l'ordinamento predispose per la soluzione di una crisi di governo irrisolvibile. Come si è già evidenziato, nell'ordinamento costituzionale italiano la cessazione anticipata delle due Camere è l'unica via percorribile qualora, a seguito di una crisi di governo, non sussistano le condizioni per la ricomposizione della frattura tra le forze di maggioranza né esista una maggioranza alternativa che possa sostenere un nuovo Governo. È proprio la crisi il momento nel quale il ruolo del Presidente assume massima centralità, poiché egli è l'unico a disporre di strumenti, anche di *moral suasion*, per favorire la soluzione della medesima, potendo egli indurre il Governo non formalmente sfiduciato a ritirare le dimissioni o nominare una nuova compagine ministeriale. Non sempre, però, l'intervento del Presidente è destinato ad avere successo: in questi frangenti, il ricorso alle urne diviene l'*extrema ratio* e privarsene per un periodo di sei mesi significa di fatto condannarsi all'*impasse* istituzionale. Tanto più che il “periodo bianco” rischia di essere ben più ampio di un semestre, non solo nell'ipotesi in cui le Camere siano sciolte per conclusione naturale della legislatura o manchi meno di tre mesi alla loro cessazione, ipotesi nella quale l'art. 85, comma terzo, della Costituzione prevede la proroga dei poteri del Presidente in scadenza, ma soprattutto qualora le Camere non riescano ad eleggere il nuovo Capo dello Stato al termine del settennato, scenario non certo irrealistico in un momento di crisi politica persistente¹¹⁴, o ancora qualora il

¹¹⁴ Al di là se si ritengano prorogati i poteri del Presidente uscente o si ritenga necessario dare luogo alla supplenza da parte del Presidente del Senato, in entrambi i casi non è ipotizzabile che si faccia uso del potere di scioglimento: non da parte del Presidente uscente, che incorrerebbe nel divieto di cui all'art. 88, secondo comma, della Costituzione, e men che meno da parte del supplente, quale che sia il motivo per il quale questi si trovi ad esercitare le funzioni di Capo dello Stato. Non tanto

semestre si concluda in estate, con la sessione di bilancio alle porte e quindi in un momento nel quale il voto anticipato sarebbe difficile da conciliare con le scadenze istituzionalmente previste.

Si consideri, altresì, che l'istituto del semestre bianco rischia non soltanto di ostacolare il corretto funzionamento dell'apparato istituzionale, ma anche di porre i presupposti per un rafforzamento dei poteri presidenziali: l'esatto contrario degli obiettivi che si era prefissato il costituente. Nell'ipotesi di una crisi politica insanabile, dinanzi all'impossibilità di chiamare in causa il corpo elettorale, l'unica via per uscire dalla paralisi istituzionale sarebbe quella di dare vita ad un Governo del Presidente, al quale le forze politiche rappresentate in Parlamento non potrebbero che accordare la fiducia: non avrebbero alternative. Negare il sostegno in occasione del voto di investitura, infatti, avrebbe verosimilmente l'effetto di indurre il Presidente a proporre un nuovo esecutivo, sempre di sua "fiducia", o a chiedere al gabinetto sfiduciato di restare in carica sino alla conclusione del semestre bianco. In altre parole, precludere al Presidente della Repubblica l'esercizio del potere di scioglimento, per evitare che questi possa farne un uso improprio e assumere un ruolo politico non coerente con quello di garante della Costituzione, rischia paradossalmente di sortire l'effetto opposto e creare i presupposti per un rafforzamento dei suoi poteri, secondo la nota immagine di Esposito del Capo dello Stato che, nei momenti di crisi, si erge a reggitore del sistema¹¹⁵.

Si ricordi, infine, che l'art. 88 della Costituzione, nella sua originaria formulazione, rendeva persino difficile la programmazione delle elezioni politiche in quei casi di "ingorgo istituzionale" dovuti alla contemporanea scadenza della legislatura e del mandato del Presidente della Repubblica. In ragione di ciò, la disposizione costituzionale è stata oggetto di revisione, ad opera della legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1, la quale ha novellato il secondo comma dell'art. 88 della Costituzione nel seguente modo: «*Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura*». Più in dettaglio, la revisione costituzionale in oggetto si è resa necessaria al fine di consentire l'esercizio del cd. "scioglimento tecnico", vale a dire lo scioglimento delle Camere anticipato di poche settimane rispetto alla cessazione naturale della legislatura, decretato in modo da consentire lo svolgimento delle elezioni politiche senza doversi necessariamente affidare al rigido schema temporale definito dalle norme costituzionali¹¹⁶. La riforma non ha inciso sulla logica sottesa al semestre bianco – il nuovo Presidente, in caso di concomitante cessazione dei due organi costituzionali, sarebbe in ogni caso eletto dalle nuove Camere – e di fatto corrobora la chiave di lettura secondo cui l'istituto sarebbe finalizzato a impedire un uso improprio e partigiano del potere di scioglimento. Ma dimostra anche la fondatezza delle preoccupazioni di coloro che hanno osservato, a partire dagli

per la temporaneità della supplenza, sulla quale insistono in particolare A. BOZZI, *Sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 11, 39; A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, cit., 816 ss., quanto per l'inopportunità che un organo chiamato a sostituire eccezionalmente un altro possa fare uso di un potere di grande responsabilità e dal notevole impatto sull'ordinamento istituzionale.

¹¹⁵ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, 232 ss.

¹¹⁶ *L'ocasio legis*, infatti, discendeva anche dall'evidente "ingorgo" istituzionale che si andava prefigurando nel corso del 1992, dal momento che nel luglio di quell'anno sarebbero coincise la conclusione naturale della legislatura (2 luglio) e quella del settennato del Presidente Cossiga (3 luglio). Il semestre bianco, in particolare, avrebbe reso impossibile operare lo scioglimento delle Camere a decorrere dal 3 gennaio e ciò avrebbe da un lato differito la finestra elettorale nel periodo autunnale, dall'altro avrebbe comportato la proroga delle funzioni del Presidente della Repubblica di alcuni mesi.

anni '60, che il semestre bianco rischia di compromettere i delicati equilibri che reggono i rapporti tra gli organi istituzionali.

Quanto detto suggerisce di valutare con estrema attenzione l'ipotesi di una revisione dell'art. 88 della Costituzione volta a sopprimere il semestre bianco e introdurre al contempo un esplicito divieto di rielezione del Presidente uscente, riforma di cui a suo tempo il Presidente Antonio Segni si fece promotore e che andrebbe tenuta, alla luce di quanto detto sinora, in seria considerazione. Non essendo rieleggibile, il Presidente in scadenza non avrebbe alcuna ragione di fare uso del potere di scioglimento in modo improprio o, quanto meno, per mutare il collegio elettorale composto dai parlamentari in carica. Del resto, sino al noto precedente di Giorgio Napolitano, nessun Presidente della Repubblica è mai stato rieletto e persino nel caso citato, anche a motivo dell'età molto avanzata dell'interessato, più che di rielezione si è trattato di una sorta di "proroga" dell'incarico. Di fatto, il divieto di rielezione immediata del Presidente della Repubblica potrebbe essere introdotto senza creare grosse ripercussioni sull'ordinamento costituzionale. Ma quand'anche si ritenesse inopportuno vietare espressamente la rielezione del Presidente uscente, l'opportunità di abrogare le disposizioni sul semestre bianco non verrebbe meno.

Valutare l'ipotesi di una revisione dell'art. 88 della Costituzione è quindi più che legittimo, nella prospettiva di una soppressione *tout court* del secondo comma – correlata alla previsione del divieto di immediata rielezione del Presidente uscente – o quanto meno di una sua modifica finalizzata a ridurre la durata della finestra temporale nella quale lo scioglimento anticipato risulta precluso¹¹⁷. Il richiamo esplicito fatto da Mattarella al messaggio del Presidente Segni, nel comunicato del 2 febbraio scorso nel quale ne omaggiava la figura, poi reiterato nel successivo mese di novembre, sembra indicare una piena adesione del Quirinale all'iniziativa dei suoi illustri predecessori e quindi all'ipotesi di una soppressione del semestre bianco, nonché alla tesi dell'inopportunità della conferma del Presidente della Repubblica alla conclusione del settennato. Indicazioni preziose, su cui è d'uopo un'attenta riflessione.

ABSTRACT

L'art. 88 della Costituzione italiana pone un vincolo temporale al potere di scioglimento delle Camere, prevedendo che il Presidente della Repubblica non possa farne uso negli ultimi sei mesi del suo mandato (cd. "semestre bianco"). Si tratta di una norma che la dottrina costituzionalistica tende a ricondurre all'esigenza, avvertita in Assemblea costituente, di evitare che il Presidente possa fare un uso distorto del potere di scioglimento, in particolare per favorire una sua rielezione. Tuttavia, essa determina un temporaneo squilibrio nel sistema di pesi e contrappesi tra gli organi costituzionali, in quanto priva il Presidente di uno strumento indispensabile nei momenti di crisi politica, ad esempio in caso di crisi di

¹¹⁷ Obiettivo che viene ora fatto proprio da un recentissimo disegno di legge costituzionale, presentato presso il Senato il 2 dicembre 2021 dai senatori Parrini, Zanda e Bressa e recante *Modifiche agli articoli 85 e 88 della Costituzione in materia di rieleggibilità del Presidente della Repubblica e di esercizio del potere di scioglimento delle Camere* (XVIII legislatura, A.S. 2468).

governo insanabile. Da qui la proposta, avanzata sin dal 1963 dal Presidente Segni, di sopprimere il semestre bianco, prevedendo al contempo il divieto di rielezione del Presidente alla fine del settennato.

Art. 88 of the Italian Constitution provides that the President of the Republic cannot dissolve the Parliament in the last six months of his mandate (“white semester”). According to the constitutional doctrine, the rule was introduced in the Constituent Assembly in order to avoid a distorted use of the power of dissolution by the President, in particular to encourage his re-election. However, it determines a temporary imbalance in the system of checks and balances, as it deprives the President of an indispensable tool in times of political crisis, for example in the event of an incurable government crisis. For this reason it is proposed to abolish the white semester, as requested by President Segni since 1963, and to provide for a ineligibility of the President for a second term.

PAROLE CHIAVE: Semestre bianco, scioglimento anticipato, atti del Presidente della Repubblica, controfirma, rielezione del Presidente della Repubblica.

KEYWORDS: White semester, dissolution of the Parliament, acts of the President of the Republic, countersign, re-election of the President of the Republic.