

CINCINNATO E LA DISCESA DAL COLLE. OSSERVAZIONI IN TEMA DI RIELEGGIBILITÀ DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA*.

di Luca Longhi**

98

Sommario. 1. Premessa metodologica. Il recente disegno di legge costituzionale n. 2468 avente ad oggetto la modifica degli artt. 85 e 88 Cost. e la *riapertura* di un antico dibattito. – 2. L'inquadramento del tema all'interno della trama costituzionale: *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit?* – 3. Ulteriori spunti sistematici ricavabili dal titolo II, parte II della Carta costituzionale. – 4. L'interpretazione del dettato costituzionale nella prassi quirinalizia (cenni). – 5. La restituzione del *dono*: la questione della rieleggibilità del Presidente della Repubblica tra garanzia e responsabilità.

1. Premessa metodologica. Il recente disegno di legge costituzionale n. 2468 avente ad oggetto la modifica degli artt. 85 e 88 Cost. e la *riapertura* di un antico dibattito.

La recente presentazione di un disegno di legge costituzionale (n. 2468, comunicato alla Presidenza del Senato il 2 dicembre 2021), avente ad oggetto *Modifiche agli articoli 85 e 88 della Costituzione in materia di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e di esercizio del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato* (insieme alle numerose manifestazioni di consenso tributate al Presidente Mattarella in occasione delle sue ultime uscite pubbliche¹, rivolte a sollecitarne la conferma nell'imminenza della fine del settennato) offre il pretesto per affrontare una questione, che

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università Telematica Universitas Mercatorum.

¹ Come avvenuto, nello scorso mese di settembre, alla Mostra internazionale di arte cinematografica di Venezia e, più recentemente, la sera del 7 dicembre 2021, alla Prima del Teatro alla Scala di Milano.

aveva costituito un tema di dibattito ricorrente, pur se con cadenza periodica, sin dai lavori della Costituente², prima, e dalla presidenza Segni, poi³.

Il disegno di legge costituzionale in oggetto, in particolare, prevede l'inserimento della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica nell'art. 85 Cost. (art. 1)⁴ e l'abolizione del c.d. *semestre bianco* (art. 2), ritenuta una logica conseguenza della prima disposizione, mediante l'abrogazione del secondo comma dell'art. 88 Cost.

In questa sede, si formuleranno sull'argomento alcune riflessioni di ordine strettamente giuridico-sistematico, anche in relazione al ruolo rivestito dal Capo dello Stato nel nostro ordinamento, a prescindere dagli sviluppi dell'attualità, essendo giunti ormai alla vigilia delle prossime elezioni presidenziali, in programma all'inizio del nuovo anno, in un contesto, peraltro, che rischia di vedere eguagliate, sia pure per motivi diversi, le condizioni di straordinarietà che nel 2013 avevano condotto alla rielezione del Presidente Napolitano.

2. L'inquadramento del tema all'interno della trama costituzionale: *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit?*

Nel silenzio dell'art. 85 Cost., si è sempre discusso sulla rieleggibilità del Presidente uscente, che da mera possibilità teorica⁵, semplicemente *non esclusa* dal testo costituzionale⁶, è divenuta realtà con il conferimento di un secondo mandato al Presidente

² Si vedano, ad esempio, gli interventi di Lami Starnuti, Rossi e Fuschini, in Atti della II Sottocommissione, I sez., 19 dicembre 1946, di avviso contrario alla possibilità di una rielezione del titolare uscente. In particolare, nel testo finale approvato dall'Adunanza plenaria si perse il riferimento espresso al divieto di rieleggibilità, dapprima inserito in una versione del testo precedentemente elaborata dalla II Sottocommissione. Sull'argomento, si veda anche C. Meoli (voce), *Rielezione del Capo dello Stato, Libro dell'anno del Diritto 2014*, Roma, 2014, pp. 303-304.

³ Con il messaggio alle Camere del 16 settembre 1963, seguito poi dal disegno di legge costituzionale n. 599, presentato alla Camera dal Governo Leone il 16 ottobre 1963. Nella medesima direzione, favorevole all'introduzione del divieto espresso di rielezione immediata del Presidente, si segnalano, con sfumature diverse, anche la proposta presentata dalla Commissione per le riforme istituita nella IX Legislatura (c.d. Commissione Bozzi) e l'iniziativa dei senatori Mancino, Fabbri, Cariglia e Malagodi (S. 845) durante la X Legislatura.

⁴ Che prevede l'aggiunta, al primo comma dell'art. 85, in fine, delle seguenti parole: «e non è rieleggibile».

⁵ M. Volpi, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 504, sottolinea come, ad esempio, nel messaggio di fine anno 1961 del Presidente Gronchi si potesse cogliere una velata autocandidatura alla rielezione.

⁶ Se si esclude il precedente, del tutto *sui generis*, dell'elezione di Enrico De Nicola, precedentemente dimessosi da Capo provvisorio dello Stato. Sul punto, si veda M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII*

Napolitano (non portato, poi, a termine, per motivazioni legate prevalentemente all'età)⁷. Prima di questo precedente, si era a lungo ritenuto che la non-rieleggibilità integrasse, se non una vera e propria consuetudine integrativa del testo costituzionale⁸, quantomeno un'ipotesi considerata con sostanziale sfavore e riconducibile al novero degli eventi politicamente improbabili⁹.

Si può osservare che, sebbene non vi fossero gli estremi per parlare di una convenzione costituzionale, essendo mancata ogni sorta di *accordo* tacito tra gli attori istituzionali coinvolti¹⁰, sussistesse fino al 2013 una certa prassi costituzionale in forza della quale la rinnovazione del mandato, pur se non vietata, fosse da ritenersi almeno non opportuna¹¹.

Il secondo comma dell'art. 85 Cost., facendo espresso richiamo ad un “nuovo”¹² Presidente della Repubblica”, sembrerebbe militare nel senso di escludere la rieleggibilità, anche alla luce dei requisiti d'età per l'elettorato passivo (art. 84, c. 1, Cost.) e in relazione alla stessa durata del mandato (art. 85, c. 1, Cost.)¹³, che eccede la durata in carica delle Camere che hanno provveduto alla relativa elezione¹⁴, oltre che, più banalmente, all'aspettativa di vita

legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta, amministrazioneincammino.luiss.it, 9 maggio 2014, p. 51.

⁷ Cfr. prima parte del messaggio di fine anno del 31 dicembre 2014. G. Scaccia, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, aveva parlato di “Presidenza ‘a tempo’”, in considerazione del limite oggettivo e implacabile dell'età del Presidente rieletto (87 anni) e dei precisi obiettivi correlati al “programma presidenziale” declinato all'atto dell'insediamento. Per un inquadramento degli scenari successivi alle dimissioni di Napolitano, si veda F. Clementi, *Post-Scriptum: verso la normalità costituzionale con l'elezione del Presidente Sergio Mattarella*, in *federalismi.it*, 2 febbraio 2015. Sul precedente di Napolitano come una rielezione *a tempo*, si vedano, sul punto, le diverse posizioni espresse, da ultimo, nel *Forum “La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”*, in *Nomos*, n. 3/2021, con gli interventi di G. Azzariti, R. Borrello, S. Ceccanti, O. Chessa, V. Lippolis, M. Luciani, B. Pezzini, A. Ruggeri, G. Scaccia.

⁸ Cfr., sul punto, S. Ceccanti, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 22 aprile 2013.

⁹ In questi termini, L. Paladin, (voce) *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 183.

¹⁰ Sul concetto di convenzione costituzionale, si vedano V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, 6ª ed., Padova, 1993, p. 195; G. Treves, (voce) *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, pp. 524 ss.

¹¹ Così, G. Scaccia, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, cit.; B. Pezzini, *Intervento al Forum “La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato”*, cit., p. 7.

¹² Corsivo aggiunto.

¹³ Sulla durata settennale del mandato quale elemento tale da scoraggiare il bis, si veda S. Ceccanti, cit.

¹⁴ In Assemblea Costituente, l'on. Tosato si oppose all'emendamento Nitti che fissava in quattro anni la durata della carica di Presidente della Repubblica con le seguenti parole: “[i]l fatto che il Presidente sia eletto per sette anni, mentre le Camere sono elette rispettivamente per cinque e sei anni, serve a soddisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell'esercizio delle pubbliche funzioni, mentre contribuisce a rafforzare l'indipendenza rispetto alle Camere che lo eleggono. Che le Camere si rinnovino e il Presidente resti significa svincolare il Presidente dalle Camere, dalle quali deriva, e rin vigorirne la figura” (Atti A.C., 22 ottobre 1947, p. 1435, riportato in V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976, pp. 242-243).

che si aveva nel 1947.

Il settennato corrisponde ad un arco temporale piuttosto lungo e, di per sé, sufficiente a garantire una certa continuità nell'azione dello Stato¹⁵, tenendo l'organo adeguatamente svincolato da maggioranze politiche e da volontà di parte¹⁶ (tanto più se si considera la composizione del collegio elettivo, allargata alla partecipazione di 58 delegati regionali e rivolta ad attenuare la predominanza della maggioranza politica delle Camere sull'assemblea)¹⁷ e consentendo anche a ciascun titolare di imprimere un proprio *stile* personale alla presidenza¹⁸.

Al tempo stesso, escludere la rieleggibilità del Presidente servirebbe ad evitare *il danno delle continuità personali proprie dei regimi ereditari e innaturali in un regime repubblicano*, fugando qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato possa essere compiuto al fine di procurarsi una conferma, tenuto conto del non trascurabile rilievo che riveste il profilo dell'*apparenza* in situazioni del genere¹⁹.

In direzione contraria, si potrebbe evidenziare che la Costituzione, per altri casi (giudici costituzionali, art. 135, c. 3; membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura, art. 104, c. 6), ha escluso esplicitamente la possibilità di una rielezione, in quanto organi tecnici²⁰.

Tuttavia, la lunga durata della carica di giudice costituzionale, da un lato, e le peculiari esigenze di indipendenza connaturate ad un organo quale il CSM, dall'altro, potevano aver suggerito l'inserimento di una previsione esplicita nel senso appena descritto.

D'altronde, il diverso peso morale incarnato dal Capo dello Stato rispetto a qualsiasi componente di un organo collegiale potrebbe avere giustificato questa mancanza (Segni la

¹⁵ Così, il Presidente Segni nel messaggio cit.

¹⁶ Cfr. G.U. Rescigno, *Art. 85*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, artt. 83-87, Bologna-Roma, 1978, p. 63. A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. Silvestri (a cura di), *op. cit.*, p. 75, osservavano che le regole procedurali per l'elezione dell'investitura presidenziale sono rivolte proprio ad evitare l'instaurazione di un rapporto politico fra Presidente e Parlamento, a scongiurare un «troppo accentuato assorbimento di legittimazione maggioritaria» da parte del Capo dello Stato.

¹⁷ In questi termini, G. Scaccia, *Intervento al Forum "La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato"*, cit., p. 6.

¹⁸ Cfr. L. Paladin, *op. cit.*, p. 186.

¹⁹ Conformemente all'immagine classica della moglie di Cesare, che deve apparire, oltre che essere, al di sopra di ogni sospetto.

²⁰ Sulla distinzione tra organi tecnici e organi politici in relazione al profilo della rieleggibilità insisteva T. Martines, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, 1964, pp. 69 ss.

defini “manchevolezza”)²¹ nel testo costituzionale, non priva, come si è avuto modo di constatare, di effetti concreti sul piano applicativo.

La straordinarietà delle condizioni politico-economiche²² (pure tristemente replicata, per certi versi, dall’emergenza sanitaria in corso) che avevano condotto il 20 aprile 2013 alla rielezione di Giorgio Napolitano²³, in presenza del pericolo di “un avvatarsi del Parlamento in seduta comune nell’inconcludenza, nella impotenza ad adempiere al supremo compito costituzionale dell’elezione del Capo dello Stato”²⁴, potrebbe consigliare oggi l’introduzione di una riforma come quella di cui al disegno di legge costituzionale n. 2468, così da non correre il rischio di trasformare in regola²⁵ quello che, per tutti i motivi che si vedranno, dovrebbe rimanere un episodio eccezionale e irripetibile.

L’argomento testuale che si ricava dal combinato disposto degli artt. 104 e 135 Cost. non esclude, peraltro, a Costituzione vigente, di declinare il tema della rielezione del Presidente della Repubblica in termini di inopportunità²⁶, in considerazione degli altri elementi di carattere sistematico desumibili complessivamente dal titolo II, parte II della Carta che si

²¹ Cfr. messaggio alle Camere del 16 settembre 1963, cit.

²² A. Lucarelli, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2013, parlava di “inusuale escamotage anticrisi rispetto alla nostra Carta”. V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 226, parla di rielezione dovuta, al di là della personalità del diretto interessato, “allo stato di decomposizione del sistema politico”, senza considerare che, nella circostanza, Napolitano abbia condizionato la propria rielezione all’accettazione di una serie di impegni da parte delle forze politiche, specialmente in materia di riforme costituzionali ed elettorali, come testimoniato dallo stesso discorso di secondo insediamento innanzi alle Camere riunite (“[...] se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al paese”). Proprio la straordinarietà della situazione politica del momento aveva fatto sì che la riconferma di Napolitano determinasse di fatto un certo ampliamento del raggio di intervento del Capo di Stato, sebbene da intendersi «in funzione di provvisoria garanzia per il ripristino della normalità costituzionale», come osservato anche in A. Battaglia, *Il tentato impeachment di Napolitano: le (presunte) ragioni del Movimento 5 Stelle*, in *Forum di Quaderni Costituzionale Rassegna*, 22 giugno 2014 p. 6, riprendendo M. Dogliani e F. Pallante, *Sull’attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 7. Sul punto, si veda anche M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos*, 1/2017, p. 34.

²³ Illustrate in maniera puntuale in I.A. Nicotra, *La rielezione del Presidente Napolitano nel turbolento avvio della XVII Legislatura*, in F. Giuffrè e I.A. Nicotra (a cura di), *L’eccezionale ‘bis’ del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014, pp. 47 ss. Sul punto, si vedano anche G. Scaccia, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, pp. 49 ss.; G. Grasso, *Art. 85*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, pp. 166 ss.

²⁴ Così, il Presidente Napolitano nel messaggio di insediamento pronunciato il 22 aprile 2013.

²⁵ Anche considerata la diversa durata dei cicli di vita delle consuetudini costituzionali rispetto alle consuetudini propriamente dette, tenuto conto della tutto sommato ancor breve esperienza repubblicana sin qui maturata per poter misurare e valutare in concreto l’elemento della *diuturnitas*.

²⁶ Nella manualistica, tra le numerose opinioni a vari livelli contrarie alla rielezione, si segnalano T. Martines, *Diritto costituzionale*, XI ed., riveduta e corretta da G. Silvestri, Milano, 2005, p. 435 o, più di recente, M. Dogliani e I. Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, p. 399.

vedranno *infra*.

Da altra prospettiva, volendo riferirsi, ad esempio, alla qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura ricoperta dal Capo dello Stato (artt. 87, c. 10 e 104, c. 2, Cost.), si potrebbe rilevare che, in seno al c.d. organo di autogoverno, gli altri ventisei componenti durano in carica per un periodo di tempo tendenzialmente più limitato (quattro anni i membri elettivi e fino al collocamento a riposo gli altri due membri di diritto, per un arco temporale statisticamente più breve del settennato e... quindi, a maggior ragione, di un doppio settennato), il che pure potrebbe rappresentare un ulteriore elemento convincente per sostenere la tesi contraria alla rieleggibilità.

Si tratta di una notazione solo apparentemente marginale, se si pensa alla rilevanza cruciale di certe prerogative inerenti alla carica rispetto allo svolgimento delle attività consiliari (come, ad esempio, i poteri di assenso del Presidente in merito alla formazione dell'ordine del giorno ai sensi dell'art. 45 del regolamento interno CSM), tutt'altro che prive di implicazioni di carattere pratico²⁷.

Lo stesso requisito dell'età, richiamato dal primo comma dell'art. 84 Cost. ai fini dell'eleggibilità, potrebbe essere inteso anche nel senso di identificare la carica come coronamento ultimo di un *cursus honorum* tale²⁸ da non ammettere più successivi sviluppi oltre, naturalmente, quelli contemplati dall'art. 59 Cost. in ordine all'acquisto della qualità di Senatore a vita di diritto.

3. Ulteriori spunti sistematici ricavabili dal titolo II, parte II della Carta costituzionale.

Al di là dell'iniziativa parlamentare recentemente assunta, può essere utile riflettere sugli elementi che si ricavano dal quadro costituzionale in vigore, anche alla luce delle principali

²⁷ Sull'interpretazione dei poteri del Presidente in relazione alla formazione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio, anche in relazione alle attribuzioni del vicepresidente ai sensi del regolamento interno, cfr. S. Senese, *Quattro note sul Presidente della Repubblica nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Pol. dir.*, 1986, pp. 141 ss.; L. Arcidiacono, *La presidenza del Consiglio superiore della magistratura*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, II, Milano, 1988, pp. 84 ss.; G. D'Orazio, *La «doppia presidenza» e le sue crisi (il Capo dello Stato e il Consiglio Superiore della Magistratura)*, in *Quad. Cost.*, 1992, p. 270 ss.; S. Sicardi, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, in B. Caravita di Toritto (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994, p. 56.

²⁸ Sul requisito anagrafico quale premessa indispensabile al perfezionarsi di un *cursus honorum* di assoluta preminenza, si veda L. Paladin, op. cit., p. 182.

opinioni affermate in dottrina.

La questione della rieleggibilità del Presidente della Repubblica, pur affrontata con cadenza ciclica nei lavori parlamentari nell'arco dei decenni (senza, peraltro, approdare finora a sviluppi concreti)²⁹, è spesso rimasta sullo sfondo del dibattito dottrinale³⁰, schiacciata da altri aspetti inerenti alla presidenza avvertiti come maggiormente problematici e significativi³¹.

Nei primi anni di vigenza della Carta, pur nella possibilità teorica della riconferma per più settemmi consecutivi, lasciata aperta dalla formulazione dell'art. 85 Cost.³² (motivata, forse, dalla scelta di *non legarsi le mani* di fronte all'eventuale verificarsi di situazioni eccezionali)³³, si riteneva che tale ipotesi non si sarebbe registrata, salvo, appunto, che per motivi di particolare necessità³⁴.

A quei tempi, l'ancor ridotta prassi repubblicana rimetteva sostanzialmente alla sensibilità degli attori coinvolti la corretta interpretazione della carica, in ordine al significato da attribuire alla disposizione costituzionale, in analogia con quanto avvenuto in precedenza in altri Paesi, pur con le specificità che, evidentemente, caratterizzano ciascun ordinamento³⁵.

²⁹ Vedi nota 3.

³⁰ Con la parziale, preziosa eccezione del dibattito sviluppatosi sulla rivista *Rassegna parlamentare* nel biennio 1963-1964 (nella rubrica *Incontri*), a seguito del messaggio alle Camere del Presidente Segni, con i contributi di A. Bozzi, P. Barile, G. Cuomo, F.M. Dominedò, S. Galeotti (per l'annata 1963) e V. Crisafulli, T. Martines e V. Sica (per l'annata 1964), recentemente ricostruito in G. Menegatto, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *Consulta online*, n. 1/2021, pp. 268 ss.

³¹ Basti considerare, ad esempio, che in una voce fondamentale come P. Barile, (voce) *Presidente della Repubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, Torino, 1968, p. 717, venivano destinate solo poche righe all'argomento, concludendosi in favore della rieleggibilità senza dedicare particolare spazio ad opinioni contrarie (cfr. par. 3).

³² Il Presidente Napolitano, nel messaggio alle Camere del 22 aprile 2013, aveva utilizzato proprio l'immagine di una finestra lasciata "schiusa" per tempi eccezionali, pur nella convinzione che la non rielezione, al termine del settennato, è da ritenersi "l'alternativa che meglio si conforma al nostro modello costituzionale di Presidente della Repubblica", riprendendo L. Paladin, op. cit., p. 183.

³³ In questi termini, A. Battaglia, op. cit., p. 6.

³⁴ Così, G. Baschieri, L. Bianchi d'Espinosa e C. Giannattasio, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949, p. 321, ove si affermava: "[i]n pratica ciò [la rielezione, n.d.a.] non avverrà perché sarà cura del Parlamento evitare che la Presidenza troppo a lungo tenuta non si tramuti in una carica vitalizia con tutti gli inconvenienti e i pericoli che vi sono connessi. Lo stesso Presidente avrà la sensibilità di non accettare una rielezione continuata, salvo che necessità di patria lo impongano".

³⁵ Come negli Stati Uniti, ad esempio, dove Washington e Jefferson avevano rifiutato la terza candidatura, mentre, invece, F.D. Roosevelt aveva conseguito una terza e una quarta elezione, ma in condizioni di grave emergenza nazionale, fino all'adozione, poi, del 22° emendamento, che introduceva il divieto costituzionale dell'elezione alla presidenza della stessa persona per più di due volte. Sulla presidenza Roosevelt come *Presidential Government* o *dualismo a prevalenza del Capo dello Stato*, in ossequio ad una tendenza avviata da Wilson e proseguita poi, con diverse caratteristiche, con Jackson, Lincoln e T. Roosevelt, si veda A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, pp. 219 ss.

Si era, anzi, sostenuto che l'esplicita previsione costituzionale della non rieleggibilità del Capo dello Stato avrebbe potuto produrre l'inconveniente di irrigidire inopportuna la vita politica, impedendo la rielezione magari di quell'unico soggetto che, sulla base dell'esperienza passata, aveva guadagnato la fiducia di tutte le principali forze politiche³⁶, senza trascurare, poi, i riflessi sul piano dell'irresponsabilità di un individuo cosciente del fatto che non sarà sottoposto ad alcun futuro giudizio politico, in nome del principio democratico della responsabilità politica di ogni organo costituzionale³⁷.

Le peculiarità dell'organo e delle modalità d'elezione dovrebbero, tuttavia, indurre ad escludere di ricollegare alla mancata rielezione del Presidente uscente una valutazione del relativo operato in una logica binaria di merito-demerito che apparirebbe certamente forzata³⁸.

Ancora, in una prospettiva sistematica, si rileva che l'istituto del semestre bianco (art. 88, c. 2 Cost., che, non a caso, sarebbe abrogato nel disegno di legge costituzionale citato) indica la *ratio* di evitare che uno scioglimento anticipato delle Camere possa essere dettato esclusivamente dalla volontà del Presidente della Repubblica di costituirsi un corpo elettorale favorevole alla propria rielezione³⁹ o anche solo di creare le condizioni di un vuoto parlamentare congeniale ad un maggiore protrarsi della carica in violazione del principio di temporaneità degli uffici elettivi, valido soprattutto per quelli con funzioni apicali.

Si tratta, pertanto, di una misura che, per certi versi, funge da *pendant* logico alla rieleggibilità del Presidente della Repubblica⁴⁰, mirando, come osservato, a limitare gli effetti di un ricorso strumentale a tale possibilità, ma anche, da altro punto di vista, di un'implicita conferma del sostanziale sfavore complessivamente manifestato dall'ordinamento rispetto ad una simile ipotesi.

D'altronde, il profilo della temporaneità, in combinato disposto con la durata di sette anni

³⁶ In questi termini, G.U. Rescigno, op. cit., p. 64. È significativo, peraltro, che l'A. abbia ritenuto di intitolare il par. 1 del commento in esame "(...) *Il Presidente della Repubblica è immediatamente rieleggibile*", come a voler evidenziare la propria posizione sostanzialmente favorevole.

³⁷ Ivi, p. 65. Sul punto, si veda anche P. Barile, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, 1963, pp. 709 ss.

³⁸ Di quest'avviso, L. Paladin, op. cit., p. 183.

³⁹ G.U. Rescigno, op. cit., p. 67.

⁴⁰ Benché non siano mancate opinioni rivolte ad affermare l'indipendenza reciproca delle due misure, tra le quali si segnala, da ultimo, G. Menegatto, op. cit., p. 281, che si dichiara favorevole, da un lato, al mantenimento della rieleggibilità del Presidente della Repubblica (eventualmente limitata ad una sola volta) e, dall'altro, all'abolizione del semestre bianco.

scelta dai Costituenti⁴¹, costituisce una caratteristica essenziale (in quanto qualificante, a suo modo, della nostra stessa forma di Stato)⁴² dell'ufficio di Presidente della Repubblica, che non dovrebbe ammettere prolungamenti ulteriori al di fuori dell'ipotesi di *prorogatio* di cui all'ultimo comma dell'art. 85 Cost.⁴³, giacché un doppio settennato risulterebbe un periodo di permanenza nella carica probabilmente eccessivo⁴⁴, dando luogo ad una continuità personale non del tutto in linea con la natura di un regime repubblicano.

Proprio la durata della carica fissata in Costituzione aveva rappresentato di per sé, sin dalle sue prime applicazioni, la garanzia per una più compiuta autonomia di giudizio e di comportamento nell'esercizio del ruolo, anche in vista della fase finale del mandato presidenziale, scoraggiando il titolare uscente dal ripresentarsi candidato alle Camere⁴⁵, sempre ammesso che sia possibile parlare di una candidatura in senso stretto⁴⁶.

Analogamente, i caratteri *super partes* (*non-partisanship*) e di neutralità⁴⁷, espressi, per sua stessa natura, dalla carica⁴⁸, sin dal richiamo all'unità nazionale contenuto nel primo comma dell'art. 87 Cost.⁴⁹, dovrebbero, a loro volta, consigliare di tenerla svincolata a maggior ragione dal circuito politico (*rectius*, dal sistema delle forze politiche) e, di conseguenza, di sottrarla a successive verifiche elettorali⁵⁰.

⁴¹ Si veda il dibattito in Atti A.C., 22 ottobre, pp. 1434-1435.

⁴² Si veda, su questo punto, il messaggio cit. del Presidente Segni.

⁴³ Sull'ambito di applicazione dell'istituto della *prorogatio* al Presidente della Repubblica, si veda G. Lucatello, *Come evitare la vacatio della Presidenza della Repubblica in caso di mancata elezione pre-scadenza*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, I, Padova, 1975, pp. 375 ss.

⁴⁴ Cfr. L. Paladin, op. cit., p. 185.

⁴⁵ *Ivi*, p. 186.

⁴⁶ La questione è stata affrontata, da ultimo, nel *Forum* "La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato", cit.

⁴⁷ Conformemente all'antica formula del *pouvoir modérateur*. Per un'approfondita analisi storica della questione, si rinvia a A. Lucarelli, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, cit., pp. 395 ss. Sul precedente del 2013, si veda P. Stancati, *Della "neutralità" del Capo dello Stato in tempo di crisi: sulla (presunta) "deriva presidenzialista" nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all'esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo.it*, 24 settembre 2013.

⁴⁸ Sui quali, si vedano anche Corte cost., ordinanza n. 150/1980 e, più recentemente, sentenza n. 1/2013.

⁴⁹ Da intendersi, evidentemente, «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica» (così, Corte cost., sentenza n. 1/2013, punto 8.2. considerato in diritto).

⁵⁰ In questo senso, si veda A. Lucarelli, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, cit. In senso favorevole alla rieleggibilità, si veda la posizione assunta in sede costituente da Tosato, per il quale la rieleggibilità avrebbe potuto rappresentare "un vincolo morale, seppure tenue, per il collegio elettorale che nel procedere alla elezione del Presidente si troverebbe sempre di fronte alla positiva possibilità di rieleggere il Presidente cessante" (cfr. Atti della II Sottocommissione, I sez., 19 dicembre 1946). Di avviso contrario, S. Galeotti, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, 1963, p. 731, per il quale la possibilità di immediata rielezione avrebbe rappresentato "una pesante ipoteca sulle motivazioni del comportamento presidenziale" in vista di una propria riconferma nella carica.

4. L'interpretazione del dettato costituzionale nella prassi quirinalizia (cenni).

Ancora una volta, dunque, come spesso accade all'interno di una trama costituzionale *a maglie larghe*, nell'applicazione dei singoli istituti, rilievo decisivo riveste anche l'elemento psicologico, rispetto al temperamento più o meno *interventista* dei soggetti chiamati a ricoprire materialmente la carica⁵¹.

Così come per altre funzioni e prerogative del Presidente della Repubblica, gli spazi lasciati aperti dall'art. 85 Cost. hanno fatto sì che dalla differente personalità dei singoli protagonisti dipendesse, in una certa misura, un diverso modo di interpretare anche la questione della rieleggibilità, in relazione, naturalmente, al contesto storico e politico in cui ciascuno di essi si è trovato ad operare⁵².

Si è già detto sopra dell'indirizzo formulato da Segni, cui fece seguito, alcuni anni più tardi, la posizione di Leone (che già aveva controfirmato da Presidente del Consiglio il più volte richiamato messaggio alle Camere del settembre 1963) nel proprio messaggio del 15 ottobre 1975.

Viceversa, in un senso più o meno velatamente favorevole si erano espressi Einaudi⁵³ e Pertini⁵⁴, mentre, invece, di avviso contrario si era mostrato Ciampi, che, in merito all'eventualità di una sua possibile rielezione, ebbe ad affermare, in data 3 maggio 2006, che il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche stesse della forma repubblicana, ribadendo, in tal modo, l'intenzione di non sovvertire la prassi mantenuta sino ad allora⁵⁵.

Quest'ultima, com'è noto, sarebbe stata, poi, stravolta nel 2013, nelle circostanze e per le

⁵¹ Sull'argomento, si vedano G.M. Salerno, *Presidente della Repubblica*, in *Libro dell'anno del Diritto 2015*, Roma, 2015 (consultabile sul sito www.treccani.it) e il recente volume di A. Orioli, *Dodici Presidenti. Vite da Quirinale da De Nicola a Mattarella*, Milano, 2021.

⁵² Di cui può ricavarsi un'idea fedele attraverso la consultazione degli atti e dei messaggi presidenziali, tutti pubblicati in www.quirinale.it.

⁵³ Cfr. M. Olivetti, op. cit., p. 50.

⁵⁴ Si veda, sul punto, S. Cassese, *Quella saggia dozzina al Quirinale*, in *La Domenica de Il Sole 24 ore* del 5 dicembre 2021, p. III.

⁵⁵ Il Presidente Ciampi, nella circostanza, aveva parlato di "consuetudine", in senso atecnico, escludendo che intendesse evocare una consuetudine costituzionale in senso giuridico, per difetto dell'elemento dell'*opinio iuris ac necessitatis*. Così, M. Olivetti, op. cit., p. 52. Sul punto, si veda anche A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2010, p. 12.

motivazioni descritte nei paragrafi precedenti, in attesa di assistere agli sviluppi che verranno prossimamente.

5. La restituzione del *dono*: la questione della rieleggibilità del Presidente della Repubblica tra garanzia e responsabilità.

In conclusione, *de iure condito*, si può affermare che le tesi favorevole e contraria alla rieleggibilità mirino rispettivamente a preservare soprattutto la responsabilità del Presidente della Repubblica, la prima⁵⁶, e ad enfatizzarne l'indipendenza giuridica e morale e la figura di garanzia, la seconda⁵⁷.

Sebbene entrambe le posizioni presentino utili elementi a supporto (essendo state, peraltro, autorevolmente sostenute in dottrina), si deve operare un bilanciamento tra i valori perseguiti, anche alla luce del contesto sistematico, per cercare di comprendere quale di questi debba essere considerato prioritario.

Dal tenore complessivo del titolo II, parte II Cost., il carattere dell'indipendenza connaturato alla carica sembra prevalente, tenuto conto della previsione già di ipotesi qualificate di responsabilità presidenziale per i casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione (art. 90)⁵⁸ e se si considera, inoltre, il disposto dell'art. 84, c. 2 in tema di incompatibilità con altre cariche, che dovrebbe essere interpretato in un'accezione maggiormente restrittiva rispetto alla disciplina in vigore per i giudici costituzionali (art. 7, l. n. 87/1953)⁵⁹.

Un corretto inquadramento della carica negli spazi offerti dall'ordinamento dipende, del resto, in una certa misura, anche dalla sobrietà e dal senso della misura dei singoli soggetti interessati, conformemente ai doveri che incombono al ruolo di garante della Costituzione, assunti con il giuramento prestato ai sensi dell'art. 91 Cost., che dovrebbero sconsigliare

⁵⁶ Tra questi, G.U. Rescigno, op. cit., p. 64; M. Volpi, op. cit., p. 520; F. Petrangeli, Art. 85, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006.

⁵⁷ Tra questi, V. Sica, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, 1964, p. 77 ss.; A. Bozzi, *Istituzioni di diritto pubblico*, 7ª ed., Milano, 1985, p. 173; A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, 2ª ed., Bologna, 1994, p. 468; A. Lucarelli, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, cit.

⁵⁸ In questo senso, V. Crisafulli, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, 1964, p. 63.

⁵⁹ Di quest'avviso, L. Paladin, op. cit., p. 184.

di per sé forzature particolari.

D'altronde, il precedente della rielezione di Napolitano, una volta sfumate nell'oblio le straordinarie motivazioni di *salus rei publicae* che all'epoca lo avevano determinato⁶⁰, ha rappresentato l'imprevista rottura di un tabù, che sarebbe opportuno non fosse più replicata, anche solo per vedere ripristinato quel clima di normalità costituzionale e buon andamento della funzione parlamentare clamorosamente mancato nell'occasione⁶¹.

Quel precedente dovrebbe servire, da un lato, a confermare forse la validità della scelta operata dai Costituenti di non inserire un divieto esplicito di rieleggibilità, vista la gravità delle circostanze che reclamarono il ricorso ad un rimedio disperato, ma, dall'altro, dovrebbe viepiù impegnare gli attori coinvolti a non istituzionalizzare oltremodo la straordinarietà, vulnerando certi invisibili, eppure fondamentali, equilibri sottesi alla nostra trama costituzionale.

Pertanto, ben al di là dell'ipotesi di riforma di recente rilanciata, confidando in una prova di maturità dei partiti politici rispetto all'infelice esperienza passata, sarebbe preferibile, per tutti i motivi che in questa sede si è cercato di illustrare, ripristinare un'interpretazione del dettato costituzionale in una direzione sostanzialmente contraria alla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, come si era ritenuto nei primi sessantacinque anni di vigenza della Carta.

Riproporre ancora lo schema della rielezione, tanto più in presenza di un sistema partitico debole ed in progressivo disfacimento⁶² già da alcuni decenni, rischia, difatti, di rivelarsi congeniale ad una torsione in senso presidenzialista della nostra forma di governo parlamentare⁶³, superando irreversibilmente i limiti e le riserve desumibili dall'impianto costituzionale, che, come osservato, rispondono tutti ad un disegno di assoluta simmetria e razionalità.

L'antico modello romano di Cincinnato, evocato di tanto in tanto nel dibattito politico, che, dopo aver prestato la propria opera alla Patria, sceglie di ritirarsi a vita privata, restituisce

⁶⁰ G. Scaccia, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, cit., p. 4, ammonisce proprio sul rischio di considerare il precedente del 2013 un dato non episodico, ma strutturale.

⁶¹ Sul punto, si vedano le considerazioni di G. Azzariti, *L'eclissi del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, 17 dicembre 2013.

⁶² L'espressione è utilizzata da M. Luciani, *Intervento al Forum "La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato"*, cit., p. 5.

⁶³ Sull'attuale debolezza nel nostro sistema dei partiti politici, ridotti a meri comitati elettorali, in relazione ad una possibile (dis-)torsione della forma di governo parlamentare, si vedano le riflessioni di A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, pp. 113 ss.

oggi la profondità di significato del concetto di *munus publicum* (nell'accezione di servizio, in stretta correlazione con la sfera dei doveri, ma anche di *dono*, reso alla collettività in cambio di onori), che, per sua stessa natura, non può che essere *pro tempore*⁶⁴.

In quest'ultimo richiamo si può intravedere forse anche un'eco del legame che unisce l'unità nazionale di cui il Presidente della Repubblica è garante ai sensi dell'art. 87 Cost. e coesione sociale, in quanto dimensione necessaria del principio solidarista (art. 2 Cost.). Nel principio di temporaneità delle cariche risiede, infatti, uno dei capisaldi di un ordinamento democratico, che dovrebbe trovare nell'alternanza nella titolarità degli organi di vertice, e non nella loro continuità, le condizioni naturali del proprio funzionamento.

Abstract: Il presente articolo riflette sulla rieleggibilità del Capo dello Stato alla luce del quadro costituzionale e della prassi repubblicana, evidenziando gli argomenti di ordine sistematico posti alla base delle scelte operate dai Costituenti.

Abstract: This paper reflects on the re-eligibility of the President of the Republic, in the light of the constitutional framework, highlighting the systematic arguments placed at the basis of the choices made by the Constituents.

Parole chiave: Presidente della Repubblica – rieleggibilità – neutralità – garanzia – prassi.

Key words: President of the Republic – re-eligibility – non-partisanship – warranty – practice.

⁶⁴ Un passaggio su questo concetto, anche in relazione al legame tra istituzioni e società, è stato molto pertinentemente dedicato, da ultimo, dal Presidente Mattarella, nel suo messaggio di fine anno 2021, consultabile in www.quirinale.it.