

ANNO XXI - NUMERO 2

LUGLIO-DICEMBRE 2022

*Rassegna  
di diritto pubblico  
europeo*



Edizioni Scientifiche Italiane

di autosufficienza di una  
duce le potenzialità.

ORLANDO ROSELLI

di ripensare le categorie, so-  
che fare con i processi ordi-  
nali categorie è presupposto  
ologica. La consapevolezza  
minazioni tra le scienze non  
tà, ma il potenziamento del  
lo spettro dei quesiti e dello  
dea di autosufficienza di una  
le potenzialità.

reconsidering the sociologi-  
the legal processes. Aware-  
is necessary for their scientif-  
ness of the interconnections,  
sciences is not an attack on  
ing their critical contribution  
stem-solving tools. In science,  
reduces its potential.

co - pluralismo

## Il Presidente della Repubblica nella dinamica della forma di governo parlamentare italiana

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Presidente della Repubblica tra continuità monarchica e innovazione repubblicana nel progetto di Costituzione dell'Assemblea costituente. – 3. Il Presidente della Repubblica nelle interpretazioni della dottrina costituzionalistica. – 4. La giurisprudenza costituzionale. – 5. Il ruolo del Presidente della Repubblica. – 6. La rielezione presidenziale tra continuità ed innovazione della forma di governo.

1. La figura del Capo dello Stato, nelle forme di governo parlamentari, non rappresenta un organo partecipe dell'indirizzo politico, a differenza del Presidente degli Stati Uniti d'America, che nel sistema presidenziale è capo dell'esecutivo e titolare di un proprio indirizzo politico, da opporre, eventualmente, alla maggioranza parlamentare, o del Presidente della Repubblica francese, che nel sistema semipresidenziale detiene funzioni esecutive proprie, in alterne vicende che lo pongono talvolta al di sopra del Governo, altre volte in antitesi ad esso.

Nella Costituzione italiana la primazia «n posizione»<sup>1</sup> del Presidente della Repubblica viene scolpita dall'art. 87, comma 1, Cost., che, attribuendogli la qualifica di rappresentante dell'unità nazio-

<sup>1</sup> Secondo C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, p. 224 ss., spec. p. 237, ora in *Id.*, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, 1992, p. 1 ss., «il Capo dello Stato in regime parlamentare non differisce dalle altre istituzioni per la qualità del potere esercitato, ma è una delle istituzioni politiche che, come le altre, ma in via subordinata, ha possibilità di far valere le proprie direttive, tendenze, opinioni e orientamenti, e che sopravanza le altre istituzioni costituzionali *per posizione*, ma non per le funzioni». *Contra*, A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, p. 2, che parla invece di *preminenza in funzione*, che, «supponendo una parità di posizione fra tutti gli organi costituzionali, incluso il Capo dello Stato, si fonda solamente sulla particolare funzione costituzionalmente attribuita a quest'ultimo».

nale unitamente a quella di Capo dello Stato<sup>2</sup>, ne fa in linea di principio un organo costituzionale di *garanzia*, imparziale in quanto *super partes* ed al di sopra dei tradizionali poteri dello Stato, estraneo alle *funzioni di indirizzo politico*.

Ma le dinamiche istituzionali hanno da subito mostrato la criticità delle scarse disposizioni costituzionali, dando vita ad una molteplicità di interpretazioni.

2. In merito alla genesi dei poteri presidenziali, sono note le difficoltà in cui si imbarterono i Padri Costituenti, chiamati a traghettare tradizionali istituti statutari, tipici della monarchia costituzionale (la controfirma, la grazia, la sanzione regia, il conferimento delle onorificenze) nella nuova ed inedita forma di governo parlamentare, dopo che gli italiani e le italiane con il referendum del 2 giugno 1946 avevano abolito la monarchia.

A seguito dell'approvazione dell'ordine del giorno Perassi nella Commissione per la Costituzione, composta da settantacinque deputati<sup>3</sup>, i Costituenti, da un lato, intesero porre le basi per un parlamentarismo *monista*, basato sul circuito corpo elettorale - parlamento - governo, ma, dall'altro, nel timore di un esecutivo troppo forte, collocarono il Capo dello Stato all'interno degli equilibri del governo parlamentare, fra i "dispositivi" per evitare le degenerazioni del parlamentarismo<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Minoritaria in dottrina è la posizione di chi, come G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica. Art. 87*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1978, p. 134 ss., spec. p. 187, ritiene che la formula di «rappresentante dell'unità nazionale» non aggiunga nulla o quasi alla qualifica di «Capo dello Stato», che già comporta la funzione di garante dell'«unità e continuità dello Stato», nonché «dell'unità e continuità della comunità statale». Svaluta tale formula anche C. ESPOSITO, *o. c.*, p. 234.

<sup>3</sup> Si tratta del noto ordine del giorno, proposto da Tomaso Perassi il 4 settembre 1946, in base al quale, «ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana», si optava «per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconti sommari del 4 e 5 settembre 1946, in *La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, Roma, 1969, p. 917 ss.).

<sup>4</sup> M. GIANNETTO, *Forma di governo e presidente della Repubblica nel progetto di Costituzione dell'Assemblea costituente*, in S. CASSESE, G. GALASSO e

A seguito delle critiche manifestatesi in seno all'Assemblea Costituente<sup>5</sup>, nella Relazione sul progetto di Costituzione presentata dal Presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini, erano evidenziate le grandi potenzialità racchiuse nella figura del Presidente della Repubblica, definito «il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica», l'«arbitro supremo» e l'«equilibratore dei poteri dello Stato»<sup>6</sup>.

Alla fine venne fuori la figura compromissoria di un Presidente della Repubblica<sup>7</sup>, dotato di attribuzioni formali di grande rilievo ex art. 87 Cost., ma impossibilitato, ex art. 89 Cost., a compiere atti giuridicamente efficaci senza il concorso del governo<sup>8</sup>.

A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, 2018, II, p. 1021 ss., spec. p. 1026.

<sup>5</sup> V. E. ORLANDO, autorevole esponente della corrente monarchica, nel tentativo di perpetuare i caratteri dell'istituto monarchico per applicarli al Capo dello Stato, pur nel mutato contesto repubblicano, sosteneva che un Presidente della Repubblica con poteri più ridotti rispetto ai re delle monarchie costituzionali sarebbe stato ancor meno del «re travicello», null'altro che un re *fainéant*.

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

<sup>7</sup> La figura del Presidente della Repubblica venne costruita sulla falsariga del modello della Costituzione francese del 1875, che sostituì il monarca ereditario con un monarca elettivo e temporaneo, dalla scarsa influenza nella vita politica del paese.

<sup>8</sup> C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, 5ª ed., Bologna, 2020, p. 386.

Non a caso, autorevole dottrina evidenziava nei Costituenti, tra l'altro, «la deliberata volontà di non condizionare i possibili sviluppi della prassi e di non determinare con troppa precisione le caratteristiche dell'ufficio presidenziale, limitandosi invece a tracciare uno schema molto aperto e molto elastico»<sup>9</sup>.

In sostanza, i Costituenti delinearono una forma di governo debolmente razionalizzata, che lasciava spazio all'azione presidenziale, consentendo la crescita, poi divenuta esponenziale, delle funzioni del Capo dello Stato<sup>10</sup>.

Stante la laconicità e l'irrisolta ambiguità del testo costituzionale, la figura del Presidente della Repubblica va inquadrata non solo sulla base delle attribuzioni costituzionali, peraltro condizionate dal contesto politico-istituzionale, ma anche alla luce delle prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali, che si sono formate nel tempo tenuto conto della «personalizzazione» di tale organo monocratico, cioè del personale modo di intendere la carica da parte dei dodici Presidenti che si sono succeduti nelle diverse vicende istituzionali<sup>11</sup>.

L'interpretazione del ruolo e della figura presidenziale dipendono, infatti, non solo dal complesso dei poteri assegnatigli dall'art. 87 Cost., che si allargano o si restringono a *fisarmonica* a seconda del grado di stabilità del sistema politico-istituzionale<sup>12</sup>, ma anche dall'atteggiarsi delle diverse personalità, succedutesi nella carica dal 1948 ad oggi, ciascuna con una interpretazione personale del mandato presidenziale.

3. Da ciò derivano le diverse e contrastanti posizioni della dot-

osserva: «In effetti, il testo costituzionale fu scritto in modo da permettere a ciascuno di leggersi ciò che voleva, e alle potenzialità in esso contenute di dispiegarsi in una direzione (presidente "cerimoniale", nel quadro di un parlamentarismo monista) oppure nell'altra (presidente "attivo", nel quadro di un parlamentarismo dualista)».

<sup>9</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, pp. 165 ss., spec. p. 236.

<sup>10</sup> V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica a settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 899 ss.

<sup>11</sup> Per un'accurata disamina A. BALDASSARRE e C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985; G. MAMMARELLA e P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, 2011; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022.

<sup>12</sup> Secondo la felice metafora di G. Amato, che raffigura la flessibilità dei poteri presidenziali di fronte al sistema politico-partitico ed alle sue crisi.

trina, oscillanti tra le due concezioni estreme del Capo dello Stato inteso quale struttura garantistica, estranea al circuito corpo elettorale-parlamento-governo ed alle funzioni di indirizzo politico<sup>13</sup>, o quale struttura governante, destinata a divenire, in caso di necessità o di stallo del sistema politico, «reggitore dello Stato»<sup>14</sup>, motore di

<sup>13</sup> S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, pp. 23 ss., ora in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992, pp. 241 ss., distingue tra organi/attività d'indirizzo politico (governo-parlamento) ed organi/attività di garanzia (Presidente della Repubblica-Corte costituzionale) ed intende la funzione presidenziale quale controllo giuridico (e non politico), organo «esterno di garanzia passiva del sistema costituzionale». Ulteriori precisazioni in Id., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Milano, 1985, pp. 17 ss. Da ultimo, S. GALEOTTI e B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, pp. 422 ss., dopo che la prassi aveva reso evidente il superamento del ruolo di «garanzia passiva», si esprimono a favore di una «funzione presidenziale di garanzia attiva». Il tutto sulla scia del pensiero di B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, in *Collection complète des ouvrages de Benjamin Constant*, Paris, 1818, pp. 14 ss., funzionale ad un periodo in cui la Francia si avviava alla monarchia costituzionale. Per Constant, il potere neutro del re è un *pouvoir modérateur, intermédiaire et régulateur*, che, nell'ottica della divisione dei poteri, impedisce la prevaricazione di un potere sull'altro. Secondo tale A., il Capo dello Stato (parlamentare) si pone al di fuori dei tre poteri tradizionali, per svolgere funzioni di risoluzione delle crisi: un soggetto che diventa protagonista solo quando il sistema si inceppa per crisi o conflitti che ne determinano lo stallo. Tra gli altri, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica. Note preliminari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 903 ss., ed E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di L. Elia*, I, Milano, 1999, pp. 301 ss.

<sup>14</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., pp. 237 ss., esalta la carica di politicità della figura del Presidente della Repubblica, elevato, in periodi di crisi del sistema parlamentare, «a reggitore dello Stato», cui spetta «sostituirsi al Parlamento e provvedere con ministri da lui nominati e godenti la sua fiducia (invece di quella del Parlamento)». Tale impostazione risente del pensiero di C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Berlin, 1931, in Id., *Il custode della Costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981, 203 ss., per il quale nelle situazioni di crisi in cui è in pericolo l'unità dello Stato il Capo dello Stato si erge al di sopra dei partiti ed è legittimato ad intervenire con misure eccezionali, assumendo in prima persona la direzione politica del paese, in quanto egli «rappresenta la continuità e la permanenza

riserva dell'ordinamento: concezioni esaltanti ora l'uno, ora l'altro dei singoli poteri presidenziali, ma che non pervengono ad una visione complessiva della figura presidenziale.

A seguito del crescendo dell'attivismo presidenziale, manifestatosi già con la presidenza Gronchi, che svolse un ruolo attivo sia in politica estera che nella formazione degli esecutivi, ed intensificatosi sempre più a partire dal settennato di Sandro Pertini, si affaccia la tesi, secondo cui il nostro Capo dello Stato, in situazioni di crisi, eserciti non solo la funzione di custode e garante della Costituzione, ma rappresenti anche la «personificazione» dei valori condivisi e degli indirizzi costituzionali, tali da identificarlo nella *viva vox constitutionis*<sup>15</sup>.

Vi è chi, come il Barile, non a caso consigliere giuridico di Gronchi, rinviene nel Capo dello Stato il «titolare dell'indirizzo politico costituzionale», collaterale all'indirizzo politico della maggioranza ed implicante un intervento presidenziale attivo «per allinearli alla attuazione dei fini costituzionali»<sup>16</sup>.

dell'unità statale e del suo funzionamento unitario» (209). Lo stesso Schmitt, muovendo dal potere neutro del Constant, insisteva per il carattere *politico* del Capo dello Stato imparziale (*Verfassungslehre*, Berlin, 1928, tradotto in ID., *Dottrina della Costituzione*, da A. Caracciolo, Milano, 1984, p. 460). Ovvio il riferimento all'art. 48 della Costituzione di Weimar del 1919 ed all'art. 16 della Costituzione della V Repubblica francese. Cfr. anche G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 134 ss., spec. p. 147, per il quale il Capo dello Stato, «proprio perché istituzionalmente garante della unità e continuità dello Stato, si trova nella posizione istituzionale più favorevole, per assumere poteri *extra ordinem* in caso di crisi generale dello Stato», nonché S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in *Rass. parl.*, 2011, pp. 229 ss.

<sup>15</sup> Per P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, n. 6/1955, pp. 809 ss., ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, 1966, pp. 129 ss., il Presidente della Repubblica impersona il ruolo di *viva vox constitutionis*, con il compito di riallineare gli altri poteri al perseguimento dei fini fondamentali indicati dalla Costituzione.

<sup>16</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, pp. 295 ss., spec. pp. 308 ss., ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967. Cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, spec. pp. 219 ss., che considera il Capo dello Stato tra i protagonisti attivi dell'indirizzo politico, nonché M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, pp. 63-64, che intravede un indirizzo politico costituzionale

...tanti ora l'uno, ora l'altro  
...non pervengono ad una vi-  
...ziale.

...presidenziale, manifesta-  
...volse un ruolo attivo sia in  
...gli esecutivi, ed intensifica-  
...di Sandro Pertini, si affaccia  
...Stato, in situazioni di crisi,  
...e garante della Costituzio-  
...zione» dei valori condivisi  
...identificarlo nella *viva vox*

...sigliere giuridico di Gron-  
...plare dell'indirizzo politico  
...politico della maggioranza  
...e attivo «per allinearli alla

...ario» (209). Lo stesso Schmitt,  
...teva per il carattere *politico* del  
...e, Berlin, 1928, tradotto in ID.,  
...Milano, 1984, p. 460). Ovvio  
...Weimar del 1919 ed all'art. 16  
...Cfr. anche G.U. RESCIGNO,  
...spec. p. 147, per il quale il  
...mente garante della unità e  
...stituzionale più favorevole, per  
...generale dello Stato», nonché S.  
...*come reggitore dello Stato nelle*

...tionis, in *Il Ponte*, n. 6/1955,  
...I, Firenze, 1966, pp. 129 ss., il  
...di *viva vox constitutionis*, con  
...guimento dei fini fondamentali

...la Repubblica, in *Riv. trim.*  
...ora in ID., *Scritti di diritto*  
...Il Presidente della Repubblica  
...di governo italiana, Napoli,  
...dello Stato tra i protagonisti  
...no, *L'irresponsabilità del Capo*  
...2008) e francese (1958-2008),  
...indirizzo politico costituzionale

Per altri ancora<sup>17</sup>, la «neutralità» del Constant, per il Presidente della Repubblica, «sta semplicemente a denotare che il suo ufficio non è partitico, né è funzionalmente radicato negli orientamenti della maggioranza o, tantomeno, in quelli della minoranza [...] Il suo ruolo, al contrario, è tipicamente politico e consiste essenzialmente in «prestazioni di unità». Garantire e tutelare l'unità nazionale, cioè, l'unità di tutte le forze politiche e sociali operanti all'interno della Costituzione, è il compito primario che gli affida l'art. 87 Cost.». In questo senso la sua azione è politica: una prestazione di unità che si risolve nella ricerca della compatibilità dell'unità maggioritaria con l'unità nazionale.

Non manca chi rinviene nel Capo dello Stato il ruolo di una «magistratura d'influenza»<sup>18</sup>, chiamata a consigliare, incoraggiare ed ammonire il titolare del potere esecutivo, o di un «contropotere di influenza»<sup>19</sup>, che attraverso la sua *moral suasion* opera «come soggetto autonomo, potere politico fra i poteri politici,

nel mantenimento dell'equilibrio costituzionale.

<sup>17</sup> A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO e A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, 1997, pp. 235-236; ID., *Il Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale*, in ID., *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2012, pp. 29 ss., nonché ID., *Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, pp. 477 ss., e A. BALDASSARRE e C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/1985, pp. 8 ss. Tali teorie risentono degli studi sulla *leadership* di R. SMEND, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1968, pp. 142 ss., pp. 198 ss., per il quale il Capo dello Stato rappresenterebbe l'istituzione in cui si manifesta al massimo grado l'«integrazione personale» degli astratti valori costituzionali, ponendosi come una sorta di *leader* costituzionale, chiamato a svolgere «prestazioni di unità» di tipo simbolico- carismatico e politico-rappresentativo.

<sup>18</sup> W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, London, 1867, trad. it. di S. PASTORINO, Bologna 1995, secondo cui il monarca aveva solo tre diritti: «the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn».

<sup>19</sup> C. FUSARO, *Un Presidente contropotere di influenza*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010, pp. 203-204, per il quale «la figura del Presidente della Repubblica in Italia si è ormai evoluta fino a divenire un soggetto politico a tutto tondo, titolare di un proprio indirizzo, indipendente dagli indirizzi politici del governo, del Parlamento, dei partiti. Non è il modello che avevano in mente i costituenti (del resto erano divisi fra loro)».

anche se non soggetto partitico, titolare di un proprio indipendente indirizzo»<sup>20</sup>.

4. Una preziosa chiave di lettura viene offerta dalla giurisprudenza costituzionale, che, in decisioni che possono definirsi «di sistema»<sup>21</sup>, ha contribuito a ridisegnare la figura del Presidente della Repubblica, ricercando il nesso funzionale nelle esternazioni presidenziali<sup>22</sup>, scolpendo la latitudine del potere di concessione della grazia<sup>23</sup> ed esaltando la *moral suasion* del Capo dello Stato e la sua funzione di «*magistrato di persuasione e di influenza*»<sup>24</sup>.

Già Corte cost. 18 maggio 2006 n. 200, qualificava il Capo dello Stato «organo *super partes*, rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico-governativo»<sup>25</sup>.

Più di recente Corte cost. 15 gennaio 2013 n. 1, presupposta la «naturale» posizione *super partes* del Capo dello Stato e la sua collocazione «al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato», evidenzia come l'interferenza funzionale riconosciuta in Costituzione al Presidente non implichi «il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie», ma dia «allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito»<sup>26</sup>. Si tratta, quindi, «di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia»<sup>27</sup>. Di conseguenza, tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno «lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari di organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottan-

<sup>20</sup> A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, 5<sup>a</sup> ed., Bologna, 2020, p. 399.

<sup>21</sup> E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, pp. 23 ss., a cui sia consentito rinviare per una panoramica al riguardo.

<sup>22</sup> Corte cost., 26 maggio 2004, n. 154, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 1582 ss.

<sup>23</sup> Corte cost., 18 maggio 2006, n. 200, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 1988 ss.

<sup>24</sup> Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1 ss.

<sup>25</sup> Corte cost., 18 maggio 2006, n. 200, punto 7.1 del Cons. dir.

<sup>26</sup> Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1, punto 8.2 del Cons. dir.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

do provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali»<sup>28</sup>.

Quindi, seppure il Presidente della Repubblica non governa, di certo sono rilevanti i suoi poteri, che costituiscono il più significativo elemento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, proprio in quanto in gran parte indefiniti e, come tali, in grado di adattarsi meglio ai mutevoli ed oscillanti contesti politico-istituzionali di riferimento<sup>29</sup>.

5. Un segnale della centralità della figura presidenziale nella forma di governo parlamentare è la sua collocazione nel titolo II della parte seconda sull'«ordinamento della Repubblica», tra il Parlamento ed il Governo, e non nel titolo VI, dedicato alle «garanzie costituzionali», insieme alla Corte costituzionale.

Ciò testimonia la volontà dei Costituenti di farne «un potere a sé stante, [...], non relegato ad un ruolo meramente dichiarativo della volontà della maggioranza parlamentare né costituito come un polo antagonista a questa contrapposto, e peraltro non un potere destinato ad operare in una condizione di isolamento dagli altri poteri»<sup>30</sup>. Egli, infatti, pur non essendo il vertice di alcun potere, «è parte, spesso determinante, di tutti i poteri nello stesso tempo»<sup>31</sup>.

Tale posizione cruciale, favorita dalla costruzione «a maglie larghe» del modello presidenziale e della forma di governo in generale disegnati dalla Carta, unita alle prassi dei vari inquilini del Quirinale<sup>32</sup>, hanno consentito il progressivo espandersi dei poteri presidenziali, facendo assumere al Capo dello Stato un ruolo più significativo, se non decisivo, nelle vicende politico-istituzionali del paese fino allo svolgimento sovente di una funzione arbitrale attiva.

Con il rilievo che l'attivismo presidenziale raggiunge il *diapason* nei periodi di crisi della rappresentanza politica e di deficit della governabilità, con conseguente destrutturazione del sistema parlamentare, quando, cioè, il Presidente della Repubblica esercita mas-

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, cit., p. 26.

<sup>30</sup> Così P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, in G. ALPA (a cura di), *Diritto ed economia. Studi in onore di Cesare Imbriani*, Napoli, 2016, pp. 219 ss., spec. p. 222.

<sup>31</sup> G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., 180.

<sup>32</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 14.

simamente ed a tutto tondo il proprio ed esclusivo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale attraverso il richiamo costante ai valori unificanti di una democrazia pluralista, che è l'essenza stessa del suo ruolo<sup>33</sup>, divenendo l'anello di congiunzione tra la società civile e le istituzioni.

Si pensi alla rilevanza progressivamente acquisita dal Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo, da un lato, cioè, nel procedimento di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e nella formazione di un nuovo governo *ex art. 92 Cost.*<sup>34</sup> e, dall'altro, nel potere di scioglimento delle Camere *ex art. 88 Cost.* quale *extrema ratio* per crisi non altrimenti risolvibili (i cc.dd. poteri di intermediazione politica).

Al catalogo degli interventi presidenziali deve aggiungersi il c.d. «potere di esternazione», consistente nella possibilità del Capo dello Stato di rendere pubblica la propria opinione mediante interviste, lettere, telegrammi, discorsi non ufficiali, messaggi alla Nazione<sup>35</sup>, con cui il ruolo presidenziale si espande al di là del circuito parlamento-governo-partiti politici e si pone in rapporto diretto con il corpo elettorale<sup>36</sup>. Il che conferma non solo il progressivo *enlargement of functions* quirinalizio all'interno dell'assetto dei poteri costituzionali, ma anche il concreto ruolo di influenza, che è stato progressivamente assunto dai titolari della Presidenza della Repubblica nel contesto della politica nazionale<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, 21, nonché A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2013, p. 8, che definisce il Capo dello Stato quale «custode dell'unità nazionale».

<sup>34</sup> V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *Introduzione. Sulla nascita dei governi e i poteri del Presidente della Repubblica*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS e G. M. SALERNO, *La nascita dei governi della Repubblica*, Torino, 2022, p. 4.

<sup>35</sup> Sul potere di esternazione, G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Arch. giur. F. Serafini*, n. 1-2/1957, pp. 19 ss., nonché ID., *Messaggio*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, pp. 146 ss.; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 135 ss.; M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 221 ss.; M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2011.

<sup>36</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, 20<sup>a</sup> ed., Torino, 2022, p. 238.

<sup>37</sup> M. LADU, *Le più recenti esternazioni del Presidente della Repubblica*

Di tale patrimonio di funzioni e di risorse i Presidenti della Repubblica hanno fatto ampio uso, talvolta ai limiti del dettato costituzionale, tanto da far temere un progressivo scivolamento della nostra forma di governo parlamentare, debolmente razionalizzato, verso un presidenzialismo «strisciante» o semipresidenzialismo «di fatto» o «mite»<sup>38</sup> e riprendere quota alla proposta di introdurre, tramite una riforma costituzionale, l'elezione diretta del Capo dello Stato.

In disparte i fondati timori dei nostri Padri Costituenti, memori del ventennio fascista, per la «politicità» della carica presidenziale conseguente ad una investitura diretta priva delle correlate responsabilità, ritenere che i problemi della forma di governo parlamentare possano essere risolti dall'elezione popolare del Capo dello Stato, che dovrebbe garantire maggiore governabilità ed efficienza al sistema, rischia di rivelarsi un rimedio peggiore del male<sup>39</sup>.

Alterare il ruolo di garanzia del Capo dello Stato per trasformarlo in un decisore politico, forte del consenso popolare che gli deriverebbe dall'elezione diretta, ed attribuirgli ulteriori poteri si-

*Sergio Mattarella e il problematico andamento del sistema di governo italiano*, in *Consulta online*, n. 2/2022, pp. 855 ss., spec. p. 860.

<sup>38</sup> I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settemato*, Torino, 2012, pp. 19 ss.; G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, n.1/2013, pp. 47 ss., spec. p. 57, per il quale nel sistema parlamentare italiano si sarebbe affermato in via di prassi il dualismo, per cui occorre prendere atto che la nostra è ormai una forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale. Per G. PASQUINO, *Un Presidente semipresidenziale, "malgré lui"*, in *Paradoxa*, n. 1/2015, pp. 112 ss., la presidenza Napolitano avrebbe fatto intravedere «i bagliori» del semipresidenzialismo. *Contra*, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, in AA.Vv., *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 459 ss. Sul presidenzialismo, A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000.

<sup>39</sup> Per tutti T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 16<sup>a</sup> ed. riveduta da G. Silvestri, Milano, 2022, p. 466: la forma di governo presidenziale «mal si attaglia alla realtà italiana, nella quale la crisi di governabilità è da imputare non alla mancanza di una centralizzazione del potere bensì ad un sistema politico senza centro e frantumato in una miriade di partiti, anche dopo la trasformazione del sistema elettorale da proporzionale in parzialmente maggioritario».

gnifica incidere quel sistema di *checks and balances*, sapientemente costruito dai Padri Costituenti<sup>40</sup>, che ci ha consentito di vivere per oltre settanta anni in un regime democratico.

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

Rielezioni ben diverse tra loro<sup>41</sup>, anche se ugualmente imprevedute e non richieste dagli stessi eletti, che confermano l'irreversibile crisi dei partiti e l'incremento del peso specifico assunto dal Capo dello Stato. Ciò scongiurerebbe, a detta di molti, un secondo mandato quirinalizio o deporrebbe, al limite, in favore di un'elezione diretta del Capo dello Stato<sup>42</sup>.

È noto che la durata settennale del mandato presidenziale e la possibilità indefinita di rielezione alla carica presidenziale costituiscono un *unicum* nelle democrazie parlamentari<sup>43</sup>, tanto da far ritenere in passato che si fosse formata una convenzione preclusiva della rielezione del Presidente della Repubblica<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> A. MORELLI, *La rielezione di Mattarella, i miraggi del semipresidenzialismo e della stabilità ritrovata*, in *La Costituzione.info*, 8 febbraio 2022, p. 3.

<sup>41</sup> Mentre la rielezione del 2013 è nata da un accordo verticistico tra i *leaders* dei due maggiori partiti, per superare l'*impasse* conseguente al massiccio ingresso in Parlamento del Movimento 5 Stelle, la rielezione del 2022 è scaturita da una inequivoca volontà parlamentare della base, la c.d. «elezione dal basso», che, in un crescendo rossiniano di voti, ha indicato nella figura del Pres. Mattarella una chiara esigenza stabilizzatrice del governo Draghi in carica. Non a caso, sono saliti al Quirinale i capigruppo parlamentari e i Presidenti delle Regioni, in luogo dei segretari di partito, per chiedere al Presidente di restare in carica per un altro settennato. Al riguardo, S. CECCANTI, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in *Forumcostituzionale.it*, 22 aprile 2013; I. PELLIZZONE, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale, tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, pp. 1 ss. e, se si vuole, E. FURNO, *La rivincita dei peones*, *ivi*, pp. 1 ss.

<sup>42</sup> V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2022, p. 77.

<sup>43</sup> M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 489 ss.

<sup>44</sup> Fu il presidente Ciampi, nel manifestare la propria indisponibilità alla rielezione nel comunicato del 3 maggio 2006, in *Quirinale.it*, a dichiarare che

... and balances, sapientemente  
... ha consentito di vivere per  
... cratico.

... presidenziali trova ulteriore  
... uscente, avvenuta per la  
... Napolitano e reiterata di  
... Mattarella.

... anche se ugualmente imprevi-  
... che confermano l'irreversibile  
... specifico assunto dal Capo  
... di molti, un secondo man-  
... te, in favore di un'elezione

... mandato presidenziale e la  
... carica presidenziale costi-  
... parlamentari<sup>43</sup>, tanto da far  
... una convenzione preclusiva  
... pubblica<sup>44</sup>.

... miraggi del semipresidenzialismo  
... 8 febbraio 2022, p. 3.

... un accordo verticistico tra i leaders  
... conseguente al massiccio ingres-  
... elezione del 2022 è scaturita da  
... la c.d. «elezione dal basso», che,  
... nella figura del Pres. Mattarella  
... Draghi in carica. Non a caso,  
... i Presidenti delle Regioni, in  
... presidente di restare in carica per  
... eletto, ma non troppo: le grandi  
... ente, in *Forumcostituzionale.it*,  
... nento nella rielezione presiden-  
... sioni a margine della seconda  
... it, 31 gennaio 2022, pp. 1 ss. e,  
... pp. 1 ss.

... alla rielezione del Presiden-  
... pp. 77.

... tità del Presidente della Re-  
... presidente della Repubblica, cit.,

... la propria indisponibilità alla  
... Quirinale.it, a dichiarare che

Non a caso, Antonio Segni, in un messaggio alle Camere in occasione della IV legislatura, ritenendo che il periodo di sette anni fosse «sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato», segnalava l'opportunità di introdurre la non immediata rieleggibilità del Presidente, per «eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione»<sup>45</sup>.

Ciò avrebbe consentito l'abrogazione del secondo comma dell'art. 88 Cost.<sup>46</sup>, che, a suo avviso, «altera il difficile e delicato

si era formata col tempo «una consuetudine significativa», per cui sarebbe stato «bene non infrangerla», tanto più che la lunghezza del mandato presidenziale rendeva il rinnovo poco confacente «alle caratteristiche proprie della forma repubblicana dello Stato». Tale opinione fu ribadita anche da Giorgio Napolitano, allo scadere della XVI legislatura, quando dichiarò di aver «pubblicamente indicato le ragioni istituzionali e personali per cui non ritiene sia ipotizzabile una riproposizione del suo nome per la Presidenza della Repubblica» (comunicato Ansa del 7 marzo 2013).

<sup>45</sup> A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Camera dei deputati, *Documenti- Disegni di legge e relazioni*, doc. XII, n. 1, 6, 16 settembre 1963. Il messaggio era controfirmato, come Presidente del Consiglio, da Giovanni Leone, che in data 16 ottobre 1963 presentò alle Camere un disegno di legge costituzionale di modifica degli artt. 85 e 88 Cost. nel senso auspicato dal Capo dello Stato (C. 599- IV legislatura). In anticipo sul messaggio presidenziale, in data 11 settembre 1963, un gruppo di deputati guidati dal liberale Aldo Bozzi aveva già presentato analoga iniziativa (C. 397- IV legislatura). Lo stesso Leone, una volta divenuto Presidente della Repubblica, richiamò, nel messaggio alle Camere del 14 ottobre 1975, l'opportunità di tale riforma costituzionale, ma tutto rimase lettera morta, se si eccettua il dibattito di studiosi riportato nella rubrica *Incontri di Rass. parl.*, n. 10-12/1963 e n. 1-2/1964.

<sup>46</sup> Tale norma fu introdotta quale contrappeso alla mancata previsione del divieto di rieleggibilità, a seguito di un emendamento dell'on. Laconi, preoccupato che il Capo dello Stato, al termine del suo mandato, potesse abusare del potere di scioglimento delle Camere per «prorogare i suoi poteri per avere nuove Camere che potrebbero essere a lui più favorevoli» (*Atti ass. cost.*, 24 ottobre 1947, 1545). Per M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, p. 2, la possibilità della rielezione del Presidente in carica è resa palese «sia dai lavori preparatori, che dal testo della Costituzione. Quanto ai primi, ne emerge con chiarezza l'intenzione dei Costituenti di non escludere questa eventualità [...]. Quanto al secondo, l'assenza di un divieto esplicito (contemplato, invece, in altri casi) e la funzionalizzazione delle norme sul semestre bianco alla prevenzione di un distortivo asservimento alla finalità della rielezione costituiscono indizi assai robusti, che messi assieme fanno una prova».

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»<sup>47</sup>.

La dottrina è divisa tra i fautori di tale revisione costituzionale, che, pur riconoscendo la legittimità della rielezione, la ritengono comunque inopportuna<sup>48</sup>, e coloro che, a fronte dei precedenti affermatasi in via di prassi, preferiscono non privare le istituzioni, in caso di grave crisi, della possibilità di rieleggere il Presidente della Repubblica uscente<sup>49</sup>.

Al centro delle opposte opinioni, vi sono poi coloro che, spezzando il nesso tra l'art. 88, comma 2, e l'art. 85 Cost., privilegiano l'ipotesi di una revisione costituzionale volta all'abolizione del semestre bianco, mantenendo al tempo stesso la possibilità della rielezione<sup>50</sup>.

Invertendo l'ordine della problematica e prendendo spunto proprio dall'art. 88, comma 2, Cost. occorre evidenziare come una crisi irreversibile del sistema istituzionale possa insorgere anche nell'ultimo periodo del mandato presidenziale, per cui non pare opportuno privarsi di tale decisivo strumento di risoluzione di un arresto del circuito governo- parlamento- corpo elettorale, ove non altrimenti risolvibile.

<sup>47</sup> A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, cit.

<sup>48</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 467, nonché gli interventi di B. PEZZINI, G. AZZARITI, G. SCACCIA nel *Forum "La coda del Capo. Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato"*, in *Nomos*, n. 3/2021; L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1/2022, pp. 98 ss. Adombrano l'incostituzionalità della riconferma A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2013, e A. LAURO, *Simul stabunt, simul cadent? Grovigli istituzionali attorno alla rielezione di Sergio Mattarella*, in *Forumcostituzionale.it*, 12 febbraio 2022.

<sup>49</sup> G. U. RESCIGNO, *Art. 85*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 63; G. D'AMICO, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2021, pp. 404 ss., nonché gli interventi di A. RUGGERI, S. CECCANTI, V. LIPPOLIS, O. CHESSA e R. BORRELLO nel *Forum "La coda del Capo"*.

<sup>50</sup> 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. 258 ss., favorevole, da un lato, al mantenimento della rieleggibilità del Capo dello Stato (eventualmente limitata ad una volta sola) e, dall'altro, all'abolizione del semestre bianco.

può far scattare la sospensione  
in un momento politico

la tale revisione costituzionale,  
della rielezione, la ritengono  
che, a fronte dei precedenti af-  
non privare le istituzioni, in  
rieleggere il Presidente della

sono poi coloro che, spezzan-  
15 Cost., privilegiano l'ipotesi  
abolizione del semestre bian-  
bilità della rielezione<sup>50</sup>.

matica e prendendo spunto  
occorre evidenziare come una  
onale possa insorgere anche  
presidenziale, per cui non pare  
mento di risoluzione di un  
corpo elettorale, ove non

Presidente della Repubblica, cit.

p. 467, nonché gli interventi  
"La coda del Capo. Presi-  
", in *Nomos*, n. 3/2021; L.  
"osservazioni in tema di rieleggibi-  
", *pubbl. eur.*, n. 1/2022, pp. 98  
A. LUCARELLI, *Presidente  
incostituzionale?*, in *Il Fatto  
abunt, simul cadent? Grovi-  
Matarella*, in *Forumcostitu-*

della Costituzione, cit., p. 63;  
e semestre bianco: la versione  
", nonché gli interventi di  
A. BORRELLO nel *Forum*

sulla rieleggibilità del Pre-  
di Antonio Segni, in *Consul-  
", al mantenimento della  
limitata ad una volta sola) e,*

© Edizioni Scientifiche Italiane

In caso contrario, l'istituto del semestre bianco, creato quale argine alle mire personalistiche del Capo dello Stato, potrebbe divenire, nell'impedire il ricorso al corpo elettorale, un ostacolo al ripristino della normale funzionalità del sistema<sup>51</sup>.

Al riguardo i timori dei Costituenti si sono rivelati eccessivi<sup>52</sup>, se non infondati, in quanto, a parte la natura di atto complesso del decreto di scioglimento delle Camere<sup>53</sup>, che necessita della controfirma del Presidente del Consiglio<sup>54</sup>, il potere di scioglimento non solo non può essere esercitato *ad libitum* dal Capo dello Stato, ma un eventuale atto presidenziale arbitrario potrebbe essere sindacato sotto il profilo dell'eccesso di potere o della responsabilità politica o del conflitto di attribuzioni fra Presidente e Governo o ancora, in estrema ipotesi, del reato di attentato alla Costituzione<sup>55</sup>.

La questione della rieleggibilità è strettamente legata nel sistema costituzionale alla posizione del Presidente della Repubblica, su

<sup>51</sup> Per S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, p. 733, «il divieto dello scioglimento delle Camere provoca infatti una sorta di semi-paralisi nella funzione presidenziale [...] (creando) un temporaneo squilibrio e sbilanciamento a danno dell'istanza suprema di tutela e garanzia della Costituzione».

<sup>52</sup> Già A. GALATELLO-ADAMO, *Osservazioni in margine al messaggio presidenziale sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, III, p. 272, notava come «difficilmente nel nostro sistema, che è pluripartitico, un Presidente, qualora anche sciogliesse le Camere, riuscirebbe a raggiungere nelle rinnovate assemblee la maggioranza che le antiche Camere gli avrebbero negato».

<sup>53</sup> Per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 9ª ed., Padova, 1976, p. 664; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 482, e L. CARLASSARE, *Art. 88*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1983, II, pp. 4-11.

<sup>54</sup> Per L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 205-208, «l'indispensabile controfirma del decreto in questione presenta [...] un significato peculiare e comunque più pregnante di quello che essa riveste in relazione ad altri atti d'iniziativa presidenziale [...] la posizione costituzionale conferita al Capo dello Stato non può mai consentirgli di servirsi dello scioglimento contro il raccordo Governo-Parlamento, vale a dire in antitesi alla maggioranza parlamentare».

<sup>55</sup> T. MARTINES, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964, pp. 64 ss., spec. p. 77, nonché A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Dir. soc.*, n. 4/1979, pp. 795 ss., spec. p. 815.

cui incidono non solo la latitudine dei poteri quirinalizi, ma anche la durata del mandato ed il divieto o meno di riconferma.

Per quanto attiene alla rieleggibilità del presidente in carica, possibilità non esclusa dal testo costituzionale<sup>56</sup>, la dottrina, a parte ragioni di inopportunità<sup>57</sup>, si divide tra i fautori<sup>58</sup>, favorevoli in quanto il secondo mandato del Presidente della Repubblica significa il riconoscimento di una sua responsabilità politica e, quindi, della titolarità di poteri politici autonomi, ed i contrari<sup>59</sup>, che temono l'affievolirsi delle garanzie di neutralità politica della carica presidenziale e la sua stabilizzazione nel tempo, caratteristica più di un ordinamento monarchico che di quello repubblicano.

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

Stante la profonda crisi del sistema politico-partitico ed il ruolo, anche politico<sup>60</sup>, assunto dal Capo dello Stato, imporre il divieto di rielezione rischia di «irrigidire inopportuno la vita politica, impedendo la rielezione magari di quell'unico soggetto che,

<sup>56</sup> Secondo il noto brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

<sup>57</sup> In democrazia dovrebbe valere la regola della temporaneità di tutte le cariche politiche elettive, laddove una permanenza alla presidenza per quattordici anni, se non in ipotesi per ventuno anni, rischia di trasformare il Capo dello Stato in un monarca repubblicano. V. gli interventi di G. AZZARITI e G. SCACCIA in *La coda del Capo*, cit., nonché F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2022, p. 8.

<sup>58</sup> T. MARTINES, *o.u.c.*, p. 71; G. U. RESCIGNO, *Art. 85*, cit., p. 64 ss.; M. VOLPI, *Considerazioni*, cit., p. 520; F. PETRANGELI, sub *Art. 85*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto E M. Olivetti, II, Torino, 2006, p. 1664 ss.

<sup>59</sup> V. SICA, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n.1-2/1964, 77 ss.; A. BALDASSARE, *Il Capo dello Stato*, cit., 225; G. AZZARITI, *Intervista*, in *Il Fatto quotidiano*, 8 dicembre 2021; A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, cit.

<sup>60</sup> Per M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, p. 569, il Presidente della Repubblica non può «essere parte», ma può talvolta «prendere parte» alla contesa politica, allorché il suo intervento si giustifichi per «il buon funzionamento delle istituzioni o perché lo impone il mantenimento dell'unità nazionale».

dei poteri quirinalizi, ma anche almeno di riconferma.

bilità del presidente in carica, costituzionale<sup>56</sup>, la dottrina, a par- te tra i fautori<sup>58</sup>, favorevoli in- sidente della Repubblica signi- sponsabilità politica e, quindi, nomi, ed i contrari<sup>59</sup>, che te- neutralità politica della carica nel tempo, caratteristica più di quello repubblicano.

ortuno limitare la rieleggibi- la più alta carica dello Stato, la opportunità di rieleggere delle sue attribuzioni e dato zionale.

politico-partitico ed il ruolo, dello Stato, imporre il divieto opportunamente la vita poli- di quell'unico soggetto che,

*... dixit, ubi noluit tacuit.*

la della temporaneità di tutte le lenza alla presidenza per quat- rischia di trasformare il Capo interventi di G. AZZARITI e G. SALMONI, *Brevi note sulla riele-* *... alismi.it*, 23 febbraio 2022, p. 8. RIGNO, *Art. 85*, cit., p. 64 ss.; M. ... sub *Art. 85*, in *Commenta-* ... sotto E.M. Olivetti, II, Torino,

leggibilità del Presidente della ... n.1-2/1964, 77 ss.; A. BAL- ... ZARITI, *Intervista*, in *Il Fatto* ... sidente della Repubblica: Na-

*Enc. dir.*, Annali III, Milano, ... può «essere parte», ma può ... quando il suo intervento si ... zioni o perché lo impone il

sulla base dell'esperienza passata, ha guadagnato la fiducia di tutte le principali forze politiche [...], eliminando anche quel possibile ed eventuale giudizio di responsabilità connesso alla rielezione o mancata rielezione»<sup>61</sup>.

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

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

ERIK FURNO

*Abstract*

Il Presidente della Repubblica è divenuto un fattore determinante nella nostra forma di governo parlamentare, anche a seguito della crisi dei partiti e di un quadro politico sempre più frammentato e confuso. L'A. analizza l'espandersi delle funzioni presidenziali e le problematiche riaffacciate a seguito delle rielezioni dei Presidenti Napolitano e Mattarella.

The President of Republic is a key factor within the Italian parliamentary government. This is due to the crisis of the political parties and to a confused and fragmented political climate. The A. analyzes the enlargement of presidential functions and the issues raised by the Presidents

<sup>61</sup> G. U. RESCIGNO, *Art. 85*, cit., p. 64. Secondo M. OLIVETTI, *I contorni giuridici del settennato nella Costituzione italiana*, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI e M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Bologna, 2022, p. 311, la rielezione presidenziale rappresenta una soluzione «non solo giuridicamente, ma anche politicamente possibile». Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta online*, n.1/2022, p. 41, parla della rielezione come di una «regola convenzionale», applicabile nel caso di una «seria, concreta e oggettiva difficoltà nella scelta del successore». *Contra*, M. LUCIANI, *La (ri)elezione*, cit., p. 3, secondo cui «non c'è alcuna ragione di contraddire quell'esigenza di flessibilità (insita nella rielezione) irrigidendo la fattispecie e confinandola all'ipotesi della paralisi decisionale».

Napolitano and Mattarella re-elections.  
Parole chiave/*Keywords*

Presidente della Repubblica – Governo parlamentare italiano – Ampliamento delle funzioni presidenziali  
*President of Republic – Italian parliamentary government – Enlargement of presidential functions*