

NOTE (SUL DIBATTITO) INTORNO ALLA RIELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il Mattarella bis tra emergenza economico-sanitaria e crisi politico-istituzionale. – 3. La rielezione del Capo dello Stato quale “fattispecie normale” ... - 3.1 ... oltre le suggestioni esterofile e le ricostruzioni mitologiche ... - 3.2. ... e secondo i lavori preparatori dell’art. 85, co. 1, Cost., la sua interpretazione sistematica e lo svolgimento dell’esperienza repubblicana. - 4. Alcune perplessità dottrinali e il loro possibile superamento. - 5. Considerazioni aggiuntive e finali.

1. Introduzione

La recente conferma al Colle di Sergio Mattarella ha dato luogo ad un’accesa disputa in cui diversi partecipanti si sono distinti più per i toni esasperati, apodittici e *tranchant* utilizzati che per la pacatezza, la linearità e la persuasività delle argomentazioni addotte. La letteratura scientifica, rapidamente e copiosamente sviluppatasi in parallelo, sembra aver preso le mosse dall’esigenza di commentare quell’evento politico-costituzionale assai rilevante (anche per via della complicata congiuntura attualmente attraversata dal Paese), nonché proprio dall’urgenza di mettere, se non ordine, almeno argine al confuso profluvio di dichiarazioni estemporanee, posizioni preconcepite, comparazioni azzardate e finanche errori grossolani che lo hanno accompagnato.

Al netto delle oggettive difficoltà riconducibili alla necessità di consentire la partecipazione al voto al più alto numero possibile di parlamentari e delegati regionali adottando nel contempo ogni misura atta a ridurre al minimo i contagi¹, i profili problematici su cui si è

* Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ Si pensi, in part., alle presenze scaglionate nell’aula di Montecitorio secondo tempi contingentati; alla sostituzione dei tradizionali “catafalchi” con nuove cabine elettorali anti-virus; all’allestimento in un “seggio *drive-in*” nel parcheggio della Camera dei deputati per gli elettori presidenziali infettati o comunque in quarantena. Sul presupposto che le Camere in seduta comune operino come mero collegio elettorale (quindi senza dibattito) e sulla scia di quanto fatto da altri Parlamenti (*in primis* quello europeo), S. CASESE, *Per il Quirinale si può pure votare a distanza*, in *Libero*, 11 gennaio 2022, ha ritenuto che il problema si sarebbe potuto agevolmente risolvere.

maggiormente dibattuto si possono ridurre essenzialmente a due. Il primo, di carattere prevalentemente politico e tuttavia non privo di ricadute sul piano costituzionale, riguarda gli eccessi di frammentarietà e di litigiosità registrati, almeno inizialmente, tra i partiti e persino al loro interno nella scelta del nuovo Capo dello Stato, nonostante quasi tutti i parlamentari si siano sentiti e si sentano ancora “responsabilmente” chiamati a prodursi in uno sforzo unitario teso a sostenere l’attuale Governo Draghi². Il secondo profilo, di ordine più strettamente giuridico benché in intima connessione con la stessa instabilità del quadro partitico, concerne i presunti effetti sull’ordinamento costituzionale prodotti dalla rielezione del Presidente della Repubblica uscente. Detto specificamente: il Mattarella *bis* avrebbe comportato una «torsione», una «forzatura», un’«anomalia», se non altro un’«eccezione» ad un implicito divieto³; ovvero, in combinazione con il Napolitano *bis*, l’estrinsecazione di una consuetudine *in fieri*⁴; o, come pure si è detto, l’introduzione di una «nuova regola convenzionale»⁵; o, altresì, la nascita di una sorta di «prassi innovativa» della Carta del ’48⁶.

In prosieguo, pertanto, senza vantare alcuna pretesa di esaustività di analisi sulle complesse, e per taluni versi anche inestricabili, questioni emerse nel dibattito intorno alle recenti votazioni per il Quirinale⁷, dapprima proveremo a sgombrare il campo da alcuni equivoci di fondo e torsioni semantico-terminologiche che il dibattito stesso – specie in ambito politico e giornalistico – ha registrato; e successivamente tenteremo di offrire possibili ragioni per una lettura – che in verità trova non pochi dissensi dottrinali – della rielezione del Presidente della Repubblica quale legittima opzione esercitabile in via ordinaria, vale a dire come possibilità non solo non vietata dal dettato costituzionale ma neppure necessariamente legata a situazioni critiche o a contesti emergenziali.

re consentendo la votazione da remoto. Diversamente M. LUCIANI, *Il voto a distanza per il Quirinale non è un’opzione*, in *www.huffingtonpost.it*, 9 gennaio 2022, ha sostenuto non solo che è sempre esistito il problema degli elettori presidenziali impossibilitati per motivi di salute ad esercitare la propria scelta, ma che sarebbe necessaria una modifica dei regolamenti parlamentari per introdurre il voto *on-line*.

² ... sorto, come noto, al principale fine di traghettare l’Italia fuori dall’emergenza sanitaria, economica e sociale provocata dalla pandemia scoppiata oramai più di due anni fa.

³ Come rimarca M. BARBATI, *Il Mattarella bis e il commissariamento della politica*, in *www.micromega.net*, 2 febbraio 2022, quelle virgolettate sono state le espressioni più frequentemente utilizzate nel dibattito pubblico per descrivere l’ipotesi di rielezione del Capo di Stato in scadenza.

⁴ Così A. RUGGERI, *La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero il crepuscolo della politica e della Repubblica*, in *Consulta online*, editoriale del 31 gennaio 2022, I.

⁵ Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta online*, n. 1/2022, 41.

⁶ G. AZZARITI, *Intervento nel Forum dal titolo La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, 12.

⁷ Vale la pena accennare perlomeno all’ipotesi del passaggio di Mario Draghi da Palazzo Chigi al Quirinale, la quale ha suscitato una formidabile serie di dubbi circa, tra l’altro, il momento esatto per rassegnare le dimissioni da parte del Presidente del Consiglio; il soggetto competente a controfirmarle e a formare il nuovo esecutivo; la possibilità di attivazione della supplenza del Presidente del Consiglio e il ruolo esercitabile dallo stesso supplente. Per approfondimenti sull’intricatissima problematica si rinvia ai vari contributi resi in *La coda del Capo*, cit., a cui *adde* almeno M. AINIS, *Draghi al Colle: cosa succederebbe con l’elezione*, in *La Repubblica*, 31 ottobre 2021; F. FURLAN, *Da Palazzo Chigi alla Presidenza della Repubblica? Un groviglio istituzionale*, in *www.rivistailmulino.it*, 30 dicembre 2021. A ciò si è sommato il timore che un simile ricambio al vertice dello Stato potesse trasformare il Presidente della Repubblica da garante in «governante». Ricorda tale timore, ma senza condividerlo, S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

2. Il Mattarella bis tra emergenza economico-sanitaria e crisi politico-istituzionale

Dopo vari e talvolta anche maldestri tentativi, effettuati da alcuni vertici di partito, di indicare un nome che dovesse dapprima necessariamente provenire dall'area di centrodestra (come se vi fosse una sorta di diritto all'alternanza tra i diversi schieramenti politici nell'occupare la Presidenza della Repubblica!) e dopo esprimere le caratteristiche di un soggetto «*super partes* e di alto profilo» (quasi che si possa designare per il Quirinale qualcuno fazioso e men che autorevole!), gli elettori presidenziali paiono avere trovato in sé la forza per ricompattarsi intorno alla figura del Capo di Stato uscente. All'inconcludenza dei *leader*, che si sono attardati nell'individuazione delle più varie personalità (in qualche caso persino a loro insaputa) teoricamente idonee a rivestire la carica, perlopiù "bruciandole" nel proporre via via senza accordi preventivi, ha sopperito l'impeto d'orgoglio dei cc.dd. *peones* o, a voler essere più maliziosi, il loro interesse personale a mantenere la poltrona fino al termine naturale della legislatura⁸. Sia come sia, essi hanno fatto salire i consensi per Sergio Mattarella in modo spontaneo e crescente dando un poderoso abbrivio ai medesimi *leader* per accordarsi definitivamente per la sua rielezione prima dell'ottavo scrutinio.

Se allora riesce difficile disconoscere come il sistema partitico-parlamentare italiano versi in gravi e croniche condizioni di sofferenza, tuttavia quella in esame non sembra l'occasione in cui esso abbia dato la peggiore prova di sé. Valga innanzitutto la considerazione, di natura più generale e risalente, che in Italia durante l'elezione del Capo dello Stato si produce pressoché fisiologicamente la «massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche»⁹. V'è da osservare poi come nel caso che ci occupa, nonostante lo sterile protagonismo di qualche vertice di partito e l'ancora pletorica composizione dell'organo elettorale¹⁰, la convergenza finale non solo sia stata raggiunta relativamente presto¹¹ ma abbia riguardato il soggetto più accreditato ad assicurare continuità all'esecutivo e alle principali missioni per

⁸ Di quest'idea, *ex aliis*, E. FURNO, *La rivincita dei peones*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, 3, e A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, Bologna, 2022, 223.

⁹ L'espressione, ripresa spesso nei commenti sulla rielezione di Mattarella, è di L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 660. V. anche L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 174, secondo cui le lungaggini e le contrapposizioni spesso caratterizzanti le elezioni presidenziali realizzerebbero «per eterogenesi del fine» ciò che i Costituenti si prefiggevano prevedendo il *quorum* dei due terzi nei primi tre scrutini e della maggioranza assoluta dopo, ossia «approfondire il divario tra la persona del Presidente eletto e le posizioni dell'attuale maggioranza di governo o anche di altre maggioranze occasionali».

¹⁰ V. C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo Presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo rivedibile, sistema in crisi irreversibile*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, 8, il quale lascia così intendere che, per effetto della l. cost. n. 1 del 2020, il prossimo Presidente sarà scelto da un collegio elettorale composto da un numero di parlamentari ridotto di un terzo.

¹¹ La riconferma di Sergio Mattarella è avvenuta in meno di una settimana e, come già evidenziato, all'ottava chiama. La sua (seconda) elezione è stata comunque assai meno complicata di quella di Giuseppe Saragat (1964), Giovanni Leone (1971), Sandro Pertini (1978) e Oscar Luigi Scalfaro (1992), posto che per il primo sono serviti ben 21 scrutini, per il secondo addirittura 23 e per i restanti due comunque 16.

cui è nato, cioè gestire l'emergenza pandemica e realizzare il PNRR, offrendo così anche una certa idea di stabilità al Paese con conseguente rassicurazione di Europa e mercati¹².

Né c'è da dolersi o stupirsi del fatto che dall'attuale larga base di sostenitori del Governo non sia scaturita in modo automatico e immediato una altrettanto larga intesa politica sulla scelta del Capo dello Stato. Infatti, mentre va ricordato che l'investitura di quest'ultimo è connotata da peculiarissimi meccanismi¹³ che dovrebbero impedire all'investito di subire un «accentuato assorbimento di legittimazione maggioritaria»¹⁴, neppure può sottovalutarsi come l'abnorme compagine politica che ora sorregge il Consiglio dei ministri, in quanto appunto assai eterogenea, abbia reso, anziché più agevole, più arduo evitare iniziative di bandiera e spaccature politiche e, quindi, impossibile convergere *ab initio* verso un unico nominativo per il Colle.

In proposito il dubbio, da molti sollevato, che i parlamentari possano essere stati poi spinti a ricompattarsi dall'intento egoistico di maturare i requisiti necessari per ottenere il vitalizio, oltre che impossibile da verificare, resta ininfluenza in punta di stretto diritto: quand'anche ciò fosse successo, potrebbe al più valutarsi alla stregua di una fortunata coincidenza tra l'imprescindibile *voluntas Constitutionis*, i superiori interessi del Paese e alcune pur sempre legittime aspirazioni personali¹⁵. Avvalendoci di una metafora, possiamo dire che non sorprende affatto che naviganti in procinto di affrontare acque tempestose affidino la propria sorte, assieme a quella del prezioso carico da trasportare, al nocchiero che non solo conosce bene il bastimento su cui viaggiano ma che ha già dimostrato di saperlo ben condurre in condizioni assai avverse. Del resto, in tempi non sospetti, quando la nostra storia repubblicana non aveva registrato ancora nessun caso di doppio mandato presidenziale, qualcuno già parlava della non rielegibilità come di un «inconveniente [capace] di irrigidire inopportuno la vita politica, impedendo la rielezione magari di quell'unico soggetto che, sulla base dell'esperienza passata, ha guadagnato la fiducia di tutte le principali forze politiche»¹⁶.

Tornando all'oggi, ne discende che se è vero, come a molti è parso, che lo spettacolo andato in scena durante le ultime votazioni presidenziali non sia stato tra i più edificanti, la maggiore responsabilità di ciò è da imputare ad una quota di attori ridotta e più visibile, politicamente e mediaticamente, impegnata a risolvere beghe interne di partito o di coalizione, oppure a riportare affermazioni personali o per l'area di provenienza, piuttosto che a trovare

¹² In questi termini, ad es., I. NICOTRA, *La finestra schiusa sulla rielezione, un porto sicuro nella tempesta dell'instabilità politica*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, 5, e 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*, ivi, 4.

¹³ Basti considerare l'assenza di candidature ufficiali e di "programmi" presidenziali, la votazione segreta e senza dibattito, il *quorum* elevato richiesto anche dopo la terza votazione, la presenza dei delegati regionali.

¹⁴ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di Governo*, in G. SILVESTRI, (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 75.

¹⁵ Così C. FUSARO, *loc. cit.*, a parere del quale in argomento è stata fatta fin troppa ironia da «volgari opinionisti e politici d'opposizione».

¹⁶ G.U. RESCIGNO, *Art. 85*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, 64.

una soluzione sufficientemente condivisa e adeguata all'importanza della votazione da fare. Se dunque lo svolgimento complessivo di un simile spettacolo sembra aver messo ancor più in luce il vuoto di *leadership* politica e l'incapacità dialogica, progettuale e operativa dei partiti, il suo ultimo atto risulta aver dato rinnovato «vigore ad un Parlamento che si è alla fine riscattato da una situazione di debolezza nella quale sembrava confinato»¹⁷. Ecco perché i metodi della democrazia, da tempo assai bistrattati, almeno in questa circostanza sembrano aver funzionato bene: proprio perché a tracciare il solco sono stati gli elettori presidenziali che, lungi dal ridursi a meri esecutori delle decisioni dei pochi *leader* di riferimento, hanno agito da effettivi interpreti della volontà dell'intera Nazione e di ogni comunità regionale¹⁸, concedendo ai medesimi *leader* solo la possibilità di svolgere un ruolo di «rincalzo»¹⁹.

Tuttavia, questo risultato che possiamo salutare come un successo delle istituzioni della rappresentanza perderebbe gran parte del proprio significato qualora non riuscisse a dare, per così dire, una vera scossa alla *politique politicienne*. La permanenza dei due Capi (di Stato e di Governo) potrebbe fornire una stabilità non esclusivamente illusoria o momentanea²⁰ a condizione che venga quanto prima supportata dai partiti con una nuova visione programmatica, preliminarmente «condivisa dalla società civile» e conseguentemente dotata di un respiro molto più lungo di quello sinora mostrato²¹.

Del resto, una simile prospettiva, non schiacciata sulla risoluzione dei pur gravi problemi contingenti, né limitata alla prevalente difesa di interessi precostituiti, pare aver ispirato il discorso di reinsediamento di Mattarella. Vero è che egli ha fatto riferimento *in primis* alle necessità strettamente legate al particolare periodo che stiamo vivendo, ossia quelle di pro-

¹⁷ M.C. GRISOLIA, *L'elezione di Mattarella: problematiche e prospettive*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, 6. In senso conforme M. AINIS, *L'abbaglio presidenzialista*, in *La Repubblica*, 4 febbraio 2022. Invece V. LIPPOLIS, *La seconda elezione di Mattarella: la rieleggibilità e l'inconsistenza di una Presidenza a tempo*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, 3, e G. ZAGREBELSKY, *Mattarella bis, ora silenzio e serietà*, in *La Repubblica*, 1° febbraio 2022, parlano, l'uno, di «debolezza» di un Parlamento incapace di trovare soluzioni diverse e, l'altro, addirittura di «fallimento» di coloro che avrebbero dovuto rappresentare la Nazione.

¹⁸ Un duplice ordine di ragioni sembra avvalorare ulteriormente questa chiave di lettura. In primo luogo, bisogna tenere presente che la permanenza dei due Presidenti (della Repubblica e del Consiglio) era già nettamente emersa, anche tramite vari sondaggi effettuati in proposito, come l'esito più rassicurante all'interno del Paese. In secondo luogo, si deve rilevare come siano stati «innanzitutto i capigruppo a muoversi fisicamente, andando sul Colle Quirinale, il palazzo degli Italiani, a chiedere al Presidente di accettare un nuovo settennato»: F. CLEMENTI, *Il Mattarella bis è molto diverso dal Napolitano bis*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 febbraio 2022. A. RUGGERI, *op. cit.*, I, pur ritenendo che la scelta per Mattarella sia stata fatta dagli elettori presidenziali non per senso di responsabilità, «bensì per vera e propria disperazione», non sottace che «L'uomo si è conquistata sul campo [...] l'ammirazione convinta di larghi strati del corpo sociale così come degli esponenti delle istituzioni, in Italia e all'estero». L'A. puntualizza, altresì, che l'iniziativa per vincere le residue resistenze dell'inquilino del Quirinale sia «venuta dai capigruppo parlamentari e soprattutto – cosa senza precedenti e di particolar rilievo – dai Presidenti delle Regioni [...], a mo' di rappresentanti anomali della gente comune».

¹⁹ S. STAIANO, *op. cit.*

²⁰ ... anche perché, come opportunamente rileva sempre A. RUGGERI, *op. cit.*, II, non solo prima o poi il Presidente del Consiglio in carica dovrà passare la mano, ma lo stesso Presidente della Repubblica rieletto, finita la legislatura l'anno prossimo, potrà anche ritenere esaurito il proprio mandato, specie laddove dalle urne uscirà un quadro politico molto diverso da quello che ha portato alla sua conferma. V. pure G. DE MINICO, *Chi ha vinto e chi ha perso nella rielezione di Mattarella*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2022, la quale non esclude un abbandono anticipato del Quirinale da parte di Mattarella qualora egli si sentisse «intralciato nell'adempimento dei suoi doveri dai giochini dilatori, avversariali e inconcludenti di chi ha rinunciato al mestiere della politica».

²¹ A. MORELLI, *La rielezione di Mattarella, i miraggi del semipresidenzialismo e della stabilità ritrovata*, in *La Costituzione.info*, 8 febbraio 2022, 3.

seguire, senza disattenzioni, nella «lotta al virus» e di attivarsi con «impegno [...] per la ripresa». Ma è anche vero che poco oltre si è soffermato sull'importanza «di riannodare il patto costituzionale tra gli italiani e le loro istituzioni libere e democratiche». Ha in seguito esortato «i partiti a rispondere alle domande di apertura che provengono dai cittadini e dalle forze sociali». Né quindi ha ommesso di rimarcare come il contrasto «alle diseguaglianze e alle povertà» costituisca l'«asse portante delle politiche pubbliche» e come il valore costituzionale della «dignità», ancora non pienamente realizzato, rappresenti la «pietra angolare del nostro impegno, della nostra passione civile»²².

Ora, per quanto si possa ribadire che dalle recenti elezioni per il quirinale sia sortito un ottimo esito (e i contenuti del messaggio presidenziale summenzionato ne sono una riprova), neppure deve tralasciarsi che le stesse elezioni rientrano a pieno titolo nella categoria di quelle che si svolgono in costanza di crisi politico-istituzionale o comunque in tempi straordinariamente drammatici²³. Ed è appena il caso di aggiungere che, per superare periodi del genere, disporre di un ottimo Presidente è una condizione bensì necessaria, ma non già sufficiente. Come abbiamo cercato di spiegare, in ottica democratico-rappresentativa aver rieleto Mattarella non è stata affatto una sconfitta. La vera sconfitta sarebbe invece non riuscire a proporre al Paese tra un anno – a prescindere dal mutamento dell'attuale e non poco contestata legge elettorale – «alleanze, progetti, idee e candidati decenti, in cui gli italiani possano riconoscere le proprie aspirazioni e i propri interessi»²⁴.

Sembra così iniziare a delinarsi quella tesi, che cercheremo di sviluppare meglio in prosieguo, secondo cui la particolare fattispecie giuridica della rielezione del Capo dello Stato resta, per quanto *de facto* connessa al più generale problema della crisi del sistema politico, in ogni caso *de iure* ben distinta da esso: il precario stato di salute in cui versano i partiti, alla stessa stregua di una qualsiasi altra difficoltà, sia essa di tipo sanitario, economico, sociale o altro ancora, può indubbiamente rendere più agevole e rassicurante la rielezione, ma di per sé non sembra portare alcun argomento, né *pro* né *contra*, sul piano della sua legittimità costituzionale.

3. La rielezione del Capo dello Stato quale “fattispecie normale” ...

3.1 ... oltre le suggestioni esterofile e le ricostruzioni mitologiche ...

²² Il discorso è reperibile al sito www.quirinale.it.

²³ Il Mattarella *bis* condivide così la stessa classificazione di altre tre elezioni presidenziali: quella di Sandro Pertini (1978), susseguente alle dimissioni di Giovanni Leone e all'uccisione di Aldo Moro; quella di Oscar Luigi Scalfato (1992), avvenuta nel drammatico clima creatosi dopo lo scoppio di Tangentopoli e la strage di Capaci; la riconferma di Napolitano (2013), resasi necessaria per superare l'*impasse* derivata dal massiccio ingresso in Parlamento del Movimento 5 Stelle. *Amplius* C. BASSU, F. CLEMENTI, G.E. VIGEVANI (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, Napoli, 2022, spec. i saggi di G.E. VIGEVANI, *Crisi ed elezione del Capo dello Stato, tra regolarità ed eccezioni*, 11 ss., e C. MARTINELLI, *Elezioni presidenziali e crisi istituzionali dell'Italia repubblicana*, 35 ss.

²⁴ A. CAZZULLO, *Nostalgie senza futuro*, in *Corriere della sera*, 3 febbraio 2022.

In Italia, molti opinionisti, diversi commentatori, persino alcuni politici e studiosi guardano con diffidenza alla rielezione del Presidente della Repubblica. Sono spesso le stesse persone che, in interventi televisivi, articoli giornalistici, semplici *post* sui vari *social network* o più complessi articoli scientifici, adoperano con eccessiva disinvoltura termini e concetti tecnici mutuati (o forse sarebbe meglio dire trafugati) da altri ordinamenti nazionali e dalla rispettiva letteratura di riferimento.

È arduo credere che ci sia qualcuno un minimo informato che non abbia mai letto o sentito parlare prima di tutto di «Governatori» (quasi che i Presidenti delle Regioni italiane siano assimilabili ai vertici degli Stati membri di una Federazione); poi di «*Premier*» e «*Kingmaker*» (come se la collocazione organica e funzionale dei nostri Capi di Stato e di Governo, la loro connotazione politico-costituzionale, nonché la loro procedura di investitura, fossero grosso modo equiparabili a quelle degli omologhi inglesi); inoltre di «grandi elettori» (il che potrebbe indurre a ritenere che da noi si svolgano votazioni presidenziali di secondo grado sulla falsariga di quelle americane)²⁵; infine di «presidenzialismo» o «semipresidenzialismo di fatto» o «strisciante» (tale da far pensare che la scelta per il Quirinale comporti ormai gli stessi effetti di quella per la Casa Bianca oppure per l'Eliseo)²⁶.

Ci troviamo di fronte non sempre a semplici inesattezze o sviste commesse per inesperienza o superficialità. Si tratta talvolta di «miraggi» accattivanti²⁷ ovvero di «slittamenti linguistici non innocenti»²⁸. Siffatte espressioni infatti, in particolare presso la opinione pubblica, che risulta sovente priva dei rudimenti essenziali per vagliare la loro correttezza, si rivelano non solo foriere di confusione definitoria o concettuale ma anche capaci di generare o consolidare una sorta di «mitologia costituzionale» con riguardo alla vera natura dei nostri meccanismi istituzionali, al reale significato da dare agli esiti a cui essi conducono, alla effettiva validità o portata di innovazioni proposte per migliorarne la configurazione e il funzionamento.

Va da sé che con il perseverare nell'incontrollato o malizioso impiego della formula lessicale «grandi elettori», specie se unita o combinata con quella «Governatori regionali», diviene più facile far passare per buona la tesi che così come al Presidente degli Stati Uniti non è consentito restare in carica oltre gli otto anni consecutivi, alla stessa stregua a quello italiano dovrebbe essere precluso, in via interpretativa o mediante una revisione costituzionale *ad hoc*, di superare un settennato al potere. Analoghe considerazioni possono svolgersi circa la facilità con cui si indulgia su o solo si accenna ad una presunta tendenza nel nostro Paese verso un sostanziale «presidenzialismo» o «semipresidenzialismo». A detta di molti tale tendenza, esasperatasi nell'ultimi anni a causa della disarticolazione del quadro partitico,

²⁵ Sulla diversità tra elezioni presidenziali americane e quelle italiane si rinvia, per tutti, alle riflessioni ancora attuali di L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, n. 4/1968, 1530 ss.

²⁶ La distanza esistente tra il Presidente italiano e quelli americano e francese viene lucidamente descritta, *ex aliis*, da M. VOLPI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 459 ss.

²⁷ A. MORELLI, *op. cit.*, 1.

²⁸ S. PRISCO, *Appunti sulla rielezione*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, 5.

impedirebbe, o almeno sconsiglierebbe, di conferire un secondo mandato quirinalizio, o al limite suggerirebbe di concederlo tramite una decisione diretta del popolo. Né molto diversamente può dirsi in merito all'appellativo, tanto frequente quanto improprio, di «*Premier*» dato al nostro Presidente del Consiglio, a cui più di recente si è aggiunto un altro anglicismo, non meno fuorviante, *Kingmaker*, usato per qualificare l'ideatore di turno di una qualche candidatura, anche la più improbabile, al Colle. Così, in realtà, si rischia di favorire indebiti accostamenti tra le figure costituzionali apicali di assetti diversi, assecondando la sovrapposizione dei tratti tipici della realtà monarchica, essenzialmente stabile e bipolare d'oltre Manica con quelli della realtà repubblicana italiana, esasperatamente magmatica e multipartitica.

Mettendo allora da canto le facili suggestioni esterofile e le conseguenti ricostruzioni costituzionali mitologiche, riuscirà forse più agevole scorgere nella possibilità (indefinita) di rinnovo della carica di Presidente della Repubblica, unitamente alla sua designazione (essenzialmente) parlamentare, una soluzione non eccentrica, ma del tutto armonica rispetto al complessivo progetto delineato dai nostri Padri fondatori; e non inadeguata, ma del tutto rispondente all'attuale scenario politico-istituzionale italiano. Invece, come abbiamo già accennato e come vedremo meglio in seguito, l'introduzione, da più parti proposta, del divieto di rielezione rischierebbe tanto di porre l'inquilino del Quirinale «in una posizione di minore responsabilità»²⁹ quanto di rendere più impervia l'uscita da «quelle situazioni di *impasse* e di difficoltà politica» che si potrebbero verificare specie a causa dell'inconsistenza dei partiti³⁰. Né minori problemi procurerebbe la novità, anch'essa con non pochi sostenitori, della investitura popolare del Capo dello Stato. Essa porterebbe a mutare «radicalmente la logica dell'organizzazione istituzionale, sbilanciando notevolmente quest'ultima a favore dei pesi e a discapito dei contrappesi»³¹. E se pure tramite una più vasta riforma in senso autenticamente presidenziale o semipresidenziale si riuscisse a trovare un astratto equilibrio giuridico tra i vari poteri costituzionali, non sarebbe affatto scontato il suo esito politicamente stabilizzante non foss'altro per via di quel «germe di pericoloso dualismo» che l'elezione popolare del Capo dello Stato è sempre in grado di far attecchire³².

Ad ogni modo, *de iure condito*, crediamo di poter affermare che sino a quando cambiamenti formali quali quelli appena prospettati non si realizzeranno, al Presidente della Repubblica, a prescindere se al primo, al secondo o ad un altro mandato ancora, spetterà «controllare l'operato del Governo (e degli altri poteri), non sostituirsi ad esso»³³. Né, *rebus sic stantibus*, la rielezione potrà mai fornirgli alcun *surplus* di legittimazione democratica e indurlo a «nutrire aspirazioni regali o imperiali, magari costruendosi un "partito del Presidente" al quale appoggiarsi»³⁴.

²⁹ P. BARILE, *Intervento nel dibattito su Una revisione costituzionale: ineleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, 709.

³⁰ V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 2.

³¹ A. MORELLI, *op. cit.*, 3.

³² V. CRISAFULLI, *Intervento*, in *Una revisione costituzionale*, cit., in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964, 65.

³³ G. AZZARITI, *op. cit.* 13.

³⁴ M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2022, 5.

3.2. ... e secondo i lavori preparatori dell'art. 85, co. 1, Cost., la sua interpretazione sistematica e lo svolgimento dell'esperienza repubblicana

Fatte le dovute precisazioni in ordine a parole, locuzioni, immagini e proposte, se non ingannevoli, comunque inidonee a rendere le specificità dello scenario politico-costituzionale italiano, proviamo ora ad articolare un discorso più compiuto circa le motivazioni che ci spingono a ritenere giuridicamente sempre possibile, al di là di casi eccezionali e periodi di crisi, la rielezione del Capo dello Stato.

Partiamo dai lavori preparatori relativi all'art. 85, co. 1, Cost., ai sensi del quale «Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni». Anche per ragioni di spazio ci limitiamo ad una rapida analisi rinviando per il resto a più accurati studi sul punto³⁵.

La statuizione effettivamente rispecchia ciò che in un primo momento fu predisposto da uno speciale Comitato ristretto operante all'interno della prima Sezione della seconda Sottocommissione. Successivamente quest'ultima, se respinse una proposta di abbreviazione a cinque anni della durata in carica del Presidente, accolse un'altra volta a introdurre il divieto di sua rielezione. Nell'ulteriore passaggio in Commissione (c.d. dei settantacinque) si tornò alla formulazione originaria del Comitato che fu preferita anche alla soluzione, intermedia, di impedire non la rielezione *tout court*, ma solo un doppio mandato consecutivo. Né il testo subì ulteriori modifiche in Assemblea costituente. Il dibattito finale infatti registrò, a tacere d'altro, la mancata presa in considerazione, per assenza dei sottoscrittori, di un primo emendamento che diminuiva la durata della carica a sei anni; l'espressa rinuncia, da parte del richiedente, ad un secondo emendamento che reintroduceva il divieto di rielezione in senso assoluto, ossia senza alcun riferimento ad un numero massimo di mandati; il rifiuto dell'idea di ridurre ad un quadriennio la permanenza al Colle sulla falsariga degli Stati Uniti in base alla considerazione che il Presidente italiano, diversamente da quello americano che è anche Capo dell'esecutivo, non necessitasse di entrare così spesso in contatto con la volontà del proprio elettorato. Il *plenum* confermò quindi la decisione assunta dalla Commissione, vale a dire quella di mantenere un mandato presidenziale settennale e di non inserire alcuna forma di divieto o di contenimento delle possibilità di rielezione.

Non sembra pertanto del tutto condivisibile quella dottrina che asserisce che la discussione fece talmente inasprire gli animi dei *Patres conditores* che nessun accordo fu trovato tra loro, fuorché sulla lunghezza del mandato presidenziale³⁶. Se alla fine non vennero poste condizioni o limitazioni, che pure furono da più parti invocate, significa che l'intesa sulla (implicita) rieleggibilità fu effettivamente raggiunta. Infatti, una volta che fu stabilita la deri-

³⁵ ... tra cui quelli di 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, 500 ss., e 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, 258 ss.

³⁶ Cfr. A. CELOTTO, *Mattarella Roosevelt e i limiti alla rielezione*, in *www.formiche.net*, 31 gennaio 2022, e M.C. GRISOLIA, *Intervento*, in *La coda del Capo.*, cit., 40.

vazione essenzialmente parlamentare del Capo dello Stato e fu meglio delineato il suo ruolo di freno e contrappeso rispetto a chiunque si fosse trovato al Governo, quantunque rimanesse un clima di sospetto tra le diverse forze in campo, apparve a tutti rassicurante avere la possibilità di rivotare per chi, al di fuori della contesa politica, si fosse dimostrato «garante del patto costituzionale che si andava concordando»³⁷. Così, sull'iniziale timore di quanti, specie a sinistra, pensavano che l'inquilino del Quirinale potesse, aspirando a rimanerci oltre un settennato, privilegiare i rapporti con determinate forze parlamentari, oppure, ottenuta la riconferma, impostare un proprio indirizzo politico, fece premio la fiducia di coloro che, in prevalenza di fede democristiana e liberale, ritenevano che per diventare Presidente occorressero qualità del tutto particolari, dimodoché prevederne la non rieleggibilità avrebbe di fatto precluso l'opportunità di continuare a fare affidamento sull'equilibrio e la saggezza di grandi personalità già distintesi nel ruolo.

In ogni caso, al di là del concreto andamento dei lavori preparatori e del vario posizionamento assunto dai membri della Costituente, resta pur sempre la circostanza, giuridicamente significativa, che la Carta fondamentale sul punto tace. Il silenzio, che di per sé sembra meglio prestarsi ad una lettura "permissiva" anziché "ostativa"³⁸, a *fortiori* non può tradursi in un divieto tacito di reinvestitura al cospetto di altre previsioni costituzionali che invece disciplinano espressamente la fattispecie: è il caso dell'art. 104, co. 6, che non consente ai membri del Consiglio superiore della magistratura di essere «immediatamente rieleggibili», nonché dell'art. 135, co. 3, che impedisce ai giudici della Corte costituzionale di venire «nuovamente nominati»³⁹. *Ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*. Come qualcuno ha sostenuto

³⁷ M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 502.

³⁸ Né, come argutamente rilevato da G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 183 s., la Costituzione aggiunge tra i requisiti per poter ascendere al Quirinale «quello di non avere già precedentemente ricoperto la carica». Del tutto isolata pare l'obiezione (al tempo avanzata da G. SIOTTO PINTOR, *Rieleggibilità del Presidente della Repubblica e periodo della sua permanenza in carica*, in *Rass. giur. sarda*, 1963, 551, e oggi ripresa da L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. 1/2022, 100), secondo cui l'art. 85, co. 2, Cost., nell'assegnare al Parlamento in seduta comune il compito di eleggere il «nuovo» Presidente, indicherebbe l'impossibilità della conferma di quello uscente. Di contro si può sostenere che l'aggettivo «nuovo» sembra riferirsi, anziché alla persona fisica da scegliere, alla stessa carica che deve riavviarsi. Tanto ciò è vero che, come rileva M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 499, l'analoga formulazione dell'art. 61, co. 2, che tratta dell'elezione di «nuove» Camere, non ha mai impedito la rielezione dei parlamentari.

³⁹ Così, *ex multis*, P. BARILE, *op. cit.*, 711; M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 499 s.; F. SACCO, *L'elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità e responsabilità politica dell'organo presidenziale*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2006, 943. Non risulta molto persuasiva l'opinione di chi (L. LONGHI, *op. cit.*, 103) ritiene che la rielezione del Capo dello Stato comporti una Presidenza al CSM troppo prolungata rispetto alla carica solo quadriennale dei membri elettivi dell'organo. Ebbene, a parte la considerazione che un solo settennato è già di molto superiore ad un quadriennio, si potrebbe replicare che la disparità di durata in carica si giustifica proprio in virtù della assai diversa funzione di Presidente rispetto a quella di mero componente del CSM. Peraltro, pur ammettendo che tale sfasatura temporale sia eccessiva, non si comprende perché il rimedio dovrebbe essere necessariamente la non rinnovabilità del mandato del Capo dello Stato e non, in ipotesi, l'introduzione della novità della rieleggibilità degli stessi membri (magari, in combinazione, con una riduzione del medesimo mandato presidenziale, come pure qualcuno propone). Né va dimenticato che la stessa «rilevanza cruciale delle prerogative» del vertice del CSM, che inducono tale dottrina a negare la possibilità di rielezione del Capo dello Stato, hanno altresì portato quest'ultimo ad interpretare in modo piuttosto restrittivo il proprio ruolo all'interno del Palazzo dei Marescialli e a lasciare campo al Vicepresidente, che in pratica svolge pressoché tutti i compiti legati alla Presidenza del collegio.

commentando “a caldo” il voto per il Mattarella *bis*⁴⁰, basterebbe il solo richiamo a tale «elementare principio» ermeneutico-sistematico per fugare i residui dubbi sulla «presunta forzatura del testo della Costituzione» che provocherebbe la rinnovazione del mandato presidenziale⁴¹.

Pur condividendo il valore risolutivo che nella specie assume l'applicazione del suddetto canone interpretativo, possiamo ricavare perlomeno un'altra connessione sistematica ugualmente cospirante a rendere nient'affatto «neutro» il silenzio serbato sul punto dai nostri Padri fondatori. Si tratta della regola del “semestre bianco” fissata all'art. 88, co. 2, Cost., che – laddove, come noto, mira a scongiurare che il Presidente a fine mandato abusi del potere di scioglimento delle Camere per ottenerne una nuova composizione a lui più favorevole – «ha senso proprio nel presupposto che la possibilità di rielezione vi sia»⁴².

Anche l'esame del concreto svolgersi dell'esperienza repubblicana sembra condurre a questo esito. Il fatto stesso che, dagli anni Sessanta del secolo scorso⁴³ fino ai giorni nostri⁴⁴, si siano susseguite diverse sollecitazioni istituzionali e iniziative politiche tese alla rimozione del limite del semestre bianco e contestualmente all'introduzione dell'espresso divieto di rielezione, denota come quest'ultima sia stata da sempre ritenuta dai più un'opzione essenzialmente valida sul piano del diritto positivo e al massimo contestata da qualcuno sul piano della mera opportunità⁴⁵. Il che può essere ulteriormente comprovato dall'andamento delle elezioni presidenziali avutesi sino ad oggi, durante le quali, checché se ne possa dire contro, «la possibilità di rielezione è stata regolarmente presa in considerazione ed è entrata a far parte della costruzione di scenari complessi di alleanze, divergenze e convergenze»⁴⁶. E se essa poi non si è mai realizzata prima del Napolitano *bis*, ciò si può spiegare in base a motivi viepiù diversi dalla preoccupazione di rafforzare innaturalmente il ruolo del Capo dello Stato con una sua permanenza in carica eccessivamente prolungata⁴⁷.

⁴⁰ A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel soffitto di cristallo che non si infrange*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2022, 2.

⁴¹ Peraltro, come rilevato da R. BORRELLO, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 20, concepire un divieto di sua rielezione, significherebbe equiparare il Presidente («garante politico della Costituzione») ad un giudice («garante giuridico della Costituzione»), con ciò «svilendo e snaturando la portata delle sue attribuzioni». Per comprendere meglio le differenze esistenti tra i due ruoli, basti pensare al potere presidenziale di rinvio delle leggi approvate dalle Camere: esso non mostra nessuno dei caratteri tipici del giudizio sulle stesse leggi operato dalla Consulta, che, invero, è un controllo successivo, caratterizzato dalla terzietà del soggetto decidente, aperto al contraddittorio tra le parti e capace di produrre una decisione definitiva (S. PAJNO, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia: You'd Better Believe it*, in *www.forumcostituzionale.it*, 29 marzo 2012, 25 ss.).

⁴² O. CHESSA, *La duplice successione. Chi succederà a Mattarella e cosa succederà al nostro governo parlamentare?*, in C. BASSU, F. CLEMENTI, G.E VIGEVANI (a cura di), *op. cit.*, 86.

⁴³ ... ossia dal messaggio rivolto alle Camere il 16 settembre 1963 dall'allora Presidente Antonio Segni. Per approfondimenti si rinvia, oltre che alla bibliografia già ricordata alla nota 35, a F. SACCO, *op. cit.*, 933 ss.

⁴⁴ Il riferimento è, segnatamente, al disegno di legge costituzionale del 2 dicembre 2021 e individuato con il n. 2648 tra gli atti del Senato. Sul punto v. A. MORRELLI, *loc. ult. cit.*, e L. LONGHI, *op. cit.*, 98 s.

⁴⁵ Così G. SCACCIA, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 83, e V. LIPPOLIS, *loc. ult. cit.*

⁴⁶ B. PEZZINI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 64.

⁴⁷ Fino al 2015 non si sono avute rielezioni, piuttosto che per ragioni di principio contrarie ad un secondo mandato, a causa talora di un abbandono anticipato della Presidenza (Segni, Leone e Cossiga), talaltra di un cambiamento dell'orientamento dei vari partiti o anche di «un giudizio tacito sull'operato dell'interessato»: così M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 503 s., come già G. CUOMO, *Intervento*, in *Una revisione costituzionale*, cit., in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, 715 (*contra* L. PALADIN, *op. cit.*, 183, e O. CHESSA, *op. cit.*, 85, entrambi poco inclini a riconoscere un

Queste ultime riflessioni sembrano ulteriormente avvalorare l'ipotesi di studio dalla quale siamo partiti, quella, cioè, che nell'ordinamento italiano la riconferma del Presidente uscente, per quanto si possa considerare occasionata dal concreto verificarsi di situazioni straordinarie come sicuramente è quella in cui oggi versiamo, resta pur sempre «una fattispecie *normale* (nel senso che corrisponde ad una norma)», conforme in ogni caso al dettato costituzionale⁴⁸. Con la realizzazione della fattispecie, pertanto, si avvia un secondo mandato pieno, a tutti gli effetti equivalente al primo, ma distinto da esso, senza perciò alcuna limitazione funzionale o temporale (salva, ovviamente, la possibilità di dimissioni anticipate prima della scadenza naturale del mandato stesso)⁴⁹.

In definitiva, possiamo sostenere che i dati emergenti dall'analisi dei lavori preparatori dell'art. 85, co. 1, Cost., dalla sua interpretazione logico-sistematica e dallo sviluppo storico delle istituzioni repubblicane convergono tutti a favore del riconoscimento della possibilità di rielezione incondizionata del Capo dello Stato.

4. Alcune perplessità dottrinali e il loro possibile superamento

La tesi che abbiamo provato sin qui a sostenere è tutt'altro che pacifica in dottrina. Infatti, non manca chi scorge nella conferma del Capo dello Stato uscente «un'anomalia» dettata da «condizioni eccezionali»⁵⁰; oppure ne parla quale oggetto di una «regola convenzionale» applicabile allorché «le forze politiche si rivelino incapaci di trovare un successore»⁵¹; ovvero intravede nel suo ripetersi l'insorgere di una «consuetudine costituzionale *in pro-*

legame tra esito delle elezioni presidenziali ed accertamento di precedenti responsabilità). Vero è che il Presidente Ciampi aveva pubblicamente dichiarato la propria indisponibilità ad un *bis*, sostenendo che esistesse l'impedimento di una «consuetudine significativa» contraria alla rieleggibilità (v. il suo comunicato del 3 maggio 2006, in *www.quirinale.it*); è anche vero, però, che l'esistenza di tale impedimento non fu affatto ravvisata dai partiti, come dimostra il fatto stesso che la gran parte di essi gli aveva proposto di rimanere al Quirinale. Si può dire che Ciampi utilizzasse il termine consuetudine in modo perlomeno atecnico, proprio perché i comportamenti tenuti da non pochi suoi predecessori (e dagli altri soggetti coinvolti nell'elezione presidenziale) risultavano essere sempre stati privi degli elementi tipici di questa fonte, o almeno dell'*opinio iuris* (F. SACCO, *op. cit.*, 944). Né si può sottacere che ci sono stati altri Capi di Stato (Einaudi, Saragat, Pertini, Scalfaro) che «hanno accarezzato l'idea» di venire confermati nella carica, ottenendo anche alcuni voti in occasione dell'elezione del loro successore (M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del Governo Letta*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 9 maggio 2014, 50 s.).

⁴⁸ M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 4. L'A., pur non dilungandosi nella spiegazione dei motivi, rileva come dai lavori preparatori e dalla logica del sistema emerga la straordinarietà dei presupposti per la rielezione. Egli comunque evidenzia che «le conseguenze dell'eventuale violazione del principio [di straordinarietà] operino solo sul piano della responsabilità politica, senza alcuna possibilità di assumere una veste giuridica rilevante».

⁴⁹ Neppure il precedente del Napolitano *bis* andrebbe tecnicamente considerato alla stregua di una rielezione a durata ridotta. Invero, nonostante la promessa di Napolitano di restare al Quirinale il tempo necessario affinché si creasse il nuovo Governo e si avviassero alcune riforme, le sue dimissioni nel 2015 non possono considerarsi capaci di qualificare retroattivamente come mandato limitato quello ricevuto due anni prima. Per O. CHESSA, *op. cit.*, 86, «niente e nessuno potrebbe sostituirsi alla volontà dell'eletto per far valere la promessa delle dimissioni anticipate». Egli si domanda: «chi avrebbe titolo per raccogliere questa promessa? Di fronte a quale organo costituzionale sarebbe lecito assumere un tale impegno e quali sarebbero gli strumenti o i rimedi per farne valere la coerenza?».

⁵⁰ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, 16 s.

⁵¹ Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, 41.

gress, da molti [...] temuta»⁵²; o ancora la considera come «rottura di un tabù» che turba «il clima di normalità costituzionale»⁵³; o infine – anche se l'elencazione potrebbe continuare – la riconduce ad «un malessere di fondo che testimonia un cambiamento della “Costituzione materiale”»⁵⁴.

È agevole notare che simili posizioni teoriche, quand'anche non giungano al punto di ravvisarne l'incostituzionalità *tout court*⁵⁵, comunque collocano la nascita di un secondo mandato presidenziale all'interno di una situazione anormale, straordinaria, dalla quale poi fanno derivare la tenuta di condotte politico-istituzionali e/o la formazione di fonti-fatto che integrano o modificano i contenuti prescrittivi della Carta repubblicana. In questo modo esse innanzitutto sembrano caricare di significati eccessivi il contenuto e la funzione delle prassi, delle convenzioni e delle consuetudini costituzionali, che possono pure sottoporre a tensione, «ma comunque mai rendere irrilevante o insignificante il testo della Costituzione»⁵⁶. E poi contribuiscono a gettare un'ombra sulla figura del rieleto e sulla pienezza dei suoi poteri⁵⁷ proprio perché tutte, seppur in modi differenti, respingono l'idea di leggere la vicenda in esame come «una ordinaria rielezione per sette anni in un assetto “ordinario” degli organi costituzionali coinvolti nel meccanismo della forma di governo»⁵⁸.

Questi autori, come diversi altri restii all'ipotesi di rinnovabilità incondizionata del mandato presidenziale, in buona sostanza, sia pure attualizzandole, ripropongono le medesime perplessità che erano state prima esposte dalle voci minoritarie levatesi durante il dibattito costituente e dopo riprese da una parte dei commenti scaturiti dal già rammentato messaggio alle Camere del Presidente Segni. Drasticamente semplificandole, esse, da un lato, discendono dalla preoccupazione che la permanenza al Colle per quattordici anni (o, peggio, ventuno e oltre) possa tramutare un elemento di stabilizzazione in un elemento di irrigidimento del sistema producendo comunque una continuità personale al comando dello Stato che si addirebbe meno ad un ordinamento repubblicano che ad uno monarchico; e, dall'altro lato, rivengono dal timore di indebolimento delle garanzie di neutralità politica e/o di indipendenza giuridica e morale del titolare dell'organo presidenziale la cui azione potrebbe venire ispirata da motivi individualistici e condizionata dall'interesse alla conferma in carica.

⁵² A. RUGGERI, *op. cit.*, I.

⁵³ L. LONGHI, *op. cit.*, 109.

⁵⁴ G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*

⁵⁵ ... come sembrano fare A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: 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 *Forum Quad. cost.*, n. 1/2022, 157.

⁵⁶ M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, 11.

⁵⁷ Sembra abbastanza chiaro che giustificare la rielezione del Presidente con la straordinarietà della situazione durante la quale la decisione è maturata, finisce poi per generare inevitabili sospetti sulla legittimità della sua permanenza in carica oltre la fine di tale situazione. Sintomatica in tal senso è la posizione di A. LAURO, *op. cit.*, 159 s., il quale ritiene che, senza arrivare al divieto assoluto di rielezione del Presidente, oppure alla sua elezione diretta, ci si potrebbe anche solo limitare «a prevedere la rieleggibilità per un secondo mandato breve (due o tre anni: il raddoppio del settennato pare veramente un tempo troppo lungo), proprio per prendere in considerazione situazioni in cui particolari equilibri suggeriscono di rinviare scelte complesse come quella del Capo dello Stato».

⁵⁸ Così R. BORRELLO, *loc. ult. cit.*, decisamente contrario all'idea di limitare durata e ruolo del rieleto.

Nessuno di questi argomenti risulta irresistibile. Partiamo dal paventato rischio di irrigidimento del sistema. In proposito non pare azzardato ribattere che è proprio mantenere la possibilità di rielezione del Presidente che scongiura, o perlomeno attenua, quel rischio. Infatti, l'introduzione del divieto di reiterazione del settennato inciderebbe negativamente sull'ampiezza della «selezione qualitativa» operata dagli elettori presidenziali a cui verrebbe sottratta l'opzione per il Presidente «che abbia esercitato le sue funzioni lodevolmente e nel rispetto della Costituzione»⁵⁹ e che magari al momento del voto risulti essere altresì la persona più adatta per sbloccare una situazione di stallo politico-istituzionale o per agevolare la risoluzione di crisi in atto della più varia natura⁶⁰. Contro l'argomento dell'irrigidimento si osserva anche che lasciare aperta la possibilità di conferma del Capo dello Stato resta l'alternativa, oltre che più consona alla natura democratica dell'ordinamento, maggiormente rispondente a fini di «dinamicità e dialettica», atteso che essa «tende a responsabilizzare il titolare della carica e a renderlo sensibile nei confronti dell'opinione pubblica e del dibattito politico»⁶¹.

Ancor meno convince il parallelismo tra Monarca e Presidente rieletto. Vale la pena sottolineare, in primo luogo, che, mentre chi regna non può essere sottoposto a nessun giudizio politico o penale in virtù della natura «vitalizia» della sua carica e della «sacralità e inviolabilità» della sua persona, chi rimanesse al Quirinale per due, tre o anche più mandati, dovrebbe aver non solo superato un uguale numero di elezioni (ai sensi del già richiamato art. 85 Cost.), ma anche evitato incriminazioni, o se non altro condanne, per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione (di cui al successivo art. 90)⁶². A ben guardare, sarebbe allora non la possibilità bensì il divieto di conferma in carica del Presidente a rappresentare un primo passo verso un'eventuale trasfigurazione monarchica di tipo ottocentesco dell'ordinamento repubblicano: tale divieto, nel fargli perdere contatto con le forze democratico-rappresentative, potrebbe più facilmente invogliarlo ad abbandonare la posizione di imparzialità assegnatagli per affermare una propria linea politica ovvero sposare gli interessi di

⁵⁹ T. MARTINES, *Intervento*, in *Una revisione costituzionale*, cit., in *Rass. parl.*, n. 1-2/1964, 71. L'osservazione, risalente a F.M. DOMINÈDÒ, *Intervento*, ivi, in *Rass. parl.*, n. 10-12/1963, 725, secondo la quale non è affatto da escludersi che si possano rinvenire nel Paese altri soggetti che, come il Capo di Stato uscente, rispondano alle qualità necessarie a rivestire il ruolo, non sposta affatto i termini del problema della riduzione dei margini di scelta che conseguirebbe all'introduzione del divieto di rielezione.

⁶⁰ Anche M. OLIVETTI, *I contorni giuridici del settennato nella Costituzione italiana*, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Bologna, 2022, 310 ss., pur assegnando un «sapore monarchico» ad una Presidenza *bis*, vede nella rielezione «un meccanismo che flessibilizza il settennato», nonché una risposta «non solo giuridicamente, ma anche e politicamente possibile», specie in riferimento «ad una situazione eccezionale». In modo ancor più netto si esprime M. LUCIANI, *La (ri)elezione*, cit., 3, nel momento in cui sostiene che «non c'è alcuna ragione di contraddire l'esigenza di flessibilità [sottesa alla possibilità di rielezione] irrigidendo la fattispecie e confinandola all'ipotesi della paralisi decisionale».

⁶¹ V. G. MENEGATTO, *op. cit.*, 275, il quale precisa che non vietare la rielezione del Presidente, se significa in generale non affievolirne la responsabilità legandola ad un giudizio *ex post*, diviene ancor più importante nella «realità odierna, contrassegnata, come noto, da una tendenziale espansione del ruolo del Capo dello Stato, specie nei momenti più delicati della vita istituzionale». Su quest'aspetto torneremo tra qualche pagina.

⁶² Per M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, vol. I, Milano, 1972, 30, la responsabilità politica e quella penale, pur «ontologicamente distinte, vengono a coordinarsi fra loro», nel senso che la prima è «rafforzata nel suo dinamismo dall'esistenza», al limite, dalla seconda forma, «più grave, di responsabilità».

gruppi di potere extraparlamentari, finendo così con il seguire prassi *praeter* o, peggio, *contra Constitutionem*⁶³.

Giova rammentare, in secondo luogo, che oramai, almeno in Europa, il Monarca risulta ridotto ad elemento simbolico, relegato ai margini tanto della lotta politica quanto dei congegni decisionali e impossibilitato a garantire il livello delle prestazioni di unità rese del Presidente di una Repubblica parlamentare. Se allora il pericolo ravvisato nel rinnovare il mandato al nostro Capo di Stato fosse davvero quello di attenuarne l'indipendenza o di eccitarne l'esuberanza politica, la comparazione andrebbe al più effettuata con il vertice di una Repubblica presidenziale o semi-presidenziale. Sennonché, come abbiamo prima accennato, l'inquilino del Quirinale, se non appare "debole" come chi risiede a Buckingham Palace⁶⁴, nemmeno risulta "forte" come chi occupa la Casa Bianca o l'Eliseo⁶⁵. E quand'anche si ritenga che l'ampiezza o l'indeterminatezza delle funzioni attribuitegli sia tale da indurlo nella tentazione di personalizzare o rafforzare troppo il proprio ruolo, non farebbe una grossa differenza che egli duri sette o quattordici anni o al limite quanto un Sovrano a vita, poiché, nell'ipotesi, si tratterebbe di ridimensionare o circoscrivere meglio quelle funzioni⁶⁶ e/o, per converso, rivitalizzare, a fini di un miglior equilibrio costituzionale, gli organi rappresentativi e le forze politiche su cui questi ultimi si sostengono⁶⁷.

V'è da aggiungere, in terzo luogo, che, se altrove possono incoronarsi principi ereditari giovani, quando non giovanissimi⁶⁸, da noi non è consentito designare alla carica più alta del sistema quanti non abbiano compiuto cinquant'anni⁶⁹, valendo tale età quale «condizione minima non solo di maturità specifica, ma anche di riconosciuta autorevolezza»⁷⁰. Ciò concorre non poco a trasmettere un senso di fiducia agli attori politico-istituzionali e ai cittadini

⁶³ In tal senso P. BARILE, *op. cit.*, 711 s. Similmente G. CUOMO, *op. cit.*, 716 s.; M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 512; F. SACCO, *op. cit.*, 944.

⁶⁴ G.U. RESCIGNO, *Presidente della Repubblica*, in *Diritto online* (2016), in www.treccani.it, rimarca come sia anche e soprattutto il potere di esternazione a distinguere il Presidente italiano dalla Regina inglese, posto che, mentre l'uno «può parlare come vuole, quando vuole, dove vuole», l'altra, allorché espone in pubblico «posizioni di ordine politico, impegnando il suo Paese e il suo Governo, legge discorsi scritti da questo».

⁶⁵ Pare persuasiva la lettura dell'evoluzione del ruolo presidenziale data, *ex aliis*, da M. MANETTI, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. X, Milano, 2017, spec. 139 s. e 166, nella misura in cui rimarca come le forze politiche non solo seguitino ad intendere l'opera di convincimento del Capo dello Stato come «consiglio e ammonimento» e non «co-determinazione», ma abbiano anche «confermato alla fine il suo ruolo di garanzia (sia pure accresciuto, da ultimo, in "garanzia della transizione"), rifiutando di cedergli lo scettro».

⁶⁶ Così T. MARTINES, *op. cit.*, 74.

⁶⁷ In quest'ottica, se si eccettua quella d'impedire «*pro futuro*» la rielezione del Capo dello Stato, paiono tutte condivisibili le proposte avanzate da G.C. DE MARTIN, *La rielezione di Mattarella: una scelta che rassicura*, in www.amministrazioneincammio.luiss.it, 28 febbraio 2022, 2. Egli all'approvazione, dai molti auspicata, di una riforma elettorale, anche al fine di ripristinare «la possibilità reale di scegliere gli eletti», somma innanzitutto la modifica dei regolamenti parlamentari, sia per adeguarli all'intervenuto taglio dei componenti delle Camere che per «scoraggiare i cambi di casacca»; e poi anche «la revisione del bicameralismo perfetto, con spazio alle autonomie».

⁶⁸ Emblematico il caso della Regina Elisabetta II, ancora oggi sul trono inglese, dopo esserci salita a soli venticinque anni.

⁶⁹ Peraltro, quelli italiani sono tra i Presidenti della Repubblica mediamente più anziani. Si tratta – lo evidenzia F. BONINI, *Il settennato italiano e le sue dinamiche*, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, 209 – di «*over 65* e più normalmente *over 70*, al momento dell'elezione, con l'unica eccezione di Francesco Cossiga».

⁷⁰ L. PALADIN, *op. cit.*, 182.

comuni che riescono così a riconoscere nell'eletto, fin dal suo insediamento, una figura istituzionale familiare, paterna, ossia, come si è efficacemente detto, una sorta di «Capo dello Stato/*Pater familias*»⁷¹. A maggior ragione, allora, alla sua continuità personale sarebbe meglio rinunciare non in modo automatico solo per via dello spirare del settennato, ma, piuttosto, quando essa diventi «un elemento di disfunzione del sistema» o «l'interesse alla sostituzione» comunque prevalga su quello alla conferma⁷².

Contro il prospettato timore di involuzione in senso maiestatico del nostro ordinamento repubblicano s'impone un ultimo ordine di considerazioni, forse ancor più decisivo dei precedenti. Pur volendo concedere che quattordici anni, «l'equivalente di tre legislature», costituirebbero comunque un termine troppo lungo⁷³, che, di conseguenza, anche solo un *bis* al Colle amplierebbe la preposizione all'ufficio in misura «più degna di una monarchia repubblicana che non di un sistema parlamentare»⁷⁴, e che, in definitiva, la reiterazione del mandato presidenziale striderebbe con «la regola aurea in democrazia della temporaneità di tutte le cariche politiche elettive»⁷⁵, non si comprende perché simili riserve non vengano poi estese alla rieleggibilità, tra gli altri, di senatori e deputati. Portando alle estreme conseguenze le tesi in discussione, dovremmo infatti affermare che coloro che riescono a riconquistare un seggio a Palazzo Madama o Montecitorio (non di rado anche oltre il periodo appena menzionato delle tre legislature), andrebbero considerati alla medesima stregua dei classici parlamentari nominati a vita dal Sovrano ereditario di un ordinamento liberal-borghese. Peraltro, non appare di scarso rilievo la circostanza che mentre coloro che si sono avvicinati al Quirinale hanno nel complesso «reso testimonianza di fedeltà alla Repubblica ed ai suoi valori fondamentali»⁷⁶, non altrettanto riesce a predicarsi per diversi parlamentari, specie di lungo corso, risultati talvolta coinvolti in varie vicende scandalistiche, quando non di corruzione e malaffare. Per mere ragioni di coerenza, allora, si dovrebbe giungere alla conclusione, in realtà paradossale, che la prima vera minaccia per la tenuta del sistema repubblicano sia l'eccessiva permanenza in carica non solo o non tanto del Capo dello Stato quanto e soprattutto dei membri delle Camere.

Ebbene, poiché nessuno dubita – com'è giusto che sia in democrazia – della rieleggibilità all'infinito dei parlamentari, l'unica via per essere coerenti e non cadere nel paradosso è ammettere la rinnovabilità, anch'essa illimitata, del mandato presidenziale. Del resto, questa è un'esigenza logico-giuridica riveniente anche dall'inscindibile nesso esistente tra responsabilità politica e sovranità popolare: i meccanismi di funzionamento della prima, laddove impediscono di considerare esaurite le forme di espressione della seconda nelle poche ipotesi codificate di intervento diretto della collettività popolare nel governo del Paese, inducono a ricomprendere in tali forme quelle specifiche modalità di esercizio dei vari poteri in grado «di

⁷¹ G. SCACCIA, *op. cit.*, 85, nota 22.

⁷² Il che avviene «in seguito ad un mutamento di indirizzo politico negli organi preposti alla designazione o a cagione del cattivo uso che i governanti abbiano fatto dei poteri loro affidati»: T. MARTINES, *loc. ult. cit.*

⁷³ G. SCACCIA, *op. cit.*, 84.

⁷⁴ M. AINIS, *Il paradosso del Quirinale*, in *La Repubblica*, 10 dicembre 2021.

⁷⁵ G. AZZARITI, *loc. ult. cit.*

⁷⁶ A. RUGGERI, *Intervento*, in *La coda del Capo*, cit., 71.

renderli visibili e pubblici e, pertanto, regolabili e controllabili»⁷⁷. In effetti il principio di sovranità popolare, per come si è progressivamente affermato almeno in Occidente, ha ampliato e diversificato quell'interdipendenza tra soggetti costituzionali che era dapprima essenzialmente limitata all'istituzionalizzazione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento⁷⁸. Inoltre, per come poi si è innervato nell'organismo repubblicano italiano, sia pure *mutatis mutandis*, sembra riprodurre tra Parlamento stesso e Presidente della Repubblica un rapporto simile a quello intercorrente tra popolo e parlamentare: un senatore o un deputato, malgrado non sia astretto dal vincolo di mandato imperativo, né responsabile per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni, a fine carica deve rendere conto del proprio operato al corpo elettorale; analogamente il Presidente, sebbene sia svincolato da posizioni di indirizzo politico di parte e sia civilmente e penalmente irresponsabile per gli atti compiuti durante il settennato (eccezion fatta per le ricordate ipotesi estreme di alto tradimento e attentato alla Costituzione), va incontro al giudizio dei rappresentanti del popolo⁷⁹.

In democrazia «il capo vale solo per certi fini come tale, per il resto è eguale agli altri e soggiace alla critica ed alla responsabilità, che escludono ogni forma di inamovibilità»⁸⁰. Non possono portare ad una sostanziale “immunizzazione” del Presidente né la sua diversità rispetto al potere esecutivo (soggetto in modo vario e pervasivo al controllo delle Camere e da queste in qualsiasi momento sfiduciabile)⁸¹, né la regola della sottoposizione dei suoi atti alla controfirma ministeriale (che pure soffre importanti eccezioni, come quella dei messaggi informali, e che inoltre viene reputata da una parte della dottrina quale strumento obsoleto)⁸². La responsabilità politica di chi arrivi alla più alta carica dello Stato deve potersi attuare non solo in maniera quotidiana e diffusa attraverso la libera e pur sempre rispettosa discussione nel Paese e nel Parlamento delle sue decisioni e dei suoi comportamenti pubblici⁸³, ma an-

⁷⁷ A. CARIOLA, voce *Responsabilità politica*, in S. CASSESE (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, vol. V, Milano, 2006, 5165.

⁷⁸ P. CARETTI, voce *Responsabilità politica*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1987, 1.

⁷⁹ Sulla similitudine già C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1958, 219, e G. CUOMO, *op. cit.*, 716 s.

⁸⁰ Così G. PITRUZZELLA, voce *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, 291, sulla scorta di H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *Id.*, *La democrazia*, Bologna, 1981, 128 ss.

⁸¹ Seguendo l'insegnamento di M. GALIZIA, *op. cit.*, 27 s., si può sostenere che la natura dei poteri del Capo dello Stato e la sua esclusione dalle scelte di politica attiva, se non ne giustificano l'assoluta irresponsabilità, comunque non rendono indispensabile, anzi impediscono che nei suoi confronti si adottino misure di controllo così immediato e «interventi così energici» come quelli che caratterizzano il rapporto fiduciario tra Camere e Governo.

⁸² V., ad es., M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e Francia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n.1, 1982, 136 ss., la quale ha sostenuto la necessità di rivedere, con una specifica modifica costituzionale o almeno in via di prassi, l'istituto della controfirma, che non le è parsa avere più molto senso se finalizzata a garantire la totale irresponsabilità del Capo dello Stato. A che vale tale garanzia – si è chiesta l'A. – di fronte ai sempre più frequenti casi in cui «egli espone all'intera opinione pubblica (perché è ad essa che i moderni mezzi di comunicazione permettono di rivolgersi continuamente) i propri punti di vista, le proprie intenzioni, le proprie dissociazioni da un Governo che, secondo la lettera della Costituzione, dovrebbe proteggere il mito della sua stessa imparzialità?».

⁸³ V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 64.

che in modo periodico e istituzionalizzato mediante la verifica da parte del suo collegio elettorale che può premiarlo o sanzionarlo votando o meno per la sua conferma⁸⁴.

Non varrebbe controbattere che quella del Presidente sarebbe una responsabilità meramente «eventuale» giacché legata al desiderio o alla possibilità dello stesso di rimanere in carica per un nuovo mandato⁸⁵. A parte la considerazione che, seppur in potenza, essa è comunque capace di agire da «freno» nel corso di svolgimento del mandato, non si può affatto escludere che partiti e opinione pubblica, avanzando critiche o apprezzamenti di varia natura sul settennato trascorso, interpretino le nuove elezioni come strumento di valutazione «del Presidente uscente anche nell'eventualità che questi non si ripresenti»⁸⁶. Inoltre, e soprattutto, l'obiezione non sembra tener conto che la condizione del Presidente, ancora una volta, non risulta molto diversa da quella dei senatori e dei deputati: essi a fine legislatura, per motivi personali o comunque per decisione autonoma, potrebbero non ricandidarsi senza che ciò possa in qualche maniera giustificare *a posteriori* l'irresponsabilità politica.

5. Considerazioni aggiuntive e finali

Appare piuttosto evidente che, nel cercare di superare quelle perplessità dottrinali nascenti dal paventato snaturamento monarchico di un'occupazione ultrasettennale del Quirinale, abbiamo finito per toccare vari punti inerenti anche quelle altre perplessità legate alla presunta attenuazione dei caratteri di neutralità e indipendenza del Capo dello Stato siccome sanzionabile, con la mancata rielezione, alla medesima stregua di un parlamentare. Giunti a questo punto non resta che svolgere alcune considerazioni aggiuntive e finali volte, oltre che a tirare le fila del discorso che fin qui abbiamo condotto, a completare, per un verso, la confutazione di questa seconda argomentazione contro la rielezione del Presidente uscente e, per altro verso, ad evitare che l'accostamento tra le due figure elettive, sin qui ripetutamente utilizzato, possa oscurarne i rispettivi caratteri di fondo.

Il Capo dello Stato, benché condizioni genericamente e limiti variamente la determinazione dell'indirizzo politico, resta ad essa estraneo, non potendosi mai identificare nella maggioranza governativo-parlamentare né nelle forze d'opposizione. Anche e specialmente nei periodi più delicati di funzionamento delle istituzioni, ovvero nelle fasi più incerte o conflittuali della vita politico-partitica e socio-economica, a lui spetta assicurare continuità ed effi-

⁸⁴ In tale prospettiva v. M. GALIZIA, *op. cit.*, 9 ss.; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *op. cit.*, 102 s.; M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 517; P. CARETTI, *op. cit.*, 4. In modo più o meno difforme cfr. T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 120 s.; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1951, 917 ss.; A. PACE, *Le forme extrapenalistiche di responsabilità del Capo dello Stato*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, 385 s.

⁸⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 63, e L. PALADIN, *op. cit.*, 183.

⁸⁶ M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 516. In tal senso già M. GALIZIA, *op. cit.*, 23, il quale, da un lato, metteva in conto la possibilità di un Presidente che, nonostante avesse dato una buona prova nel settennato, non venisse poi confermato solo a causa dell'attività futura da esplicare e dei nuovi problemi da essa imposti; dall'altro lato, riteneva che l'introduzione del divieto di rielezione non fosse comunque in grado di cancellare la responsabilità politica del Capo dello Stato in scadenza, posto che si sarebbe sempre potuto inserire una valutazione critica del suo operato nel contesto della votazione del suo successore (*ibidem*, nota 40).

cienza al sistema repubblicano, nonché equilibrio tra tutte le sue diverse componenti, esercitando in modo rigorosamente imparziale il proprio ruolo e pur sempre mantenendo come punto di riferimento esclusivo la Costituzione⁸⁷. Il potere che impersona è da ritenersi neutro (o, forse più correttamente, neutrale)⁸⁸, non perché non abbia natura latamente politica, ma perché non dovrebbe mai esprimere valutazioni o interessi di parte. Appunto per questo si è giustamente detto che quella del Presidente non è tanto una «generica funzione di garanzia», bensì una funzione di «garanzia politica»⁸⁹. La politicità dell'ufficio a cui è preposto e la responsabilità che ne riviene, quindi, non attengono a programmi elettorali o di governo, «ma agli interessi fondamentali e permanenti dello Stato come ente unitario e stabile nel tempo»⁹⁰.

Il Presidente della Repubblica, inoltre, è costretto ad agire in solitudine. Si è efficacemente sostenuto che «Il colle più elevato è anche il più isolato»⁹¹. Mentre gli altri soggetti detentori di attribuzioni costituzionali rilevanti sono inseriti in un consesso (Camera, Senato, Consiglio dei ministri, Corte costituzionale e via dicendo) nel quale possono perlomeno aspirare a vedere accettati e sostenuti i loro orientamenti, nonché condivise le conseguenti responsabilità, il Capo dello Stato «deve decidere e rispondere da solo, senza poter imputare le proprie decisioni a nessuno dei suoi collaboratori»⁹². La monocraticità dell'organo comporta sia una visibilità ed un'efficacia d'azione notevolmente rafforzate sia un rendimento istituzionale strettamente legato alle qualità personali del suo titolare. In questo modo essa appare al contempo un vantaggio e, per quanto remoto, un rischio: un vantaggio perché un'unica persona interviene «rapidamente senza sottostare a lunghe e talvolta disastrose mediazioni con altri soggetti», risultando così, anche alla cittadinanza, «molto più comprensibile e quindi autorevole di un intero collegio»⁹³; un rischio perché, mancando o perdendosi quelle qualità, l'attività potrebbe finire per essere eccessivamente personalizzata ovvero esercitata all'interno e non «al di fuori del circuito immediatamente politico»⁹⁴.

⁸⁷ «Anche nei momenti più complicati della storia repubblicana i Presidenti hanno calibrato il proprio ruolo in relazione alle domande e alle esigenze che provenivano dal sistema politico e istituzionale, allargando o restringendo il perimetro di manovra, ma sempre nel contesto della forma di governo parlamentare»: A. POGGI, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2022, 16.

⁸⁸ Stando all'acuta osservazione di M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 8, solo il secondo aggettivo (neutrale) pare esprimere correttamente il carattere «non partigiano» del Presidente, laddove il primo (neutro) evoca anche un'idea di lontananza, di distacco dalla politica, cosa che per tale organo non è e non può essere.

⁸⁹ G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in *Libro dell'anno del Diritto*, 2015, in www.treccani.it, par. 1.

⁹⁰ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2012, 435. Sulle differenze tra indirizzo politico costituzionale (o generale o di regime) e indirizzo politico governativo (o contingente o di maggioranza) si rinvia, per tutti, a P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1958, 311 s., e G. MARANINI, *La posizione della Corte e dell'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, in ID. (cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, 132 ss.

⁹¹ F. BONINI, *op. cit.*, 227.

⁹² L. PALADIN, *op. cit.*, 240.

⁹³ G.U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 433.

⁹⁴ F. BONINI, *loc. ult. cit.* Sul punto G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza Mattarella: novità nella continuità*, in *Federalismi.it*, n. 2/2022, VI, evidenzia come non sempre sia «sufficiente affidarsi alla saggezza e all'equilibrio dimostrati da chi è chiamato ai più alti incarichi».

Abbiamo parlato di un rischio remoto in quanto, come si evince dall'esperienza quirinalizia finora trascorsa, se per ascendere al Quirinale sono sempre servite una riconosciuta sensibilità istituzionale, una profonda conoscenza delle regole costituzionali e delle dinamiche politiche, congiunte ad una spiccata attitudine a rappresentare tutti⁹⁵, durante il successivo svolgimento del settennato si è costantemente, o quasi, data dimostrazione di prudenza, equilibrio⁹⁶, sobrietà, senso della misura⁹⁷, ma, talvolta, anche di fermezza, grande realismo, «fiuto dell'occasione giusta per qualsiasi intervento»⁹⁸. Dunque, anziché il divieto o altri limiti alla rielezione, dovrebbero essere i tratti individuali del preposto alla carica, unitamente a quegli elementi garantistici che attorniano la carica stessa⁹⁹, a distinguerne da altre la figura del Presidente della Repubblica, assicurandone l'autonomia di giudizio e la natura non faziosa¹⁰⁰. Sulla scorta di avveduta dottrina, possiamo sostenere che gli uomini del Colle di cui si è astrattamente ventilata oppure concretamente realizzata la riconferma sono stati proprio quelli apparsi, oltre che più capaci di aiutare il Paese ad affrontare periodi critici, del tutto scevri da condizionamenti provenienti da «questa o quella forza politica»¹⁰¹, vale a dire né ossessionati troppo dall'obiettivo della stabilità di governo, né attivi prevalentemente in funzione della maggioranza parlamentare o, viceversa, a difesa delle posizioni minoritarie.

Da tutto questo potrebbe trarsi un ulteriore distinguo, riconducibile ai motivi specifici per i quali è possibile essere in dissenso con il Presidente della Repubblica. Invero, secondo qualcuno, quando si critica un parlamentare, uno schieramento politico o il legislatore (così come un ministro, il vertice dell'esecutivo o l'esecutivo *in toto*), la critica concernerebbe l'opportunità, la sostanza, il senso della loro azione e non propriamente il loro potere o «diritto di agire». Quando invece si critica il Capo dello Stato, la critica assumerebbe un carattere diverso, «molto particolare, più di legittimità che di merito»: essa, cioè, riguarderebbe non tanto il contenuto quanto l'ammissibilità stessa dell'iniziativa (o anche dell'inerzia) presidenziale¹⁰². Tuttavia, nonostante la sua estraneità alla determinazione dell'indirizzo di gover-

⁹⁵ Così G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, 18. La stessa genesi, già ricordata, del Mattarella *bis* dimostra come le candidature di parte o comunque divisive siano destinate a fallire. I *leader* politici di primo piano vengono spesso «impallinati – a scrutinio segreto – ad opera del fuoco amico, i cosiddetti franchi tiratori» (F. BONINI, *op. cit.*, 210). Nei rari casi in cui invece a salire al Colle sono state grandi personalità di partito (si pensi a Saragat o Pertini), ciò è avvenuto perché esse sono riuscite a «dissociarsi oppure a non confondersi rispetto a coloro che ne avevano dapprima sostenuto l'investitura, in troppo netta contrapposizione con le proposte di altri gruppi o settori del Parlamento riunito» (PALADIN, *op. cit.*, 174).

⁹⁶ M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 24.

⁹⁷ L. LONGHI, *op. cit.*, 108.

⁹⁸ C. PINELLI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica e le prospettive di riforma elettorale e istituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, 450.

⁹⁹ ... quali la previsione di una maggioranza qualificata o assoluta per l'investitura, la durata del mandato superiore a quello parlamentare, il regime di incompatibilità totale.

¹⁰⁰ In tal senso v. M. VOLPI, *op. ult. cit.*, 498 e 517.

¹⁰¹ *Ivi*, 511.

¹⁰² G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., 437 s. È forse bene chiarire come non ogni scantonamento od omissione del Presidente sia da inquadrarsi nella previsione penalistica di cui al già richiamato art. 90 Cost. Invero, oggetto di dissenso sono perlopiù «atti e comportamenti (ritenuti) costituzionalmente scorretti» ma non tanto da integrare i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione: così A. PACE, *op. cit.*, 392 s. Sul punto v. anche le considerazioni che seguono nel testo.

no¹⁰³, nulla esclude *a priori* che l'inquilino del Quirinale, a torto o a ragione, possa venire percepito come un attore politico tra i tanti e così finire per essere oggetto di valutazioni che esulano dalla violazione di regole giuridiche o di correttezza costituzionale. Capita talvolta che, sbiadendosi la coloritura giuridica del biasimo che a lui può rivolgersi, il Capo dello Stato venga comunque censurato «con un metro politicizzato», vale a dire in considerazione del mancato riscontro o rispetto delle istanze particolari e degli obiettivi contingenti portati avanti dai medesimi soggetti censuranti¹⁰⁴.

In ogni caso, si tratta di dati di fatto – in disparte le diverse letture che ad essi si vogliono dare e le differenti valenze degli addebiti che si ritengono attribuibili al Presidente della Repubblica – che dimostrano la politicità di quest'ultimo, che se non deve mai «essere parte», può talvolta «prendere parte» nella contesa politica¹⁰⁵. E con ciò pare confermarsi anche la necessità che il medesimo Presidente risponda della propria condotta diffusamente durante il settennato e istituzionalmente allo spirare di quest'ultimo. Del resto, abbiamo già provato a spiegare come l'irresponsabilità si attagli a Capi di Stato, perlopiù non elettivi, risalenti ad ordinamenti giuridici del passato oppure rimasti privi di attribuzioni sostanziali al presente. E abbiamo di conseguenza cercato di chiarire come una delle regole imprescindibili di funzionamento delle istituzioni pubbliche, quantomeno nelle democrazie che pretendano di definirsi compiute, debba essere quella che «di tanto si estende la responsabilità politica di quanto si estende il potere politico e viceversa»¹⁰⁶.

Se ciò appare valido in linea generale, ossia applicabile ad ogni ufficio della Repubblica, dovrebbe esserlo ancor di più con riguardo alla sua Presidenza per almeno altre due precise ragioni sopravvenute alla stesura della Carta fondamentale. La prima è il graduale «*enlargement of functions*» del Capo dello Stato. Si tratta di una tendenza di lungo periodo che non oltre l'inizio degli anni Settanta del secolo scorso veniva già considerata alla stregua, piuttosto che di una degenerazione, di un'evoluzione del sistema e, più precisamente, come il frutto di «una accorta e innovativa interpretazione di alcune clausole costituzionali» derivante da una visione non meramente «notarile» del ruolo presidenziale¹⁰⁷. Ma è anche una tendenza che negli ultimi lustri ha registrato una sensibile accentuazione, dovuta – è stato più volte sottolineato nelle pagine precedenti – allo stato di evanescenza, se non proprio di

¹⁰³ ... che è l'attività più frequentemente e intensamente causativa di contrasti ideologici e d'interessi. Per questo G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 1361, rileva che, mentre le critiche rivolte ad altri soggetti politici sono quotidiane e perlopiù «virulente», quelle riguardanti il Presidente, per quanto possano essere dure, sono quasi sempre assai riguardose e, nel corso di un anno, si contano «in generale sulla punta delle dita».

¹⁰⁴ In tal senso L. PALADIN, *op. cit.*, 242, e similmente G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, cit., par. 3, secondo cui al di là di qualche critica più continua e serrata di esponenti politici estremisti, i partiti hanno manifestato il proprio dissenso dal Capo dello Stato o facendo cadere nel vuoto i suoi ripetuti richiami o sollevando polemiche su specifiche questioni di stretto interesse di parte.

¹⁰⁵ M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, 569, evidenzia che la «presa di parte» del Presidente non avviene perché egli abbia sposato pregiudizialmente «l'intero indirizzo politico» di uno dei competitori, bensì per precise ragioni costituzionali legate al «buon funzionamento delle istituzioni» o al «mantenimento dell'unità nazionale».

¹⁰⁶ G.U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 1349.

¹⁰⁷ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., 661.

decomposizione, dello scenario partitico e dunque all'inconcludenza e alla litigiosità dei membri delle Camere e talora pure del Governo¹⁰⁸.

La seconda ragione è l'accresciuta esposizione mediatica del Capo dello Stato, la quale non sembra riducibile semplicisticamente ad epifenomeno di quel più vasto fenomeno di "tecnologizzazione" della comunicazione politico-istituzionale. Bisogna considerare che l'estesa copertura mediatica fornita «alla sua produzione retorica e alla circolazione della sua immagine»¹⁰⁹ derivano anche dal moltiplicarsi di udienze, cerimonie, premi, ricevimenti organizzati dal Quirinale; dal susseguirsi di occasioni celebrative e ricorrenze annuali che, siccome «intese a sedimentare valori e simboli dell'identità nazionale», presuppongono lo stesso Capo dello Stato quale principale protagonista¹¹⁰; dall'ampliarsi del potere presidenziale di esternazione, oltre che con i più tradizionali messaggi alle Camere, tramite comunicati informali, conferenze-stampa, interviste radio-televisive.

Anche per questa sua aumentata presenza sulla scena pubblica e questo suo accresciuto dinamismo sul piano sia materiale che simbolico, ammettere a carico del Presidente della Repubblica, lungo tutto il settennato, l'esistenza di una responsabilità politica diffusa, che poi alla fine del mandato, grazie alla possibilità di rielezione, si trasforma in responsabilità politica istituzionale, appare la soluzione maggiormente adatta a conciliare la vecchia idea dell'irresponsabilità del Capo dello Stato con la realtà odierna che lo vede sempre più coinvolto «nel contesto politico del Paese e nel giudizio che l'opinione pubblica continuamente formula di tale contesto»¹¹¹.

Alla luce di tutto ciò, possiamo allora reputare che né la prima né la seconda rielezione del Presidente della Repubblica abbiano provocato uno strappo alla Carta del '48. La fattispecie è perfettamente in linea, oltre che con la lettera di quest'ultima, con quel suo spirito assai lungimirante che, invece di imporre una stringente procedimentalizzazione dei poteri quirinalizi, ne concede un uso c.d. a fisarmonica, rendendoli espansibili ogniquale volta occorra. I due *bis* sinora registrati, lungi dall'aver determinato la formazione di una nuova regola (consuetudinaria, convenzionale o di altro tipo ancora), hanno semplicemente dato vita ad una «nuova regolarità» che va «nel segno della continuità istituzionale, ma soprattutto rappresenta un'ulteriore prova della peculiare elasticità del modello elaborato dai Costituenti»¹¹². Tantomeno può dirsi che essi abbiano dato l'abbrivio a prassi dal vago sentore regale ottocentesco ove si consideri che il Presidente della Repubblica, indipendentemente dal tempo di permanenza al Colle, a tacer d'altro, non è "sacro" né "inviolabile", non detiene il supremo potere di sanzione legislativa, non si colloca al vertice dell'esecutivo, «non vede pronunziarsi

¹⁰⁸ È appena il caso di rammentare, come fa M. GIANNETTO, *La prassi del settennato: garanzia della Costituzione e rappresentanza dell'unità nazionale*, in F. BONINI, S. GUERRIERI, S. MORI, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, 233, che la trama costituzionale a maglie larghe con cui è tessuto il nostro regime parlamentare offre al Presidente la possibilità «di graduare la sua azione all'interno di una gamma molto vasta di opzioni», correlate, in part., al grado di stabilità mostrato dal sistema politico e al tipo di equilibrio raggiunto tra le varie componenti della Repubblica.

¹⁰⁹ M. RIDOLFI, *Rappresentazioni e percezioni del Quirinale nell'Italia democratica*, *ivi*, 254.

¹¹⁰ M. GIANNETTO, *op. cit.*, 244.

¹¹¹ M.P. VIVIANI SCHLEIN, *op. cit.*, 103 s.

¹¹² G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza*, *cit.*, VI.

le sentenze in nome di lui, ma del popolo»¹¹³. E neppure può ritenersi che le suddette riconferme al Quirinale siano riuscite a spianare la strada verso il presidenzialismo o il semipresidenzialismo posto che il nostro Capo di Stato continua ad essere privo tanto dell'«iperlegittimazione» assicurata dal voto popolare agli omologhi americano e francese, quanto delle funzioni di governo e di indirizzo politico loro proprie¹¹⁴.

Anche riletto, egli resta pur sempre l'espressione più alta, neutrale e rappresentativa della forma di governo parlamentare, a debole razionalizzazione, voluta dai Costituenti. Una forma di governo che può ben dirsi sotto «tutela presidenziale»¹¹⁵, purché quest'ultima venga intesa, per un verso, come «eventuale e variabile» a seconda degli imprevisti della storia¹¹⁶ e, per altro verso, come indipendente dal numero dei mandati conferiti a chi la esercita.

¹¹³ P. BARILE, *op. ult. cit.*, 356.

¹¹⁴ M. LUCIANI, *La (ri)elezione*, cit., 7.

¹¹⁵ A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, A. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Roma, 2011, 28.

¹¹⁶ G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, cit., par. 3.