

La rielezione di Sergio Mattarella a Presidente della Repubblica: alcune brevi considerazioni

di

Luca Maria Tonelli*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il grande tema: la rieleggibilità del Presidente della Repubblica. – 3. Quali scenari dopo la rielezione di Mattarella?

1. Premessa

La rielezione di Sergio Mattarella a Presidente della Repubblica¹, la seconda di un Capo dello Stato in nove anni², impone una seria riflessione sul tema e anche sul

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Perugia.

¹ In questo breve contributo non sarà analizzato il contesto storico e politico in cui è avvenuta la rielezione del Presidente della Repubblica uscente, essendo questo aspetto già stato ampiamente affrontato da A. CIANCIO, C. FUSARO, E. FURNO, M.C. GRISOLIA, V. LIPPOLIS, I.A. NICOTRA, I. PELLIZZONE e S. PRISCO nell'ambito del forum *Elezioni del Presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali 'a caldo'* apparso su *Federalismi.it*.

² La prima e "storica" rielezione di un Presidente della Repubblica, se si esclude il caso di Enrico De Nicola, dimessosi da Capo provvisorio dello Stato il 25 giugno 1947 e rieletto il giorno dopo, assolutamente non comparabile a tali eventi (in questo senso anche S. CECCANTI, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in *Forum di Quad. cost.*, 22 aprile 2013, 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, p. 51, sub nt. 208, e, da ultimo, L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl. eur. - Rassegna online*, n. 1/2022, p. 99, sub nt. 6) è avvenuta – come noto – il 20 aprile 2013, con l'elezione di Giorgio Napolitano al sesto scrutinio, dopo giorni di stallo nelle trattative per trovare un nome condiviso per la sua successione al Quirinale. Sul punto si v., *ex multis*, G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri sulla forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 1.

ruolo che il Presidente della Repubblica ha gradualmente assunto nel nostro sistema costituzionale³.

La riconferma di Mattarella al Colle, oltre a mostrare (anzi a certificare) l'inadeguatezza della attuale classe politica che si è trovata impreparata nel momento di «adempiere al supremo compito costituzionale dell'elezione del Capo dello Stato»⁴, offre infatti l'occasione per tornare su una annosa questione al riguardo: se sia ammissibile o meno la rielezione di un Presidente della Repubblica e se esista o no una consuetudine costituzionale circa la non rieleggibilità del Capo dello Stato.

2. Il grande tema: la rieleggibilità del Presidente della Repubblica

Per rispondere alla domanda se sia ammissibile la rielezione del Capo dello Stato occorre prendere le mosse dal testo della Costituzione⁵, che, al primo comma

³ Sul Presidente della Repubblica si v., fra i tanti, C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, p. 224 ss., L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 165 ss., S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, p. 417 ss., C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica italiana nelle recenti esperienze costituzionali. Aspetti problematici*, Napoli, 2013, G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015 e G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, Torino, 2022.

⁴ Per riprendere le parole del presidente Napolitano pronunciate nel suo secondo discorso di insediamento tenuto il 22 aprile 2013.

⁵ La nostra Costituzione, a differenza di altre (come – ad es. – quelle della Repubblica federale tedesca, dell'Austria, della Francia, degli Stati Uniti d'America o della Grecia), non pone espressamente alcun limite alla rieleggibilità del Capo dello Stato.

In realtà nel testo licenziato dalla II Sottocommissione era prevista la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica uscente, ma nel testo finale approvato dall'Adunanza plenaria nel gennaio 1947 tale disposizione non venne riprodotta, forse per lasciare "schiusa" la finestra per tempi eccezionali, come ha sostenuto Napolitano nel discorso cit.

Favorevoli alla rieleggibilità del Presidente della Repubblica sono in generale, in dottrina, G.U. RESCIGNO, *Art. 85*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, artt. 83-87, Bologna-Roma, 1978, p. 64, M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1/1985, p. 125 e F. PETRANGELI, *Art. 85*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1664 ss. e M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, cit., p. 50 ss.

dell'art. 85 Cost. si limita a prevedere: «Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni»⁶.

Considerata l'essenzialità della disposizione costituzionale, che nulla prevede in merito alla rielezione per un secondo mandato del Presidente della Repubblica uscente, la dottrina si è interrogata sulla legittimità di tale rielezione.

Per la risposta favorevole milita proprio il silenzio della Costituzione⁷. Tant'è che – si è sostenuto⁸ – se la Carta costituzionale avesse voluto escludere tale possibilità l'avrebbe sancito espressamente, così come ha fatto per i giudici costituzionali (art. 135, comma 3, Cost.) e per i membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura (art. 104, comma 6, Cost.).

Ad ulteriore conferma della rieleggibilità del Presidente della Repubblica depona la previsione del cd. semestre bianco⁹ (art. 88, comma 2, Cost.), che mira – secondo l'interpretazione più diffusa – ad evitare che il Presidente uscente possa negli ultimi sei mesi del suo mandato sciogliere le Camere nella speranza che le nuove siano favorevoli ad una sua rielezione.

Una parte della dottrina ha sostenuto – per di più – che se la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica fosse stata espressamente prevista in Costituzione, ciò avrebbe comportato il serio rischio di «irrigidire inopportunamente la vita politica,

⁶ La scelta del mandato settennale per il Presidente della Repubblica fu dovuta dall'esigenza di bilanciare, da un lato, il principio di temporaneità delle cariche e, dall'altro, con l'esigenza di assicurare una certa continuità delle istituzioni. Emblematiche sono le parole pronunciate in Assemblea costituente dall'on. Tosato: «[i]l fatto che il Presidente sia eletto per sette anni, mentre le Camere sono elette rispettivamente per cinque e sei anni, serve a soddisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell'esercizio delle pubbliche funzioni, mentre contribuisce a rafforzare l'indipendenza rispetto alle Camere che lo eleggono. Che le Camere si rinnovino e il Presidente resti significa svincolare il Presidente dalle Camere, dalle quali deriva, e rinvigorirne la figura» (Atti A.C., 22 ottobre 1947, p. 1435, consultabili in V. FALZONE – F. PALERMO – F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976, pp. 242-243). Si noti, infine, che la durata del mandato presidenziale è fra le più lunghe conosciute dal nostro ordinamento costituzionale, superata soltanto da quella dei giudici della Corte costituzionale, fissata in nove anni.

⁷ Di questo avviso M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, cit., p. 108 e, più di recente, M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 50.

⁸ Così, ancora, M. VOLPI, *op. ult. cit.*, p. 109.

⁹ In questo senso G.U. RESCIGNO, *Art. 85*, cit., p. 66. Da ultimo, cfr. A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel "soffitto di cristallo" che non si infrange*, in *Federalismi.it*, paper del forum *Elezioni del Presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali 'a caldo'*, 31 gennaio 2022, p. 1.

impedendo la rielezione magari di quell'unico soggetto che, sulla base dell'esperienza passata, aveva guadagnato la fiducia di tutte le principali forze politiche»¹⁰.

Più articolata è, invece, la posizione dei sostenitori della non rieleggibilità del Capo dello Stato¹¹.

Alcuni hanno ricavato il divieto di rieleggibilità dalla disposizione di cui al secondo comma dell'art. 85 Cost., la quale, facendo espressamente riferimento ad «nuovo Presidente della Repubblica», sembra alludere – evidentemente – ad una diversità ontologica tra il Presidente uscente e quello entrante¹².

Per altri la non rieleggibilità discenderebbe dalla durata del mandato presidenziale fissata in sette anni¹³. Si è sostenuto, infatti, che il settennato rappresenta di per sé un arco temporale alquanto lungo, «sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato»¹⁴ e, soprattutto, idoneo ad assicurare all'unico organo costituzionale monocratico¹⁵ di essere svincolato dalle maggioranze politiche contingenti (in special modo dalla stessa maggioranza parlamentare che lo ha eletto), in modo tale di consentirgli di svolgere le sue funzioni in piena

¹⁰ Così G.U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, p. 64.

¹¹ Contrari alla possibilità di una rielezione del Presidente della Repubblica, in Assemblea costituente, erano Lami Starnuti, Rossi e Fuschini: cfr. Atti della II Sottocommissione, I sez., 19 dicembre 1946. Si v., anche, G. BASCHIERI – L. BIANCHI D'ESPINOSA – C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949, p. 321, per i quali la rielezione del Presidente «non avverrà perché sarà cura del Parlamento evitare che la Presidenza troppo a lungo tenuta non si tramuti in una carica vitalizia con tutti gli inconvenienti e i pericoli che vi sono connessi. Lo stesso Presidente avrà la sensibilità di non accettare una rielezione continuata [...]».

Contrari alla rieleggibilità del Presidente della Repubblica sono, in dottrina, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 165 ss., A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 219 ss., spec. p. 225, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, pp. 457-458 e, di recente, M. DOGLIANI – I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, p. 399, A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, in *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2013, L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, cit.

¹² In questo senso G. PINTOR, *Rieleggibilità del Presidente della Repubblica e periodo della sua permanenza in carica*, in *Rass. giur. sar.*, 1963, p. 552.

¹³ Così S. CECCANTI, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, cit.

¹⁴ Si v. il messaggio alle Camere del presidente Segni del 16 settembre 1963.

¹⁵ Sottolinea la natura monocratica dell'organo-Presidente della Repubblica, G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2021, p. 429.

indipendenza e autonomia rispetto alle maggioranze parlamentari che di volta in volta si succedono¹⁶. Un doppio settennato apparirebbe un periodo troppo lungo di permanenza nella carica che produrrebbe il serio rischio di dar vita ad una continuità personale nella istituzione-Presidente della Repubblica non compatibile con la «forma repubblicana» del nostro ordinamento costituzionale¹⁷. La non rieleggibilità della massima magistratura repubblicana – in questa ottica – servirebbe, anche, «ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione»¹⁸.

Secondo altri, ancora, il divieto di rielezione del Presidente della Repubblica può essere desunto dal requisito anagrafico richiesto per l'elettorato passivo dall'art. 84, comma 1, Cost. L'aver fissato in 50 anni l'età minima per essere eletto Capo dello Stato dimostrerebbe come si sia voluto attribuire alla carica il coronamento ultimo di una lunga carriera politico-istituzionale tanto «da non ammettere più successivi sviluppi oltre, naturalmente, quelli contemplati dall'art. 59 Cost. in ordine all'acquisto della qualità di Senatore a vita»¹⁹.

Non si può non richiamare, infine, una tesi sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, avanzata di recente, che prende le mosse dalla circostanza che il Capo dello Stato ricopre anche un'altra carica: l'essere Presidente del Consiglio superiore della magistratura²⁰. Si è evidenziato che in caso di rielezione del Presidente della Repubblica, in particolare ove restasse in carica per ben quattordici anni, si avrebbe in seno all'organo di autogoverno della magistratura ordinaria una profonda sproporzione tra la durata in carica del Presidente e quella degli altri

¹⁶ D'altronde, il Presidente della Repubblica, così come la Corte costituzionale, sono stati configurati dal Costituente come organi di garanzia e non come «organi di iniziativa politica»: sul punto cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 63. Tale assunto, come notano 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, p. 504, trova conferma – per quanto concerne il Capo dello Stato – nel meccanismo di elezione del Presidente che mira ad evitare l'instaurarsi di un qualche rapporto politico tra Presidente e Parlamento.

¹⁷ L. PALADIN, *op. ult. cit.*, p. 183 e L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, cit., p. 106.

¹⁸ Così, ancora, Segni nel messaggio alle Camere cit.

¹⁹ L. LONGHI, *op. ult. cit.*, p. 103. *Contra* A. CIANCIO, *op. loc. ult. cit.*

²⁰ Cfr., ancora, L. LONGHI, *op. loc. ult. cit.*

componenti²¹. Profonda sproporzione che appare ancor più accentuata se si considerano anche certe prerogative del Capo dello Stato come Presidente del Consiglio superiore della magistratura e riguardanti, ad es., lo svolgimento delle attività consiliari, prerogative che sono tutt'altro che marginali e tutt'altro che prive di conseguenze di ordine pratico²².

Fra le opinioni qui esposte quella che – a parere di chi scrive – sembrerebbe meglio adattarsi allo spirito della Carta costituzionale è quella della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica²³.

Tale opinione è avvalorata dalla circostanza che sembrerebbe esistere una consuetudine costituzionale²⁴ concernente proprio la non rieleggibilità del Capo dello Stato²⁵.

L'esistenza di questa consuetudine costituzionale sarebbe suffragata dal fatto che per sessant'anni nessun Presidente della Repubblica sia stato rieletto. A ciò si aggiungano le esternazioni²⁶ con cui i vari Presidenti della Repubblica hanno più volte affermato, nel corso dei loro mandati, la loro non disponibilità ad essere rieletti per un secondo mandato, sostenendo anzi che «il rinnovo di un mandato

²¹ Gli altri ventisei membri del CSM, infatti, restano in carica per un periodo di tempo molto più breve: quattro anni i componenti elettivi e fino al collocamento a riposo gli altri due membri di diritto.

²² Come, ad es., il potere di assenso alla formazione dell'ordine del giorno *ex art. 45 del Reg. int. CSM*.

²³ Riteneva che «l'alternativa della non-rielezione è quella che meglio si conforma al modello costituzionale», L. PALADIN, *op. loc. ult. cit.*

²⁴ Sulle consuetudini costituzionali si v., fra i tanti, A. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale*, Torino, 1913-1921, C. ESPOSITO, *Consuetudine (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, 1961, p. 456 ss., G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970, C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. Premesse generali*, Napoli, 1992, M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2010, p. 51 ss., P. CARENEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 3 ss. e G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto online*, www.treccani.it, 2015.

²⁵ Considera esistente una siffatta consuetudine costituzionale anche G. SCACCIA, *op. loc. ult. cit.* Di opinione contraria è, invece, M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 52. Preferisce parlare di una «convenzione [costituzionale] sulla non rielezione del Presidente», S. CECCANTI, *op. ult. cit.* e G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2/2018, p. 6.

²⁶ Tutti e tre gli ultimi Presidenti della Repubblica hanno espresso la loro indisponibilità ad un secondo mandato. Da ultimo, anche Sergio Mattarella nel 2021, in occasione dei centotrent'anni dalla nascita di Segni, ha ribadito la sua indisponibilità, richiamando proprio i messaggi alle Camere di Segni e Leone.

lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana»²⁷, e i messaggi alle Camere dei presidenti Segni e Leone²⁸, in cui si erano dichiarati contrari alla possibile ipotesi di rielezione del Capo dello Stato, messaggi che altro non erano che un invito al Parlamento a rendere esplicito ciò che era implicito nella Costituzione e a cristallizzare una volta per tutte la non rieleggibilità nel testo della Carta, al fine di evitare che col tempo si potesse formare una consuetudine opposta a favore della rieleggibilità²⁹.

Tutti indizi che dimostrano come i vari Presidenti della Repubblica presupponevano evidentemente la sussistenza di una regola generale non scritta sulla non rieleggibilità di tale organo costituzionale.

Alcuni autori ritengono, tuttavia, che non sia possibile ragionare di una consuetudine costituzionale al riguardo, in quanto difetterebbe dell'elemento della *opinio iuris ac necessitatis*. Ne sarebbero indici, da un lato, il fatto che l'idea di una rielezione sia stata "accarezzata" da alcuni Presidenti e, dall'altro, che nelle elezioni per il loro successore al Quirinale molti Presidenti uscenti abbiano ottenuto voti³⁰.

Le cose, invero, potrebbero essere interpretate diversamente.

In primo luogo, la circostanza per cui il Presidente uscente prenda voti nelle prime votazioni può essere letta come segno di cortesia istituzionale di apprezzamento dell'operato svolto nell'esercizio del suo mandato e di rispetto nei confronti della più alta carica dello Stato.

In secondo luogo, quand'anche vi sia stata o meno l'intenzione del Capo dello Stato uscente a vedersi riconfermato nel ruolo, la circostanza per cui il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali abbia eletto un altro Presidente confermerebbe l'esistenza di una precisa volontà di non rieleggere l'uscente e –

²⁷ Così il presidente Ciampi nel comunicato del 3 maggio 2006. Ciampi, per di più, aveva parlato espressamente di una «consuetudine significativa» circa la non rieleggibilità del Capo dello Stato. Ritiene M. OLIVETTI, *op. loc. ult. cit.*, che il presidente Ciampi abbia utilizzato il termine "consuetudine" in senso a-tecnico, escludendo che egli avesse voluto evocare una consuetudine costituzionale in senso giuridico.

²⁸ Cfr. il messaggio del presidente Segni del 17 settembre 1963, *cit.*, e il messaggio del presidente Leone del 15 ottobre 1975.

²⁹ Attribuisce, invece, a tali messaggi la prova che la Costituzione ammetta una rielezione M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 51.

³⁰ Così M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, pp. 50-51.

dunque – una *opinio iuris seu necessitatis* in tal senso, che va ad avvalorare la convinzione che sia presente una consuetudine costituzionale circa la non rieleggibilità.

L'idea che esista una simile consuetudine costituzionale non è, inoltre, affatto sminuita dalla rielezione nel 2013 di Giorgio Napolitano, ma – anzi – ne esce rafforzata.

Il presidente Napolitano, infatti, nel suo secondo discorso di insediamento ha tenuto a precisare che la sua rielezione rappresentava – testualmente – una eccezione³¹, presupponendo chiaramente la presenza nell'ordinamento costituzionale di una regola circa la non rieleggibilità del Capo dello Stato.

Se si interpreta, poi, sistematicamente il Titolo II della Seconda Parte della Costituzione con lo spirito della Costituzione e – più in generale – con altre disposizioni ordinamentali, la tesi della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica acquisisce ulteriore sostegno e conferma.

Basti pensare alla natura imparziale³², *super partes* e neutrale³³ connaturata al ruolo che ha il Capo dello Stato, nonché l'indipendenza³⁴, che fa da *pendant* all'irresponsabilità per qualsiasi atto compiuto nell'esercizio delle sue funzioni – tranne che per alto tradimento o attentato alla Costituzione³⁵ –, tutti elementi che

³¹ Cfr. il discorso di insediamento del presidente Napolitano del 22 aprile 2013, cit. Considera la rielezione di Napolitano un caso “atipico” e non “eccezionale”, M.C. GRISOLIA, *L'elezione di Mattarella: problematiche e prospettive*, in *Federalismi.it*, paper del forum *Elezioni del Presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali 'a caldo'*, 31 gennaio 2022, p. 5.

³² Rileva che «la rieleggibilità non si accorda con i compiti di garanzia che la Costituzione assegna al rappresentante dell'unità nazionale, che rimane imparziale fin tanto che risulta estraneo alla ordinaria dinamica politica dei partiti», G. AZZARITI, *Perché la rielezione del Presidente va vietata*, in *il Manifesto*, 31 gennaio, 2022.

³³ Così G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri sulla forma di governo*, cit., p. 1. Sul “potere neutro” si v. B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, ed. a cura di J.-P. Pages, Parigi, 1836. Sul punto cfr., anche, O. CHESSA, *Il presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, p. 145 ss. e F. MODUGNO, *Ordinamento, Diritto, Stato*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2019, p. 107.

³⁴ V. L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle*, cit., p. 108.

³⁵ *Ex art. 90, primo comma, Cost.*

dovrebbero far propendere per un mandato non rinnovabile al fine di proteggere la carica da eventuali successive verifiche elettorali³⁶.

Altrimenti si avrebbe un soggetto non solo giuridicamente, ma anche politicamente irresponsabile (qualità in linea con la funzione di garanzia e con il compito di rappresentare dell'unità nazionale³⁷) che viene ad assumere, invece, un ruolo politico attivo senza essere responsabile.

Ulteriore conferma della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica potrebbe essere data dalla presenza nel nostro ordinamento giuridico dell'art. 278 c.p., che punisce «chiunque [ne] offend[a] l'onore e il prestigio [...]», il quale precludendo in tal modo ogni possibile critica nei confronti del Presidente uscente, sembra escludere ogni valutazione sul suo operato in prospettiva di una sua eventuale rielezione.

Paradossalmente, anche il cd. semestre bianco potrebbe essere indice di un certo sfavore per la rieleggibilità del Capo dello Stato. La disposizione di cui all'art. 88, comma 2, Cost., sancendo che il Presidente non può sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi di mandato, ossia nel momento a lui più congeniale per potersi creare un corpo elettorale favorevole alla sua rielezione, difatti, potrebbe essere interpretata a maggior ragione nel senso di ritenere non praticabile l'ipotesi della rieleggibilità del Presidente uscente³⁸.

Dopo aver ripercorso le varie teorie sulla possibilità o meno di rieleggere il Presidente della Repubblica e cercato di dimostrare l'esistenza di una consuetudine costituzionale che non consente la sua rielezione, occorre ora domandarsi cosa è accaduto a tale norma non scritta con la rielezione di Sergio Mattarella a Presidente della Repubblica.

Se, come visto, la rielezione di Napolitano poteva costituire una *eccezione* alla regola generale della non rieleggibilità, con la rielezione di Mattarella al Colle più alto – lo

³⁶ Così, anche, A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, cit.

³⁷ L. LONGHI, *op. ult. cit.*, p. 106.

³⁸ Cfr., ancora, L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle*, cit., p. 105.

si ricorda, la seconda in nove anni – la situazione è divenuta un po' più complessa³⁹.

A parere di chi scrive, sembrerebbe che, con questa rielezione, si sia venuta a formare una nuova consuetudine costituzionale⁴⁰ *derogatrice* rispetto a quella che non ammette la rieleggibilità, dal possibile seguente tenore: “*qualora, in situazioni di grave crisi politica, economica, sociale o in caso di emergenze sanitarie, non si riesca a trovare un nome il più possibile condiviso come successore del Presidente della Repubblica attuale dalle forze politiche, per evitare lo stallo istituzionale venutosi a creare, è ammessa la rielezione del Presidente uscente*”. Una nuova consuetudine costituzionale che, come traspare dalla formulazione, *non* ammette sempre e comunque la rieleggibilità, ma la subordina al ricorrere di determinate condizioni politiche, economiche, sociali e sanitarie che non consentono – per loro natura – un periodo troppo lungo di *impasse*.

Ma una simile consuetudine costituzionale è compatibile con i principi supremi della Costituzione?

Da una analisi approfondita, a tale interrogativo dovrebbe risponderci in senso negativo.

Questa nuova consuetudine, anche se giustificata in ragione di situazioni eccezionali o emergenziali, sembra essere in aperto contrasto con il principio di temporaneità degli incarichi pubblici⁴¹, strettamente connesso al principio democratico⁴² – principio supremo dell'ordinamento costituzionale – e con la «forma repubblicana» ex art. 139 Cost., che impongono l'alternanza nella titolarità degli organi apicali della nostra Repubblica, alternanza che, a maggior ragione,

³⁹ Auspicava l'impegno degli attori istituzionali coinvolti nella rielezione di Napolitano a «non istituzionalizzare oltremodo la straordinarietà, vulnerando certi invisibili, eppure fondamentali, equilibri sottesi alla nostra trama istituzionale», L. LONGHI, *op. ult. cit.*, p. 109.

Preoccupato per la seconda rielezione consecutiva di un Presidente della Repubblica è S. PRISCO, *Appunti su una rielezione*, in *Federalismi.it*, paper del forum *Elezioni del Presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali 'a caldo'*, 31 gennaio 2022, p. 6.

⁴⁰ Di questo avviso è, anche, A. RUGGERI, *La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero sia il crepuscolo della politica e della Repubblica*, in *ConsultaOnline*, editoriale del 31 gennaio 2022, p. 1.

⁴¹ Così sia L. LONGHI, *op. ult. cit.*, pp. 109-110, sia G. AZZARITI, *Perché la rielezione del Presidente va vietata*, cit.

⁴² Sul principio democratico, si v. l'interessante saggio di A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in *ConsultaOnline*, 15 aprile 2015, p. 194 ss.

dovrebbe valere per chi ricopre una carica di garanzia, il quale non dovrebbe essere rieleggibile, così da evitare un possibile esercizio delle funzioni mirato alla rielezione.

Altrimenti ci si troverebbe di fronte a «delle continuità personali proprie dei regimi ereditari e innaturali in un regime repubblicano»⁴³, cioè davanti ad un “monarca repubblicano”⁴⁴, «giacché un doppio settennato risulterebbe un periodo di permanenza nella carica probabilmente eccessivo, dando luogo ad una continuità personale non del tutto in linea»⁴⁵ con il nostro sistema costituzionale.

3. Quali possibili scenari dopo la rielezione di Mattarella?

La rielezione di Sergio Mattarella deve far riflettere attentamente sull'attuale quadro istituzionale delineato dalla Costituzione, soprattutto se si considera che da molti anni a questa parte la fisarmonica dei poteri presidenziali – per riprendere una nota espressione di Giuliano Amato⁴⁶ – ha raggiunto la sua massima estensione.

Invero, se oggi può dirsi formata una consuetudine costituzionale derogatrice alla regola generale concernente la non rieleggibilità del Presidente, non è da escludere che in futuro possa formarsi una nuova consuetudine costituzionale che ammetta *tout court* la rieleggibilità del Capo dello Stato.

Ma cosa accadrebbe se venisse eletto Presidente della Repubblica un cinquantenne ed egli fosse ripetutamente eletto per più settennati consecutivi, considerato anche

⁴³ L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle*, cit., p. 101.

⁴⁴ Per riprendere il titolo della monografia di R. CASELLA, *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, 2009.

Non è un caso se G. SCACCIA ha intitolato la monografia che analizza le vicende istituzionali della presidenza di Giorgio Napolitano, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015.

⁴⁵ L. LONGHI, *op. ult. cit.*, p. 106.

⁴⁶ Attribuisce a Giuliano Amato la metafora della fisarmonica per spiegare la elasticità dei poteri esercitati dal Presidente della Repubblica, G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3/1992, p. 8 ss.

l'ampliamento di fatto dei suoi poteri?⁴⁷. Un'ipotesi del genere consiglierebbe di intervenire sul ruolo del Presidente della Repubblica, modificando la Costituzione. In tal caso, si aprirebbero due scenari diversi a seconda che si volesse mantenere la forma di governo parlamentare (soluzione *soft*), oppure prevedere l'elezione diretta del Capo dello Stato, configurando una forma di governo semipresidenziale (soluzione *hard*)⁴⁸, che, inevitabilmente richiederebbe una riforma dell'intero assetto istituzionale⁴⁹.

La prima ipotesi consentirebbe di intervenire con modifiche mirate della Costituzione, in quanto potrebbe essere sufficiente modificare l'art. 85 Cost. prevedendo la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e abrogare il cd. semestre bianco contemplato dall'art. 88, secondo comma, Cost.⁵⁰.

⁴⁷ Si pone questa domanda anche G. AZZARITI, *op. ult. cit.*

⁴⁸ È da notare come durante queste elezioni presidenziali si sia più volte parlato di un "semipresidenzialismo di fatto" nel caso in cui l'attuale Presidente del Consiglio, Mario Draghi, fosse stato eletto Presidente della Repubblica, potendo egli dare e controllare l'indirizzo politico direttamente dal Quirinale. Di "semipresidenzialismo di fatto" si è detto, tuttavia, anche riguardo alle presidenze di Napolitano e di Mattarella, dopo la nomina di esecutivi di iniziativa presidenziale (governo Monti, governo Letta e governo Draghi), a dimostrazione di come si tratti di un'affermazione del tutto a-tecnica, riguardando fenomeni in realtà molto diversi. Sui governi tecnici si v., *ex multis*, N. LUPO, I "governi tecnici". *Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. parl.*, n. 1/2015, p. 57 s. e M. VOLPI, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017.

Tuttalpiù si può parlare di un rafforzamento del ruolo del Presidente della Repubblica a seguito della rielezione di Mattarella. Prova ne è il messaggio di reinsediamento del Presidente, che è ricco di indicazioni programmatiche, per non dire di indirizzo politico. È interessante osservare che, a seguito di tale discorso, sia stata avanzata la proposta, da parte delle due Capogruppo del Partito Democratico alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, di voler aprire un dibattito per dar seguito alle parole del Capo dello Stato. Si tratta di una circostanza che appare assai simile a quanto avviene in Francia, paese modello del semipresidenzialismo, laddove, all'art. 18, comma 2, Cost. è previsto che il Presidente della Repubblica «[p]uò intervenire di fronte al Parlamento riunito in seduta comune [...]. Il suo intervento può dar luogo, in sua assenza, ad un dibattito cui non segue alcun voto». È un indizio che forse ci si sta dirigendo verso quel modello istituzionale?

⁴⁹ Come tiene a precisare il neo eletto presidente della Corte costituzionale Giuliano Amato intervistato da G. BIANCONI, *La lezione di Amato sull'elezione diretta: «Solo se si cambia l'intero sistema»*, in *Corriere della Sera*, 30 gennaio 2022.

⁵⁰ Come fa il d.d.l. cost. n. 2468, comunicato alla Presidenza del Senato il 2 dicembre 2021: l'art. 1, modificando l'art. 85, primo comma, Cost., dispone la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e l'art. 2 abroga la previsione del cd. semestre bianco dall'art. 88, comma 2, Cost. Favorevoli a tale soluzione sono L. LONGHI, *Cincinnato e la discesa dal Colle*, cit., pp. 98-99 e S. PRISCO, *op. loc. ult. cit.*

Ritiene che "rieleggibilità" e "semestre bianco" siano tra loro indipendenti, G. MENEGATTO, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla di*

Invece, laddove si volesse introdurre in Italia il semipresidenzialismo⁵¹, sarebbe necessario ripensare il ruolo e le funzioni non solo del Presidente della Repubblica (per il quale è inevitabile individuare quali poteri possa esercitare senza bisogno della controfirma ministeriale⁵²), ma anche di tutti gli organi di indirizzo politico, con la necessaria consapevolezza che l'esito di tali modifiche può essere anche significativamente diverso, come dimostrano le esperienze costituzionali francese e austriaca⁵³.

Trattasi di una questione assai rilevante e delicata che dovrebbe essere affrontata "a mente fresca" e non come reazione rispetto alla situazione contingente che si è venuta a creare.

Forse, prima di cambiare forma di governo, sarebbe auspicabile che i partiti politici riacquisiscano credibilità e affidabilità da parte degli elettori e che diano finalmente davvero prova di essere interpreti delle reali esigenze della comunità⁵⁴.

Antonio Segni, in *ConsultaOnline*, n. 1/2021, p. 281. Contra G. SCACCIA, *Intervento al Forum "La coda del Capo. Presidente della Repubblica questioni di fine mandato"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2021, p. 4, secondo cui rielezione e semestre bianco «*simul stabunt*» e quindi «*simul cadent*».

⁵¹ Sul semipresidenzialismo non si può non rinviare a M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1970 e, nella letteratura costituzional-comparatistica italiana, a L. PEGORARO – A. RINELLA, *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997.

⁵² Così C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*, in *Federalismi.it*, paper del forum *Elezioni del Presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali 'a caldo'*, 31 gennaio 2022, p. 10.

⁵³ Su tali esperienze costituzionali v. M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. RINELLA – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, p. 451 s.

⁵⁴ Sulla crisi dei partiti politici si v., da ultimo, D. PORENA, *Crisi della rappresentanza politica e crisi dei partiti: brevi note a margine dalla prolusione di Santi Romano del 1909*, *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 2/2021, p. 537 ss.

Sulla crisi dei partiti nella vicenda dell'elezione del Capo dello Stato del 2022, oltre ai già richiamati commenti nel forum *Elezioni del Presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali 'a caldo'*, pubblicato su *Federalismi.it*, v. anche G. AZZARITI, *Perché la rielezione del Presidente va vietata*, cit.