

queste istituzioni

**Gli equilibri costituzionali
alla prova della rielezione
del Presidente della Repubblica**

Matteo Carrer

Numero 1/2023

31 marzo 2023

Gli equilibri costituzionali alla prova della rielezione del Presidente della Repubblica

di Matteo Carrer*

Sommario

1. La “attuale di penuria di uomini politici”, sette decenni dopo. – 2. Profili di distribuzione dei poteri. – 2.1. Il rapporto con l’organo deputato all’elezione. – 2.2. Il primo e gli ulteriori mandati: stessi poteri o stessi equilibri? – 2.3. La rielezione e la *recusatio*. – 2.4. I poteri formali e il potere di persuasione. – 3. La non immediata rieleggibilità. – 4. Conclusioni.

Sintesi

L’articolo analizza il caso della rielezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune. La regola vuole che il Capo dello Stato venga eletto ogni sette anni, l’eccezione è che la stessa persona sia rieletta alla carica. Concretamente, è avvenuto due volte consecutivamente. Ciò pone dei profili di possibili disequilibri costituzionali, che l’articolo indaga e analizza, considerando anche il caso di un divieto di rielezione consecutiva. Le conclusioni sono nel senso che la rielezione, per quanto possibile, non è opportuna sotto il profilo degli equilibri istituzionali che la Carta fondamentale italiana ha disegnato.

Abstract

The article analyzes the re-election of the President of the Republic by the Parliament in joint session. The rule is that the Head of State is elected every seven years, the exception being that the same person is re-elected to office. However, this happened twice consecutively. This can cause possible constitutional imbalances, which the article investigates and outlines, also considering the case of a ban on consecutive re-election. The conclusions point out that the re-election is not appropriate from the point of view of the institutional balances that the Italian fundamental charter designed.

Parole chiave

Presidente della Repubblica; Parlamento in seduta comune; Elezione del Presidente della Repubblica; Equilibri costituzionali.

1. La “attuale di penuria di uomini politici”, sette decenni dopo.

«La durata del mandato presidenziale è stata determinata in sette anni, forse derivando tale periodo dalla Costituzione della Repubblica Francese»: così il Presidente Segni nel suo

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Bergamo.

messaggio alle Camere del 16 settembre 1963¹ e, in effetti, il primo comma dell'art. 85 della Costituzione fissa in sette anni la durata del mandato del Presidente della Repubblica. E, secondo il principio generalissimo espresso dal celebre brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, non si può escludere che sia possibile rieleggere la medesima persona a Presidente della Repubblica per più di un mandato, facendo limite non il numero di incarichi – due, tre o più – bensì la permanenza in vita di una persona che, per dettato costituzionale, deve avere almeno 50 anni e che è chiamata a svolgere un incarico non breve.

Fin qui, *in claris non fit interpretatio*. Il Presidente della Repubblica può essere rieletto? La risposta è affermativa, e si può aggiungere che può esserlo più volte².

¹ Rintracciabile come testo integrale in <https://archivio.quirinale.it/>. Ampiamente sul settennato: AA.VV. (a cura di F. Bonini, S. Guerrieri, S. Mori, M. Olivetti), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2022.

² Gli interventi in dottrina sul tema specifico della rieleggibilità e della rielezione del Presidente della Repubblica sono molteplici. Senza pretesa di esaustività si segnalano: AA. VV. (a cura di A. Apostoli, M. Gorlani), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Giappichelli, Torino, 2022; F. BLANDO, *Rieleggere il Presidente. Il Parlamentarismo italiano alla prova della vicenda Mattarella*, in *Federalismi*, 27/2022, p. 47 ss.; A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel "soffitto di cristallo" che non si infrange*; E. FURNO, *La rivincita dei peones*; C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*; M.C. GRISOLIA, *L'elezione di Mattarella: problematiche e prospettive*; V. LIPPOLIS, *La seconda elezione di Mattarella: la rieleggibilità e l'inconsistenza di una Presidenza a tempo*; I.A. NICOTRA, *La finestra schiusa sulla rielezione, un porto sicuro nella tempesta dell'instabilità politica*; 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*; S. PRISCO, *Appunti su una rielezione*, tutti in *Federalismi*, Paper, *Elezione del Presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali "a caldo"*, 9 febbraio 2022; L. DE CARLO, E. ROSSI, G. SANTINI, *L'elezione del Capo dello Stato tra regole, regolarità e innovazioni (Rileggendo la tornata presidenziale del gennaio 2022)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2022; gli interventi sulla "lettera" 02/2022 - La rielezione del Presidente della Repubblica rintracciabili sul sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti a firma di S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*; A. CERRI, *Note minime sui problemi di "fine mandato" del Presidente della Repubblica*; M. BELLETTI, *Dall'opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato*; I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?*; V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2/2022, p. 60 ss.; A.M. POGGI, *Con lo sguardo oltre l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, 3/2022; G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda Presidenza: novità nella continuità*, in *Federalismi*, 5/2022; F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, paper, 23 febbraio 2022; A. RANDAZZO, *L'elezione del Presidente della Repubblica in tempo di pandemia: problemi e prospettive*, in *laCostituzione.info*, 13 gennaio 2022; A. LAURO, *Due bis fanno una consuetudine?*, in *laCostituzione.info*, 30 gennaio 2022; A. MORELLI, *La rielezione di Mattarella, i miraggi del semipresidenzialismo e della stabilità ritrovata*, in *laCostituzione.info*, 8 febbraio 2022; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2016; G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015; AA.VV. (a cura di F. Giuffrè, I. Nicotra), *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli, Torino, 2014; M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, 9 maggio 2014, spec. p. 49 ss.; G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; E. CHELI, *Il capo dello Stato: un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, 3/2013, p. 436 ss.; V. LIPPOLIS, *Un regime parlamentare sotto tutela presidenziale*, ivi, p. 444 ss.; C. PINELLI, *Napolitano visto dai costituzionalisti*, ivi, p. 453 ss.; M. CALISE, *La personalizzazione presidenziale*, ivi, p. 460 ss.; N. MACCABIANI, *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2013.

A questo dato bisogna aggiungerne un altro: nessun Presidente della Repubblica è stato rieletto fino al 20 aprile 2013, al momento in cui il Parlamento in seduta comune, in composizione integrata dai delegati regionali, ha eletto per una seconda volta il Presidente allora in carica, Giorgio Napolitano.

Almeno sotto il profilo delle meccaniche costituzionali, identica occasione si è ripetuta con la rielezione di Sergio Mattarella il 29 gennaio 2022.

Due Presidenti, consecutivamente eletti, sono stati altrettanto consecutivamente *rieletti* e – bisogna precisare – il primo ha rassegnato dimissioni anticipate rispetto alla scadenza naturale del suo mandato, dimostrando, così, inequivocabilmente il desiderio di interrompere l'incarico. Non si sono ancora verificate, insomma, le condizioni per un terzo mandato consecutivo, evento che, dal dato normativo puro e semplice, non si può teoricamente escludere.

Il tema della possibilità di rielezione del Presidente della Repubblica non era sconosciuto ai costituenti. Il 19 dicembre 1946 la prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione aveva approvato un emendamento al termine del primo comma di quell'articolo che sarebbe diventato l'ottantacinquesimo della Carta del seguente tenore: «e non è rieleggibile»³.

Il 22 ottobre 1947, al momento di discutere il futuro art. 85 Cost. nell'aula dell'Assemblea costituente, tale formula era sparita e così resterà nella versione definitiva.

A livello di dibattito, il 20 dicembre 1946 nella seduta della prima Sezione citata, l'on. Tosato si era espresso nel senso di «non rit[enere] conforme al sistema del Governo parlamentare stabilire un'eguale durata per tutti gli organi supremi costituzionali, specialmente per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, che deve rappresentare un elemento di continuità e di stabilità nella vita dello Stato». Il Presidente doveva elettoralmente, e dunque meccanicamente, trovarsi disallineato rispetto alle Camere (che, come noto, nella versione del 1948 avevano durate diverse) tale per cui, al netto di improvvise interruzioni del mandato presidenziale, a nessuna legislatura spettasse eleggere più di un Capo dello Stato e, in determinate combinazioni di eventi, nemmeno uno.

Sul tema della continuità del mandato è intervenuto anche il Presidente Segni nel messaggio ricordato, sostenendo che «la nostra Costituzione non ha creduto di stabilire il principio della non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ma mi sembra opportuno che tale principio sia introdotto nella Costituzione, essendo il periodo di sette anni sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato».

³ Ora rintracciabili all'indirizzo <http://legislature.camera.it/>. V. altresì V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Mondadori, Milano, 1976 (ristampa), spec. p. 235 ss.

Come ovvio, la non immediata rieleggibilità è diversa dalla non rieleggibilità *tout court*. Si dedicherà apposito spazio all'analisi della teoria e della meccanica costituzionale della non rieleggibilità immediata.

L'on. Nitti, nella seduta pomeridiana del 16 settembre 1947 dell'Assemblea Costituente osservò che «la democrazia non richiede uniformità; spesso anche l'esclude» e aggiunse che negli Stati Uniti «il Presidente dura quattro anni, termine molto ampio o almeno abbastanza largo, perché vi è sempre il correttivo della rielezione. Quando si crede che sia utile conservare una grande personalità, la si rielegge. In generale pochi Presidenti sono stati rieletti. Ora il termine di 7 anni da noi è lungo e bisogna che il Paese sia consultato dopo un certo tempo». Il Paese, nel testo costituzionale che conosciamo, non viene consultato in modo diretto⁴, ma valgono i principi così sinteticamente esposti: la continuità non è uniformità, le grandi personalità possono essere riellette (ma in riferimento al sistema statunitense, con mandato quadriennale) e il mandato settennale è ampio.

Ancora, a titolo introduttivo del tema si riprendono le parole (*rectius*, la sintesi stenografica) dell'intervento dell'on. Tosato nella richiamata seduta del 19 dicembre 1946 nel corso della quale ritenne «che non sia opportuno escludere la possibilità della rielezione, soprattutto data la situazione politica attuale di penuria di uomini politici, dopo venti anni di carenza di vita politica. D'altra parte, l'affermazione che non è rieleggibile potrebbe anche essere interpretata, per quanto indirettamente, in un senso poco favorevole per l'attuale Capo provvisorio dello Stato.

«Né [l'on. Tosato] approverebbe una formula limitativa nel senso di specificare che il Presidente può essere rieletto una sola volta, in quanto ciò rappresenterebbe un vincolo morale, seppure tenue, per il collegio elettorale che nel procedere alla elezione del Presidente si troverebbe sempre di fronte alla positiva possibilità di rieleggere il Presidente cessante. A suo avviso è dunque preferibile lasciare impregiudicata la questione, rimettendola alla completa discrezionalità del corpo elettorale».

La natura monocratica dell'organo pone sempre il problema della persona. È interessante notare come il tema della rielezione serpeggiava anche letteralmente in quella seduta che si teneva a pochi mesi dall'elezione del Capo provvisorio dello Stato (28 giugno 1946), in un Paese dove il precedente⁵ Capo di Stato era stato ininterrottamente in carica per ben quarantacinque anni: il re Vittorio Emanuele III.

⁴ «Sebbene sondaggi nazionali e internazionali abbiano rilevato, a sei mesi dall'elezione, che 4 italiani su 5 o il 67% dei nostri concittadini vorrebbero veder rieletto Pertini, in realtà sia il parere della maggioranza dei parlamentari sia un esame delle posizioni dei partiti inducono a ritenere il contrario o, quantomeno, fanno ritenere che le *chances* di rielezione del settimo presidente siano legate alla concomitanza di condizioni eccezionali» A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Laterza, Roma-Bari, 1985, p. 315.

⁵ Formalmente, come noto, non si tratta del Capo di Stato *immediatamente* precedente, stante la parentesi della Repubblica sociale italiana in parte del territorio e il brevissimo regno di Umberto II.

Resta di solito dimenticato dalla narrazione comune il fatto che il primo Capo di Stato, sia pure non ancora Presidente della Repubblica ai sensi della Costituzione, ad essere rieletto fu proprio Enrico De Nicola⁶. Dimissionario il 25 giugno 1947 per ragioni di salute che – stando al messaggio inviato da De Nicola al Presidente dell’Assemblea costituente – «mi impediscono in modo assoluto l’ulteriore esercizio delle mie funzioni», motivazioni espresse insieme alle scuse («chiedo venia per non aver saputo adempiere il mio dovere come avrei voluto»), fu rieletto il giorno seguente e inviò un ulteriore messaggio contenente «le espressioni della mia gratitudine, che ho già manifestato oggi all’Ufficio di Presidenza, per la nuova testimonianza di benevolenza di cui ha voluto onorarmi e l’assicurazione che compirà ogni sforzo per condurre a termine la mia missione»⁷.

Il Capo provvisorio dello Stato è stato quell’Enrico De Nicola del quale si disse «decida di decidere se accetta di accettare»⁸: decise (in quell’occasione) e accettò, ma fu con lui che si inaugurò la cortesia (non la si definisce prassi per evidenti ragioni metodologiche), su cui si tornerà, della *recusatio*: nel caso di don Enrico, nonostante le sue parole esplicite in tal senso, non si trattava di ragioni di salute, bensì politiche⁹, tanto è vero che il giorno successivo ri accettò l’incarico, caso unico di rielezione seguita a dimissioni. Sempre con De Nicola si ebbe anche il primo caso di Capo dello Stato che desiderava essere rieletto (o forse eletto, dato che la carica che ricopriva era provvisoria) Presidente della Repubblica anche se, per ragioni politiche cui non era estraneo il carattere dell’uomo, così non fu¹⁰.

Dunque, parlando della vigenza della Costituzione, la rielezione di un Presidente della Repubblica non si è verificata fino a tempi recenti, mentre si segnalano nei lavori parlamentari diversi disegni di legge costituzionale volti a fissare nella Carta il divieto di rielezione (S. 845 – X legislatura; C. 599 – IV legislatura; C. 397 – IV legislatura; AS 2468 XVIII legislatura).

Difficile che, come notava l’on. Tosato, dopo circa sette decenni di vita repubblicana, l’evento di una ripetuta rielezione accada per “penuria di uomini politici”, ammesso che ne

⁶ Caso esplicitamente «non comparabile» secondo S. CECCANTI, *Rieletto ma non troppo: le grandi differenze tra l’undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in *forumcostituzionale.it*, 2013, p. 1.

⁷ I messaggi sono rintracciabili nell’archivio online del Quirinale https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader/discorsi/De_Nicola.html#page/20/mode/2up.

⁸ La frase è di Manlio Lupinacci sul Giornale d’Italia; si veda REDAZIONE, *Quirinale 1946: il ‘tentennante’ Enrico De Nicola*, Ansa, 6 dicembre 2021.

⁹ Pare che la polemica fosse diretta contro il governo per il protrarsi dei lavori dell’Assemblea costituente.

¹⁰ «Ricorse alla sua abituale linea, comunicando ufficialmente di non voler accettare la riconferma, per sollecitare subito una disposizione positiva della pubblica opinione e una presa di posizione in tal senso dei democristiani», P. CRAVERI, *Enrico De Nicola*, in AA.VV. (a cura di S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni), *I Presidenti della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2018, vol. I, p. 109. G. ANDREOTTI, *Visti da vicino*, Rizzoli, Milano, 1982, p. 8 annota che «più volte De Nicola aveva manifestato il fermo proposito di non protrarre il suo mandato» salvo poi ritirarsi «nella più imperturbabile clandestinità» al momento dell’elezione e, scelto Einaudi, partire «subito dopo, molto irato, per il suo rifugio partenopeo». Appartiene al medesimo momento l’aneddoto del letto portato al Quirinale in vista di un’elezione che non avvenne. Stranezze caratteriali che interessano gli storici delle istituzioni e solo marginalmente – sia pure sensibilmente – il diritto costituzionale.

mancasse l'Italia del dopoguerra e considerato che l'incarico di Presidente della Repubblica, per quanto delicato e prestigioso, non impegna più di una persona per volta tra tutti i cittadini italiani con più di 50 anni di età.

Nel contempo, l'indirizzo da ultimo seguito è stato quello di una doppia rielezione di due Presidenti consecutivamente eletti. La relazione d'accompagnamento del ddl cost. AS 2468 riporta una considerazione sintetica: «È infatti evidente che, se l'eccezione divenisse regola [cioè la rielezione] e quella che è stata la regola cominciasse ad apparire come eccezione [cioè la scelta di una nuova persona], l'equilibrio dei poteri delineato dalla Carta potrebbe risultarne alterato».

Obiettivo delle pagine che seguono è circostanziare equilibri e disequilibri.

2. Profili di distribuzione dei poteri.

Trattare di perturbazioni dell'equilibrio costituzionale dei poteri è particolarmente delicato per ragioni metodologiche: si tratta di un equilibrio che “potrebbe risultar[e] alterato” o che è alterato?

L'analisi costituzionale prescinde dalle singole persone e guarda al diritto e ai fatti. Per tale ragione, la questione deve essere ben impostata per ricevere una risposta metodologicamente completa.

Sotto il profilo delle regole e delle eccezioni, per mutuare i termini della relazione al ddl cost. 2468, l'instaurarsi di una prassi di rielezione del Presidente della Repubblica modificherebbe il dettato costituzionale. Si dice, però, una prassi, cioè un modo preciso di interpretazione e di applicazione uniforme delle regole sull'elezione del Presidente. Un caso isolato di certo non è una prassi e nemmeno due casi isolati lo sono¹¹.

D'altra parte, ci possono volere decenni per valutare se si sta instaurando l'abitudine – per usare un termine che significhi meno che prassi – di un secondo mandato presidenziale o magari che la scelta di un nuovo Presidente debba cadere non quando il calendario lo impone bensì quando gli attori istituzionali, o anche solo i partiti politici, sono pronti¹².

Nell'attesa di valutare le abitudini e le prassi, di certo si può ragionare attorno all'opportunità costituzionale. Qui è necessario ulteriormente precisare: è evidente che se si

¹¹ Secondo A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel “soffitto di cristallo” che non si infrange*, in *Federalismi*, 31 gennaio 2022, p. 3 si tratterebbe di una prassi; secondo G. ZAGREBELSKY, *Ora silenzio e serietà*, in *La Repubblica* del 1° febbraio 2022 «due volte dimostrano un malessere di fondo che testimonia un cambiamento della “costituzione materiale”»; parla di «superamento della prassi o, forse, meglio, della convenzione sulla non rielezione del Presidente» S. CECCANTI, *Rieletto ma non troppo*, cit., p. 1; infine pone una domanda A. LAURO, *Due bis fanno una consuetudine?*, cit.

¹² Sembra in questo senso l'osservazione di Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. 1/2022, p. 41 quando si riferisce a una (nascente) «regola convenzionale che ammette la rielezione del Capo dello Stato in carica allorché le divisioni riscontrate oggettivamente in seno all'organo collegiale preposto alla elezione siano tali da lasciar intravedere, con un ragionevole tasso di probabilità, una seria, concreta e oggettiva difficoltà nella scelta del successore».

guarda alla forma di governo, non vi sono cambiamenti. La rielezione di due Presidenti non comporta presidenzialismo, né semipresidenzialismo, e nemmeno *in nuce*¹³. La dottrina maggioritaria è concorde nel concludere in questo senso ma si tratta di un risultato che non apporta una vera conclusione innovativa, in quanto dovrebbe essere eventualmente onere di chi ritiene instaurata una consuetudine che modifichi nientemeno che la forma di governo dimostrarne l'esistenza.

Sotto un diverso profilo, la risposta alla domanda di cui sopra può essere affrontata direttamente: indipendentemente dalle condizioni e dalle persone, valutare se c'è una alterazione degli equilibri. Non per polemica politica, bensì per valutazione ponderata, attenta e critica sul piano costituzionale.

Si propone, su questo punto, un'ulteriore suddivisione.

Primo, il tema degli equilibri. Per quanto non sia insolito fare riferimento alla statica e alla dinamica delle forme di governo¹⁴, gli equilibri – di per sé – rifuggono queste categorie. È certo che le norme vanno vissute ed è altrettanto certo che l'analisi solo teorica di una Costituzione inattuata non può andare oltre ciò che è, cioè un'analisi teorica: dunque, rifuggendo sia derive di pura forma sia derive di pura prassi, è proprio sugli equilibri costituzionali che si fonda l'onere dell'analisi.

Né può essere totalmente soddisfacente imputare al sistema politico-partitico ogni appunto critico¹⁵. Anzi, il problema è costituzionale. Al di là del fatto che gli equilibri istituzionali li fanno le persone che occupano le cariche; al di là del fatto che i partiti sono il motore democratico delle scelte che danno vita alle istituzioni; il fatto della rielezione del Presidente ha un rilievo costituzionale e non solo politico.

¹³ Secondo G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1/2013, p. 114, «gli italiani hanno intravisto nella straordinaria Presidenza di Giorgio Napolitano i bagliori di una Repubblica semipresidenziale nella quale l'accoppiata “elezione popolare diretta della Presidenza” e “sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali” servono a garantire il bipolarismo e l'alternanza». Sul punto, ma nel senso di veder confermata una solida impostazione parlamentare cfr. M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 1/2014, spec. p. 6.

¹⁴ Secondo M. LUCIANI *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2022, p. 1, «costantemente attirata dal funzionamento delle forme di governo, la dottrina italiana mostra una significativa ritrosia a occuparsi della loro struttura».

¹⁵ Anche se in questo senso appaiono indirizzate le critiche in dottrina: «il sistema parlamentare ha tenuto, la forma di governo ha tenuto e la vera crisi è stata tutta dalla parte dei partiti e del sistema politico. Ma per quanto le forme di governo, in quanto forme, siano da tener distinte dai corrispondenti sistemi politici, la crisi dei secondi, a lungo andare, non può non incidere nelle prime, de-formandole» M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica*, cit., p. 7; «la rielezione del Presidente Mattarella costituisce manifestazione del fallimento dei leader dei partiti politici e si inserisce in una crisi dei partiti divenuta, come noto, cronica. Tale fallimento non coinvolge però il Parlamento in seduta comune, che, invece, ha dato buona prova», I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione*, cit.; «invero, la elezione del Presidente della Repubblica ha colto i partiti in impegnativi processi di trasformazione, in consolidamento o ancora in corso, o giunti a maturazione e già interessati da nuova crisi», S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica*, cit.

Secondo: le persone fisiche. Parlare della rielezione del Presidente della Repubblica significa parlare della rielezione di due persone precise: Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella. Ecco dunque, che la domanda di cui sopra (cioè se si tratta di una effettiva, attuale, concreta perturbazione degli equilibri costituzionali) può sembrare improvvisamente un problema personale o politico, a seconda che si valuti il Presidente come persona fisica o come espressione di un certo equilibrio politico, e soprattutto può sembrare una domanda formulata in senso critico e personale insieme: cioè se l'elezione per un secondo mandato di quella specifica persona costituisca una perturbazione degli equilibri costituzionali. Non è questo l'intento che muove le presenti pagine: l'intento non è giudicare sotto il profilo storico o sotto il profilo politico l'operato di questo o quel Presidente, piuttosto, l'obiettivo è argomentare se la rielezione del Presidente costituisce una perturbazione (perché no, anche concreta e attuale) degli equilibri costituzionali. In questo, nessuna analisi politologica, nessuna personalizzazione del dibattito, nessuna mancanza di rispetto alla persona o alla figura istituzionale.

L'ultimo profilo generale da affrontare è se la motivazione per cui il Presidente accetta la rielezione sia rilevante. Pare che il Presidente possa determinarsi alla rielezione sostanzialmente per due motivi: il primo, perché lui lo desidera attivamente; il secondo, perché, pur non ricercando l'occasione, lo consente. In entrambi i casi non può venire meno la volontà del Presidente. Ciò che potrebbe cambiare è il contesto e, allo stesso tempo, l'utilizzo dei poteri: il Presidente che cerchi la rielezione gestirebbe la propria condotta in tal senso e potrebbe usare o addirittura piegare i suoi poteri a tal fine. Il Presidente che si trovi ad accettare la rielezione senza averla cercata non avrebbe fatto un uso indirizzato (che non si significa necessariamente improprio) dei suoi poteri.

La distinzione è sensibile, anche se di fatto inconoscibile, perché riguarda le motivazioni più recondite della persona. Il punto sta proprio negli equilibri: da un lato un Presidente che potrebbe modificarli volutamente, dall'altro un Presidente che potrebbe modificarli anche non volendolo fare. Ecco, dunque, che il problema non va cercato solo nella patologia dei rapporti istituzionali, bensì anche nel loro svolgersi ordinario, sempre avendo come riferimento un Presidente riletto, indipendentemente dalla natura delle sue convinzioni intime. In sintesi su questo punto, le motivazioni che muovono il Presidente hanno un peso ma sono ben lontane dall'essere non decisive nell'analisi.

2.1. Il rapporto con l'organo deputato all'elezione.

Si è detto, poco sopra, *ubi lex voluit dixit* per argomentare la mancanza di un divieto esplicito che possa impedire la rielezione. Ed è così, sotto il piano delle possibilità concesse alle regole elettorali in senso stretto. Seguitando e approfondendo il discorso, bisogna anche considerare

che la Costituzione volle un mandato settennale¹⁶. Non più e non meno, per la specifica ragione che ha fissato un termine preciso, tra l'altro lungo: se avesse voluto che la medesima persona fisica occupasse la carica per più tempo, sarebbe stato sufficiente allungare il termine. Dunque, la Costituzione ha ritenuto come regola¹⁷ che la singola persona fisica ricoprisse la carica per quel numero di anni e, allo scadere, non vi fosse una valutazione di conferma, bensì l'elezione di qualcun altro¹⁸.

Il Parlamento, come organo deputato all'elezione, ha il compito di scegliere il Presidente e su questo non vi è il minimo dubbio, ma la riconferma ha un carattere sostanzialmente diverso dall'elezione. E si parla di carattere, non semplicemente di meccanismo, il quale peraltro non cambia nel suo aspetto tecnico. Per quanto il Parlamento indirizzi naturalmente la sua scelta su persone che hanno un progresso *curriculum* istituzionale, tutte le elezioni presidenziali avvengono al buio, nel senso che di nessun Presidente neo-eletto si può dire alcunché, se non congetturare quello che potrà essere il suo modo di intendere il nuovo ruolo dai suoi trascorsi e, ovviamente, attendere di vederlo concretamente all'opera. L'inesistenza di candidature, di programmi, di dichiarazioni (almeno a livello ufficiale o comunque noto al grande pubblico) impedisce di conoscere come Tizio svolgerà l'incarico di Presidente prima che Tizio sia Presidente. La rielezione ha tutt'altro significato, dato che segue un settennato intero di attività. Il Parlamento che conferma il Presidente uscente sa perfettamente come egli ha interpretato il suo ruolo e ne può pronosticare gli sviluppi con notevole esattezza e piena consapevolezza.

Il primo degli equilibri che si modifica tra il Presidente rieletto e gli altri organi costituzionali è proprio con i suoi elettori: il Parlamento che elegge non conosce il Presidente; il Parlamento che rielegge, sì.

Non a caso, la rielezione del Presidente della Repubblica nei sistemi presidenziali assume una valenza politica di fiducia da parte dell'elettorato e, appunto, di conferma nella continuazione di una certa linea politica di azione.

Replicare la medesima connessione non è possibile in un sistema parlamentare, tuttavia sorge la domanda su quali siano gli aspetti del mandato presidenziale che il Parlamento voglia

¹⁶ Diffusamente sulle origini e i precedenti F. BONINI, *Il capo dello Stato*, in AA.VV. (a cura di M. Ridolfi), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Viella, Roma, p. 27 ss.

¹⁷ Secondo M. LUCIANI, *La (ri)elezione nella dinamica*, cit., p. 4, «la rielezione, in Costituzione, è fattispecie *normale* (nel senso che corrisponde a una norma) ma non è fattispecie *ordinaria*».

¹⁸ Sotto questo aspetto, su cui si tornerà, è assolutamente necessario prescindere da ogni valutazione esplicitamente storica o politica o, peggio, politica o storica sotto mentite spoglie costituzionali. Pare comunque indubitabile che la rielezione (o la proposta) sia da intendersi come conferma. Nel messaggio del 2006 con cui si dichiara indisponibile, l'allora Presidente Ciampi (*Dichiarazione del Presidente Ciampi in merito ad un rinnovo del mandato* del 3 maggio 2006, rintracciabile in <https://presidenti.quirinale.it/Elementi/188501>) si disse «profondamente grato per le molteplici dichiarazioni in favore della mia rielezione a Presidente della Repubblica, anche perché esse implicano una valutazione positiva del mio operato quale Capo dello Stato, garante dell'unità nazionale e custode dell'ordine costituzionale».

confermare. Postura istituzionale, gradimento politico, rapporti con l'esecutivo, utilizzo dei poteri presidenziali (in senso favorevole al Parlamento o alla maggioranza politica che esprime)? Rispondere affermativamente a ognuna delle questioni poste è senza dubbio problematico.

Si è citato, sempre poco più sopra, il tema della continuità istituzionale che il Presidente della Repubblica sarebbe chiamato strutturalmente a garantire. A questo punto, si può distinguere agevolmente tra una funzione istituzionale della continuità, che viene garantita dal Presidente come figura in sé, come organo costituzionale, e uno specifico modo di intendere la continuità, che viene incarnata in una persona singola. Si tornerà su questo punto, che può essere declinato in diversi modi e in rapporto a diversi organi. Ci si limita introduttivamente a rilevare che il Parlamento che rielegge sceglie una versione politica, e non istituzionale, della continuità. Si tornerà sul punto.

2.2. Il primo e gli ulteriori mandati: stessi poteri o stessi equilibri?

La dottrina esclude per lo più che la rielezione sottenda un “partito del Presidente”¹⁹ che possa fungere da attore politico più o meno in prima linea nel dettare l'indirizzo politico del Paese.

Si potrebbe osservare che un Presidente riconfermato non ha più né meno poteri di un Presidente al primo mandato: dunque, non dovrebbe avere un partito il primo più del secondo. In un caso o nell'altro, guardando agli equilibri costituzionali, le due ipotesi si equivarrebbero.

Questa osservazione non convince in quanto appare viziata da una petizione di principio. Sospendendo il giudizio sulle caratteristiche e sulla stessa definizione di un partito presidenziale, nonché sull'opportunità costituzionale di una simile compagine, è certo che ogni Presidente abbia e abbia avuto un proprio modo di intendere i poteri presidenziali e di attuarli²⁰. L'esercizio di un potere genera una ragnatela d'interessi esattamente come – sia concessa la metafora – un sasso gettato in uno stagno genera moto d'onde. Non vi è modo di evitare i secondi mantenendo i primi. Del resto, è la stessa Corte costituzionale a confermare che il Presidente sia «magistratura d'influenza» (sent. 1/2013²¹) e che debba essere libero di intrattenere rapporti.

¹⁹ In conformità a un «aspetto – che è probabilmente assurdo a regola aurea dell'elezione – [cio]è la prassi che tradizionalmente impedisce l'accesso al Quirinale a un leader di partito», R. BRIZZI, *Storia dell'elezione del capo dello Stato*, in AA.VV., *I Presidenti della Repubblica*, cit., p. 680. Con maggiore incisività: «i cavalli di razza non diventano presidenti, né in (questa [della Terza Repubblica]) Francia, né in Italia», F. BONINI, *Il capo dello Stato*, cit., p. 39.

²⁰ Per tutti, M. GIANNETTO, *Storia dei poteri dei Presidenti*, in AA. VV. *I Presidenti della Repubblica*, cit., vol. II, p. 1041 ss.

²¹ *Ex multis*, A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Consulta Online*, www.giurcost.org, 2013; F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza, per gentile concessione di Giurisprudenza costituzionale*, in *Consulta Online*, www.giurcost.org, 2013; S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in *Forumcostituzionale.it*, 16 gennaio 2013; M. CARRER, *La sentenza 1/2013: osservazioni di logica e di argomentazione*, in AA. VV. (a cura di L. Violini), *il ruolo del capo dello Stato*

Questi rapporti *simul stabunt* e altrettanto *simul cadent* col Presidente in carica.

Riconfermarlo significa perpetuare un modo di intendere la carica, i poteri e, soprattutto, quella determinata e precisa «influenza» che è connaturata alla «magistratura» espressa da quella persona.

Ecco, dunque che emerge qualcosa di più e di diverso rispetto a un generico e spesso impalpabile “partito presidenziale”. Ciò osservato, gli osservatori politici concordano sul fatto che la rielezione di Sergio Mattarella sia servita, nell'immediato, a rinsaldare il governo in carica²² e ad allontanare la prospettiva di uno scioglimento anticipato delle Camere, che pure è avvenuto²³. Questa è stata la visione nell'immediato, e per quanto sia impossibile all'analisi giuridica discutere le motivazioni che portano il Parlamento in seduta comune a un certo accordo (il diritto può al massimo prenderne atto come elemento esterno al suo campo di indagine scientifica) nonché per quanto sia impossibile stabilire quanto le motivazioni di breve periodo prevalgano sulle motivazioni di lungo periodo (ammesso di poterle distinguere), l'effetto politico concreto non può essere negato né sottovalutato.

Ancora, si è ipotizzato sopra che poiché il Presidente rieletto non ha più poteri del Presidente al primo mandato, gli equilibri costituzionali propriamente detti non dovrebbero cambiare.

Anche questa affermazione non convince. Il fraintendimento sta nel guardare agli equilibri come qualcosa che prescinde dalla statica e dalla dinamica costituzionale. Se si pensa agli equilibri come un dato raggiunto, essi sono immutabili e identici per tutti i Presidenti oppure, ma il ragionamento non cambia, identici per tutti gli anni di carica di un determinato Presidente, qualsiasi sia la durata del suo mandato. Se si pensa agli equilibri come un dato mutevole, sempre diverso, allora questi cambiano man mano e non sarebbe il caso di parlarne in quanto cambiano per tutti i Presidenti e in modo scollegato dalla durata del mandato del singolo Presidente. Tuttavia, il problema non è di statica e di dinamica, come si accennava in sede di ragionamento metodologico.

nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario annuale dell'associazione “gruppo di Pisa” 14 novembre 2014, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 81 ss.; F. FERRARI, Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013, in Federalismi, 13/2013, p. 1 ss.; G. VOSA, Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-setteennato di Napolitano, rileggendo C. cost., 1/2013, in Rivista AIC, 1/2014, p. 1 ss.

²² «Così, la soluzione più rassicurante è persa la rielezione di Sergio Mattarella, senza alcun dubbio la migliore per garantire la continuità dell'azione di governo e la conduzione a termine della legislatura senza troppi scossoni» M. BELLETTI, *Dall'opportunità politica*, cit. *Mutatis mutandis*, del tutto sovrapponibile pare l'analisi per la rielezione di Giorgio Napolitano: «ha avvinto l'elezione presidenziale a un preciso accordo di coalizione ponendo quasi Governo e Presidente in rapporto di reciproca condizionalità (*simul stabunt, simul cadent*) e, in ultima analisi, ha rafforzato la tendenza a conferire centralità al Quirinale nella funzione di direzione politica del Paese»: G. SCACCIA, *La storica rielezione*, cit., p. 4.

²³ La XVIII legislatura si è conclusa anticipatamente il 21 luglio 2022.

In verità, gli equilibri cambiano perché è avvenuta la rielezione. Il Presidente rieletto *continua* nella sua opera in base agli input politici e costituzionali che riceve e che ha fornito lui stesso nel precedente settennato. Il Presidente neoeletto *inizia* la sua opera. La differenza è nei fatti. Il Presidente rieletto ha piena cognizione dei meccanismi, del suo ruolo, del fatto che è stato rieletto (e quindi riconfermato, nei limiti di significato già descritti). Ha esperienza, ha contatti e influenze ben avviati. Il Presidente neoeletto, molto semplicemente, no.

La conferma di questo assunto arriva dai discorsi di insediamento dei Presidenti rieletti: Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella hanno entrambi avuto parole dure nei confronti della politica, cioè nei confronti di quegli stessi partiti che li hanno confermati a palazzo Quirinale²⁴. Parole di difficile utilizzo da parte di un Presidente neoeletto. Si ipotizzi che sia un Presidente neoeletto a fare un discorso d'insediamento di inusitata durezza, con un piglio risoluto e di forte critica. È probabile che ne seguirebbe un terremoto politico e che il Parlamento immediatamente si domandi quale tipo di personalità abbia eletto alla massima carica dello Stato. Per dirla all'interno del diritto costituzionale, vi sarebbe una presa d'atto di un certo modo di intendere la "magistratura" e un certo modo di impostare l'"influenza".

2.3. La rielezione e la *recusatio*.

Fin qui si è parlato della rielezione come un fatto indipendente da tutto e da tutti, compreso il Presidente rieletto. Resta da affrontare, dunque, il problema del Presidente che attivamente desidera un secondo (o ulteriore) mandato. In diritto costituzionale, le motivazioni personali e psicologiche non rilevano, così come non rilevano le manovre politiche. D'altra parte, sarebbe irrealistico considerare le dinamiche istituzionali come un elemento completamente scollegato dal profilo personale e politico.

Nel contempo, il ruolo del Presidente è circondato da un'aura di rispetto e alta considerazione tale per cui: primo, appare più elegante (o, se l'eleganza è un criterio impalpabile, si dica: politicamente opportuno) che si venga chiamati a ricoprire la carica piuttosto che proporsi in prima persona; secondo, l'eleganza istituzionale (o l'opportunità) vuole che il Presidente uscente viene ringraziato da tutti i partiti e dalle componenti istituzionali della

²⁴ Per tutti: F. SPASIANO, *Il durissimo e inascoltato discorso che Giorgio Napolitano pronunciò in occasione della sua rielezione il 22 aprile del 2013*, in *www.ildubbio.news*, 29 gennaio 2022; F.Q., *Quirinale, "sono qui dopo una serie di guasti, omissioni e irresponsabilità": le parole di Napolitano alla sua rielezione nel 2013*, in *Il fatto quotidiano*, 29 gennaio 2022; *Cosa ha detto Mattarella nel suo discorso*, in *Il post*, 3 febbraio 2022, «in uno dei passaggi più applauditi dal Parlamento, Mattarella ha fatto una critica nemmeno troppo velata alle modalità con cui il governo Draghi (e probabilmente anche quello precedente, di Giuseppe Conte) hanno approvato le leggi contenenti le restrizioni sulla pandemia senza passare dal Parlamento, sfruttando lo strumento dei DPCM. È stato uno dei passaggi di gran lunga più applauditi dai parlamentari».

Repubblica a chiusura del mandato anche e nonostante possibili dissensi politici intercorsi²⁵; terzo, infine, quale ambiguo elemento di cortesia che a giudizio di chi scrive si discosta con nettezza dalla opportunità, al termine del mandato si parla e non si parla al tempo stesso di un possibile rinnovo²⁶.

L'ultima affermazione merita migliore dettaglio: se ne parla nel senso che il nome del Presidente uscente è tenuto in considerazione dai giornali per succedere a sé stesso, non di rado con il puntuale rilievo di dichiarazioni più o meno attinenti del Presidente medesimo. Non se ne parla nel senso che mai nessun Presidente uscente ha mai manifestato in modo chiaro e pubblico di ambire ad un rinnovo. Forse nella considerazione di cui sopra, magari motivata da un *self restraint* che sfiora (o sfonda) il paradosso, tale per cui nemmeno colui che è il Presidente in carica può ambire alla carica di Presidente: se non in relazione al mandato che ricopre, quantomeno a quello che gli succede. È un dato che le vicende più interessanti degli interessi di rinnovo, così come delle candidature, vengano conosciute tempo dopo o *molto* tempo dopo gli avvenimenti²⁷.

Qui sta l'ambiguità, nel senso che la *recusatio* non giova all'equilibrio di poteri né alla figura del Presidente, poiché un Presidente della Repubblica che dichiara di non essere interessato a un rinnovo e accetti poi di essere rieletto viene meno alla sua stessa parola. La discrepanza è oggettiva e sorprende che non rilevi a livello comunicativo, considerata l'eleganza, il *self restraint* e quanto ricordato sopra²⁸. Ulteriori considerazioni possono giustificare il ripensamento sul piano politico o etico o psicologico, ma non sul piano di un Capo dello Stato che contraddice sé stesso, per di più a stretto giro. Che alle cariche istituzionali sia concesso di

²⁵ Secondo autorevole dottrina, «appare chiaramente che la possibilità di rielezione viene sempre presa in considerazione tra gli scenari possibili nella fase della elezione»: S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Utet, Torino, 1996, p. 433.

²⁶ Einaudi «avrebbe voluto essere rieletto, anche se per una parte soltanto del secondo settennato» secondo G. ANDREOTTI, *Visti da vicino II*, Rizzoli, Milano, 1983, p. 13. Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 67; A. VIARENGO, *Luigi Einaudi*, in AA.VV. *I Presidenti della Repubblica*, cit., vol. I, p. 149, «non mancò di pensare alla possibilità di una sua rielezione»; F. CECCARELLI, *Quirinale, da De Nicola a Pertini l'inconfessabile voglia del bis*, in *La Repubblica*, 21 novembre 2005. I Presidenti dimissionari non erano certo interessati ad un rinnovo: non Segni, colpito dalla malattia, non Leone e nemmeno Cossiga e tantomeno Napolitano quando ha interrotto il secondo mandato. Carlo Azeglio Ciampi si è pubblicamente dichiarato indisponibile con un comunicato e Sergio Mattarella aveva lasciato chiaramente intendere di non ambire al rinnovo.

²⁷ È il caso, ad esempio, di Amintore Fanfani, di cui G. ARTIERI, *Quarant'anni di Repubblica*, Mondadori, Milano, 1987, p. 349 scrive che «era ben noto che il Papa stesso desiderava il ritiro di Fanfani dalla gara» dove sarebbe risultato eletto Saragat.

²⁸ F. CERQUOZZI, *La non rielegibilità del Capo dello Stato a tutela dell'equilibrio costituzionale: l'insegnamento del Presidente Sergio Mattarella*, in www.iusinitinere.it, 28/12/2021. Come fonti giornalistiche, cfr.: C. VECCHIO, *Mattarella allontana il bis: "Anche Leone chiese la non rielegibilità del Presidente della Repubblica"*, in *La Repubblica*, 11 novembre 2021; M. BREDI, *Quirinale, Mattarella «commosso» ma resta contrario al bis: gli applausi della Scala? Decide il Parlamento*, in *corriere.it*, 7 dicembre 2021; A. FABOZZI, *Mattarella «stupito» ribadisce: niente bis*, in *Il Manifesto*, 4 dicembre 2021; P. DELGADO, *Spiragli inattesi: adesso un bis di Mattarella non è più solo fantapolitica*, in *Il Dubbio*, 20 gennaio 2022 (pur ricordando che Mattarella «ha detto e ripetuto più volte il suo no»)

mentire sapendo di mentire è questione che merita più approfondita analisi forse non solo sul piano costituzionalistico: apparirebbe corretto, nel senso di rispondenza tra parole e fatti, che il Presidente uscente si dimostrasse disponibile a un reincarico o, se proprio volesse attenersi alla *recusatio* e della supposta indegnità di chiunque, Presidente in carica compreso, a ricoprire *pro futuro* la carica, non dichiararsi nulla a tale proposito. Al contrario, il Presidente che escluda (per propria insindacabile valutazione) la prospettiva di accettare un reincarico, dovrebbe coerentemente rifiutare qualsiasi proposta con chiarezza, sia pur nelle modalità comunicative che preferisce e reputa opportune, come nel caso di Carlo Azeglio Ciampi già citato.

Non giova alla credibilità e alla statura della carica istituzionale una *recusatio* di maniera, che nasconda più o meno apertamente la disponibilità dietro il rifiuto, in particolare perché il Presidente, che è eletto dal Parlamento ma verso di questo non è responsabile, e che rappresenta l'unità nazionale ma non ha collegamenti diretti con il corpo elettorale, si troverebbe a parlare in modo diverso agli attori politici (più specificamente, ai partiti) e alla cittadinanza (in generale), rappresentando ai primi in privato le sue vere intenzioni e alla seconda in pubblico le comunicazioni di circostanza.

Non giova altresì che condizioni politiche contingenti (ad esempio, la difficoltà del Parlamento di convergere su un nome al primo o al terzo scrutinio) siano motivi sufficienti per consentire al Presidente di contraddirsi, dato che il Presidente è garanzia di stabilità e continuità, con un mandato che arriva e procede ben oltre le incertezze, sempre possibili, dei giorni di riunione del Parlamento in seduta comune. Per quanto possano essere i partiti, in ultima istanza, a chiedere al Presidente che si sia espresso pubblicamente contro la propria rielezione di venir meno alla parola data, è tuttavia onere del Presidente decidere.

2.4. I poteri formali e il potere di persuasione.

Si è visto che quello nei confronti del Parlamento in seduta comune è il primo degli equilibri costituzionali che viene a modificarsi nel caso di rielezione, tuttavia il Parlamento in seduta comune è deputato alla elezione ma, per l'occasionalità della riunione dell'organo, non è il "dante causa" politico-istituzionale del Presidente. In altri termini, un Presidente interessato alla rielezione non vorrà ingraziarsi tanto il Parlamento in seduta comune quanto gli attori politici, la maggioranza parlamentare e il governo.

Si rileva in dottrina che «specie nell'ultimo scorcio del suo mandato, questi, pur di "guadagnarsi" la rielezione, potrebbe infatti mostrarsi più sensibile a condizionamenti e pressioni politiche partigiane e meno intransigente nel difendere la Costituzione anche contro il Governo e le forze politiche»²⁹.

²⁹ G. SCACCIA, *La storica rielezione*, cit., p. 1.

Si è già trattato del caso del Presidente che non tenga fede alla parola data. È qui opportuno affrontare *sine ira et studio* il caso del Presidente che desideri essere rieletto e che utilizzi i propri poteri a tale fine.

Innanzitutto, si rileva che vi sarebbe un metodo molto aperto con il quale il Presidente possa cercare di “guadagnarsi” la rielezione: dimostrare a chiare lettere la propria disponibilità, esternando la richiesta di una rielezione. Tuttavia, tale richiesta o manifestazione di disponibilità costituirebbe, per l'appunto, un'esternazione del Presidente, con ciò che ne segue dal punto di vista della presa d'atto da parte di tutti gli attori politici e istituzionali di un “parere” presidenziale, sia pure rivolto a sé. Il cortocircuito è interessante: se il Presidente si attenesse alla *recusatio* desiderando il rinnovo, non opererebbe con chiarezza e limpidezza, se si autocandidasse a succedere a sé stesso già utilizzerebbe i suoi poteri in modo indirizzato.

Da cui l'ipotesi dello sviamento di poteri. Il Presidente interessato alla rielezione, non potendo dichiararlo *apertis verbis*, lascerebbe intendere attraverso i fatti il suo interesse. In verità, non conta se per fare questo divenga “meno intransigente” o “più intransigente”, poiché questa sarebbe una valutazione politica: ciò che conta è che in questa ipotesi si considera che i poteri del Presidente della Repubblica possano essere piegati al raggiungimento di un obiettivo politico personale. Ed è questo il punto costituzionale.

In verità, è estremamente delicato: se è problematico che il Presidente pieghi i suoi poteri ai suoi scopi, bisogna forse ipotizzare che il Presidente della Repubblica non possa avere obiettivi politici personali? O che possa teoricamente ma non *debba* averli per svolgere bene le sue funzioni? O che *normalmente* non li ha e solo la prospettiva della rielezione glieli potrebbe suggerire? Oppure bisognerebbe ipotizzare che il Presidente della Repubblica ha in via per così dire normale degli obiettivi politici personali e potrebbe invece essere interessato a influenzare le istituzioni con un uso errato, parziale, discutibile dei propri poteri? Oltretutto, in ognuno di questi casi il Presidente sarebbe portato a svolgere letteralmente un “doppio gioco” istituzionale, fingendo di essere garante imparziale della Costituzione ma in realtà piegandosi o piegando le istituzioni a pressioni per essere rieletto.

Se si guardano le possibilità sotto questa luce, i comportamenti del Presidente assumono connotazioni potenzialmente preoccupanti, aggravati da quell'aura di imparzialità e intangibilità che circonda *coram populo* la figura del Capo dello Stato.

Anche se la dottrina in parte non trascurabile dubita del connotato “neutro” del potere del Presidente³⁰, è proprio l'alta considerazione del ruolo e della figura a porre dei problemi, che

³⁰ Il punto è aperto e amplissimo. Per tutti, si rimanda al sintetico eppure profondo contributo di R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in *Rivista AIC*, 15 luglio 2008: «che in una forma di governo parlamentare il Presidente della Repubblica sia non “capo dell'esecutivo” ma “garante della costituzione” – salvo il caso di una esplicita disposizione costituzionale in tal senso – è tesi dogmatica. Una tesi, cioè, che non segue dall'interpretazione delle disposizioni costituzionali vigenti in materia di poteri presidenziali, ma la precede».

possono essere riassunti in una nuova petizione di principio: tanto più è sconveniente per il Presidente dichiarare di ambire alla rielezione, tanto più è difficile dimostrare che egli dietro le quinte pieghi i poteri di cui dispone a tale obiettivo.

Si diceva sopra che vi è una differenza, quantomeno nell'*animus*, tra il Presidente che cerchi attivamente la riconferma e quello che si veda condotto ad accettarla, persino *obtorto collo*.

Nello specifico, quali poteri potrebbe esercitare il Presidente per garantirsi la rielezione? Se si teme un Presidente che forza i meccanismi istituzionali a suo favore, quali potrebbero essere i punti su cui concentrare l'attenzione? La domanda non può avere una risposta circostanziata. Tendenzialmente, qualsiasi dei poteri presidenziali può prestarsi a questa possibilità. Alcuni, però, possono essere più significativi. Tra questi, se ne citano innanzitutto due: lo scioglimento delle Camere e la nomina del Presidente del Consiglio nonché dei Ministri.

Tali poteri sono collegati alla costruzione di una maggioranza in entrambi i rami del Parlamento, quello stesso organo che, riunito in seduta comune, elegge il Presidente. Il Presidente potrebbe dunque costruire una maggioranza a lui gradita. Poiché l'esperienza italiana indica che i governi non durano a lungo, la scelta di un Presidente del Consiglio che inizi il suo incarico verso il termine del mandato presidenziale può essere strategica per indirizzare una certa maggioranza. Anche il potere di scioglimento può essere significativo, con due precisazioni. Primo, il cosiddetto "semestre bianco" impedisce al Presidente di sciogliere le Camere quando gli sarebbe più utile nell'ottica di essere rieletto. Secondo, quella stessa eleganza istituzionale che impedisce al Presidente di lasciar filtrare un interesse alla propria rielezione renderebbe oltremodo difficile giustificare l'interruzione di una legislatura che non presenti particolari problemi di stabilità.

Sarebbe necessario che il Presidente operi dietro le quinte per destabilizzare il rapporto fiduciario e, dunque, crei artificialmente o alimenti in modo sostanziale l'instabilità forzando la fine della legislatura. Oppure, sarebbe necessario che la legislatura presenti spontaneamente profili di instabilità e che il Presidente ne approfitti per sciogliere le Camere al momento che egli ritiene favorevole per i suoi obiettivi di rielezione. Al di là del fatto che si tratterebbe di un caso piuttosto vicino ai reati presidenziali di cui all'art. 90 Cost., se non ad un vero *coup d'Etat* presidenziale, il meccanismo è così complesso ed articolato da rappresentare un'opzione quasi puramente scolastica.

Si ammetta per chiarezza di argomentazione che il Presidente forzi lo scioglimento delle Camere o approfitti di un'instabilità non da lui generata. Ebbene, ciò non basta alla sua rielezione. Sarebbe necessario che il Presidente sciolga le Camere, che le sue previsioni sulle elezioni si dimostrino corrette (e con ottimo grado di precisione), che le nuove Camere prendano un certo assetto di alleanze politiche, che infine il Parlamento in seduta comune converga sul

suo nome. I passaggi sono molti e tutt'altro che scontati. Anche dando per scontato che il Presidente della Repubblica disponga del tutto liberamente del potere di scioglimento³¹, egli controlla uno solo di questi delicati passaggi e, ad essere precisi, controllerebbe solo il momento dello scioglimento, oltretutto limitato dal semestre bianco. In sintesi, l'ipotesi è del tutto scolastica. Non può essere questa la preoccupazione che fonda timore per la tenuta strutturale del sistema³².

Piuttosto, potrebbe essere la garanzia politica di *non* sciogliere le Camere a poter fare la differenza, oppure la *minaccia* dello scioglimento delle Camere (*rectius*, l'eventualità che il Presidente possa indirizzare la soluzione di un'eventuale crisi di governo verso nuove elezioni) a costituire un elemento di potenziale perturbazione.

Se così fosse, infatti, il Presidente interverrebbe direttamente nel rapporto tra Governo e Parlamento. Resta da discutere con quale estensione e per quanto tempo. Ovvero, si potrebbe pensare che il Parlamento in seduta comune si indirizzi a rieleggere una certa persona ben sapendo che questa prenderà una certa decisione (*rectius*, contribuirà a definire un certo indirizzo nella soluzione di eventuali crisi del rapporto fiduciario) sulla base della situazione politica e partitica attuale se non imminente. La rielezione di un Presidente può contribuire a risolvere un momento di tensione, anzi *il* momento di tensione che il Parlamento sperimenta al di fuori del suo essere riunito in seduta comune per l'elezione del Capo dello Stato. Pare impossibile, tuttavia, prevedere cosa accadrà nel lungo futuro settennato. *Contra*, se pure resta vero che nulla è possibile dire sulla soluzione di problemi politici che potrebbero toccare addirittura due legislature future, è altrettanto vero che scegliere un Presidente della Repubblica già sperimentato dà ragionevolmente delle aspettative. In conclusione, anche il *mancato* scioglimento sarebbe solo una possibile carta nelle mani del Presidente in una partita lunga e complessa.

L'analisi approfondita suggerisce un paradosso, cioè che il Presidente che desideri la rielezione debba comportarsi come se non la desiderasse. Pertanto, il punto più interessante non è il caso di scuola dello sviamento di poteri, bensì il normale ordine dei poteri presidenziali.

Si torni al punto principale: quali di essi potrebbero essere modificati nella rielezione, con la rielezione o per la rielezione?

La risposta pone un problema di ricognizione dei poteri. Il caso dell'indirizzo governativo esemplifica bene la ricerca di raccordi politici. Altri poteri possono essere interessanti ma non

³¹ Così non è per unanime dottrina, che qualifica lo scioglimento delle Camere come un atto formalmente presidenziale complesso eguale, con la sostanziale partecipazione della volontà governativa. Si ipotizzi che il Presidente, ciononostante, pieghi la volontà governativa alla sua.

³² Tanto più se è vero che «ogni elezione ha un *king maker*, è cioè frutto della regia sapiente o dell'intuizione di un leader di partito, che si dimostra capace di imporre il proprio candidato alla maggioranza dell'Assemblea», R. BRIZZI, *Storia dell'elezione*, cit., p. 680.

certo decisivi: con una presenza continuativa a palazzo Quirinale per più mandati, è sicuro che il Presidente della Repubblica nomini tutti i cinque giudici costituzionali di nomina presidenziale ed è possibile che nomini tutti i senatori a vita di nomina presidenziale. Le evenienze sono diverse ma accomunate da una scelta discrezionale da parte del Capo dello Stato, così come egli sicuramente interviene come Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura e del Consiglio Supremo di difesa.³³

Dunque se nessun potere, nemmeno quelli più inerenti alla maggioranza politica possono essere significativamente modificati ai fini della rielezione, o attraverso la rielezione, possiamo concludere che il problema è solo apparente e nella realtà non si pone? La risposta è negativa. Se nessun potere singolo è di per sé possibile indice di profili particolari, è la trama dei rapporti istituzionali a venire in esame: «È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell’emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l’adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l’impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali.

Le suddette attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori. Le attività di raccordo e di influenza possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite. L’efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione, sarebbero inevitabilmente compromesse dalla indiscriminata e casuale pubblicizzazione dei contenuti dei singoli atti comunicativi»³⁴.

È noto che la Corte costituzionale abbia inteso descrivere i poteri del Presidente nell’ottica di un’intercettazione, indubitabilmente parziale per definizione. Il passaggio citato, quasi inavvertitamente, mette in luce il lavoro quotidiano del Presidente, preparatorio e collaterale rispetto agli atti formali.

³³ Si domanda M. BELLETTI, *Dall’opportunità politica*, cit.: «è istituzionalmente opportuno che il Capo dello Stato permanga in carica più a lungo dei giudici costituzionali che nomina?» e ancora, «il mandato presidenziale settennale, a fronte di quello novennale dei giudici costituzionali rende sostanzialmente improbabile che tutti i giudici di nomina presidenziale siano espressi dallo stesso Presidente, così da garantire una pluralità ed eterogeneità di orientamenti in seno alla Consulta».

³⁴ Sent. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

Indipendentemente dal Presidente, dal suo modo personale di gestire il “potere di persuasione” e persino indipendentemente dai suoi obiettivi politici (che comprendano o meno la rielezione), se viene protratto per più di un mandato, condiziona gli equilibri.

Si è rimandato il problema della continuità dello Stato di cui il Presidente della Repubblica sarebbe al tempo stesso garante e personificazione. Il concetto di continuità meriterebbe migliore approfondimento, poiché è facile confondere la continuità intesa come elemento di fatto o come valore dalle sue declinazioni ulteriori, quali la governabilità, la stabilità e, infine, dall’istituto della *prorogatio*. Si ponga, per semplicità e seguendo l’indicazione dei costituenti, che il mandato del Presidente abbia la conformazione che ha proprio in considerazione della stabilità e della continuità dello Stato. «Se, come è nella realtà storica ed era nelle intenzioni dei costituenti, il capo dello Stato è il rappresentante dell’unità nazionale e quindi il garante e il simbolo della continuità dello Stato, allora va da sé che questa funzione viene meglio assicurata quanto più è lunga la durata in carica del Presidente della Repubblica»³⁵. Seguendo questo ragionamento, si dovrebbe concludere che l’eventuale riconferma della medesima persona fisica a Presidente sia una sostanziale miglioria in termini di stabilità e continuità.

D’altra parte, si potrebbe argomentare non senza fondamento che un regime democratico e repubblicano abbia come elemento della sua stessa costruzione l’alternanza. Di nuovo, la perpetuazione di un modo specifico di utilizzo del potere di persuasione e dei poteri formali del Capo dello Stato non solo non garantiscono, bensì ostacolano l’alternanza.

Per quanto suoni paradossale, in qualsiasi modo si intenda la figura del Presidente e i poteri ad esso collegati – cioè se in senso più notarile o in senso più interventista – entrambe le alternative convergono verso l’opportunità costituzionale della non rieleggibilità³⁶. Semplificando molto: se il Presidente è un notaio, non si vede perché confermare una persona fisica che non influenza i compiti che svolge; se il Presidente è un attore politico, sia pure *sui generis*, non si vede perché il Parlamento che lo elegge non debba esprimere un indirizzo che può essere proprio, nuovo o comunque diverso e debba limitarsi a confermare l’indirizzo precedentemente espresso.

³⁵ G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in AA.VV. (a cura di G. Branca), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2006, p. 65. Appare *contra* F. CERQUOZZI, *La non rieleggibilità del Capo dello Stato*, cit., tuttavia le argomentazioni non sono specificamente indirizzate alla rielezione e si possono riferire ai meccanismi democratici come alternanza: «è la temporaneità a fornire l’equilibrio necessario nelle istituzioni democratiche» e, ancora, «la democrazia differisce dagli altri regimi *ab imis* dalla legittimazione popolare (che avviene attraverso l’elezione) e, in limine, proprio dalla temporaneità delle cariche».

³⁶ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 1: «a seguire la teoria della garanzia, si può arrivare a sostenere che qualsiasi atto del capo dello Stato è legittimo o comunque “coperto” dalla funzione di custodia della Costituzione; a seguire la teoria dell’indirizzo politico (con o senza aggettivazione) si scopre il nervo di atti presidenziali ai confini, se non al di là, delle regole costituzionali».

3. La non immediata rieleggibilità.

Si è accennato, sopra, al caso della non rieleggibilità non assoluta, bensì non consecutiva, per dire che si tratta di un caso diverso. Certamente diversa sarebbe la norma costituzionale, tuttavia non bisogna limitarsi a notare una formulazione per differenza, bensì misurare tale differenza in senso complessivo.

Si ponga il seguente esempio: se una persona venisse eletta Presidente a 50 anni, il mandato scadrebbe all'età di 57, il successore occuperebbe Palazzo Quirinale per un settennato ed egli potrebbe tornare ad ambire alla carica all'età di 64 anni fino ai 71, potendo inseguire un terzo mandato dai 78 agli 85.

La successione è puramente ideale, dunque si pensi, per semplicità, a Tizio, eletto Presidente nel 1970, nel 1984 e nel 1998: abissi politici separano i periodi storici. A ciò si aggiunga che il Presidente più giovane nella storia repubblicana è stato Francesco Cossiga a 57 anni (il più anziano Giorgio Napolitano a 87 alla riconferma), pertanto il caso di un Presidente al quale accada (o che, perché no, persegua) di essere eletto in più mandati, massimizzando la propria presenza a palazzo Quirinale, al di là degli equilibri politici e partitici, comporta elezioni a distanza di multipli di 7 anni (14, 21, 28, 35) dal primo mandato. Ragion per cui si tratta di un caso puramente scolastico.

Il problema si porrebbe nella diversa ipotesi della costruzione di una “diarchia” presidenziale, competitiva o alternativa. Il Presidente Tizio potrebbe lasciare spazio al Presidente Caio, poi di nuovo Tizio e poi di nuovo Caio: difficile pensare a delle condizioni politiche realistiche nel contesto italiano tali per cui questo possa avvenire, sia se Tizio e Caio fossero espressione dello stesso partito³⁷ sia se fossero espressione di partiti diversi.

Una ulteriore possibilità è quella di un mandato intervallato solo formale. Il successore del Presidente potrebbe lasciare il posto dopo un periodo più breve dei sette anni. Volendo, anche dopo un solo giorno. E così dopo il settennato di Tizio il successore Caio potrebbe presentare dimissioni anticipate e spianare la strada alla rielezione (stavolta, per altri sette anni pieni) di Tizio.

Per quanto possibile, questa operazione sconterebbe una difficoltà politica: se Tizio avesse alle spalle un partito tanto forte da poter guidare a piacimento il Parlamento in seduta comune e lo stesso Presidente Caio, questo esponente politico e questo partito potrebbero più efficacemente promuovere una riforma costituzionale tale da evitare simili giochi di potere. Una

³⁷ Qualcosa di simile è avvenuto, ma in condizioni politiche diverse, nell'alternanza tra Vladimir Putin e Dimitrij Medvedev alla Presidenza della Federazione russa, il secondo storico “delfino” del primo, il quale, impossibilitato a ricandidarsi (con le regole costituzionali allora vigenti) dopo i due mandati quadriennali consecutivi del 2000 e del 2004 ha ceduto il passo per un mandato, peraltro ricoprendo nel frattempo la carica di Primo ministro.

riforma che potrebbe consistere, semplicemente, nella rimozione del limite (ipotizzando che esista, ovviamente) della non rieleggibilità *consecutiva*.

Dopo il caso del Presidente massimizzatore, dopo il caso del delfinato, resta il caso di un Presidente Cincinnato, cioè richiamato alla poltrona di Palazzo Quirinale non a succedere a sé stesso, bensì a un suo autentico successore. Rimarrebbe politicamente misterioso perché il Parlamento in seduta comune nel 2006, invece di eleggere Giorgio Napolitano avesse scelto di rieleggere non Carlo Azeglio Ciampi, Presidente uscente, bensì Oscar Luigi Scalfaro o Francesco Cossiga; o perché il Parlamento nel 1985 invece di eleggere Francesco Cossiga avesse scelto di rieleggere non Sandro Pertini bensì Giuseppe Saragat o Giovanni Leone³⁸. Poiché ragionando di meccaniche costituzionali bisogna prescindere da considerazioni contingenti, si ammetta la possibilità di divieto di rielezione consecutiva, cioè al Presidente Tizio non può succedere Tizio medesimo, bensì i suoi predecessori, senatori a vita salvo rinuncia, Caio e Sempronio. Il punto, di nuovo, è anagrafico: non sono molti i Presidenti che sono ancora in attività a 14, 21, 28, 35 anni di distanza dalla *propria* elezione.

Dunque, alla prova non tanto della logica, quanto della meccanica costituzionale, la previsione di non rieleggibilità consecutiva equivale sostanzialmente alla non rieleggibilità. Le condizioni partitiche che permetterebbero dei comportamenti come quelli descritti, di massimizzazione, diarchia o delfinato, sono di difficile (se non impossibile) realizzazione nel contesto di un sistema parlamentare in considerazione del ruolo del Parlamento in seduta comune. Quanto alle condizioni che richiedessero un Presidente Cincinnato, è il problema della “carezza di uomini politici” cui faceva riferimento l'on. Tosato. Possibile che, a distanza di multipli di sette anni dall'elezione, l'unica persona adeguata a svolgere l'incarico di Presidente della Repubblica sia colui che era già stato scelto tempo prima? Davvero la Costituzione dovrebbe fare salvo un caso così particolare e raro? La risposta, a giudizio di chi scrive, è indubabilmente negativa³⁹.

Piuttosto, la regola della rielezione possibile ma non immediata si presta meglio al caso del delfinato, che pure si è visto essere distorsivo. Pertanto, nell'ottica di una valutazione complessiva del divieto di rielezione, fare salvo il caso della rielezione non consecutiva rappresenta una possibilità giuridica che non sposta i termini della questione: o rieleggibilità *tout court* o divieto. La via intermedia, esplorata a fondo, non rappresenta nessuna forma di mediazione né aggiunge nulla all'una o all'altra possibilità.

³⁸ In tutti i casi citati, gli ex Presidenti citati erano viventi: nel 1985 Leone, deceduto nel 2001 e Saragat, deceduto nel 1988; nel 2006 Scalfaro, deceduto nel 2012 e Cossiga, deceduto nel 2010.

³⁹ Tuttavia, *contra* A. CERRI, *Note minime sui problemi*, cit.: «una soluzione drastica, come quella di abolire il “semestre bianco” e, al contempo, di abolire la rieleggibilità del Presidente in carica non è facilmente praticabile, perché in realtà le istituzioni possono aver bisogno o possono giovare di personalità di sperimentata esperienza e di affidabilità non facilmente surrogabile».

4. Conclusioni.

Al termine dell'*excursus* si pongono alcuni punti riassuntivi.

Il primo proviene dal dato di fatto e sta nella durata del mandato presidenziale. Un settennato è oggettivamente un periodo di tempo lungo per le istituzioni, per un incarico elettivo e per la politica in generale. Se prolungato oltre (per una frazione ulteriore oppure autenticamente raddoppiato o persino triplicato) il settennato comporta una permanenza della medesima persona fisica nella stessa carica che inevitabilmente comporta una identificazione della persona con la carica. Un meccanismo noto e anzi essenziale per una forma di governo monarchica, un meccanismo non sconosciuto per una qualsiasi carica politica repubblicana ma che ci si può domandare se compatibile con la presidenza della Repubblica⁴⁰. La questione si potrebbe riassumere in una ulteriore domanda: la più alta carica dello Stato è un servizio alla Nazione o l'esercizio di un potere? Nel secondo caso, è comprensibile che possa essere inteso da difendere e conservare, nel primo ciò è insostenibile e, anzi, suggerisce che alla scadenza non vi siano conferme. Né, come si diceva sopra, per il Presidente-notaio né per il Presidente-attore politico.

Quanto si diceva sulla *recusatio* deporrebbe inequivocabilmente nel senso del servizio: se il “troppo onore” della più alta carica dello Stato spettava alla persona fisica del Re a tempo indeterminato per grazia di Dio e volontà della Nazione, nell'ottica di una continuità della Corona, comportando un onere insieme all'onore, in un sistema repubblicano il Presidente occupa la carica per il periodo prescritto dalla Costituzione e ciò non si combina con l'ambizione di proseguire per un ulteriore mandato, né per autentica aspirazione personale né per la convinzione (o l'accettazione, se suggerita da altri) di essere letteralmente l'unica persona giusta al posto giusto.

Un Presidente vitalizio o semplicemente un Presidente per lungo tempo in carica tende a personalizzare l'organo⁴¹.

⁴⁰ La risposta è negativa per Carlo Azeglio Ciampi, il quale nel citato messaggio del 2006 ritiene che «a mio avviso, il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato». Secondo G. SCACCIA, *La storica rielezione*, cit., p. 1, «la rinnovazione della carica appare per più versi politicamente inopportuna. È infatti consigliabile evitare che l'organo personale al quale la Costituzione assicura il mandato più lungo possa detenere una quota tanto rilevante di poteri – di influenza, mediazione, regolazione – per un periodo approssimativamente corrispondente a tre legislature» e secondo M. BELLETTI, *Dall'opportunità politica*, cit., «Un Presidente rieletto permarrebbe in carica 14 anni, rompendo quel delicato equilibrio di durata degli organi costituzionali pensato dai Costituenti».

⁴¹ Posto che «un Presidente della Repubblica rieletto non è tenuto a un mandato ridotto, né nella sostanza né nell'estensione temporale» (V. LIPPOLIS, *La seconda elezione*, cit., p. 3), è sulla durata che si appuntano le critiche: il settennato è «un termine ragionevole che rientra nella vita normale di un uomo di cinquanta anni e quindi garantisce che la carica non si trasformi in una elezione a vita mascherata; oppure, detto in altro modo, si tratta di un termine non così lungo da permettere a ciascun Presidente di sviluppare una sua politica indipendente per un così gran numero di anni da divenire praticamente irresistibile» G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., p. 65-66. Ancora, «essere irresponsabili politicamente per sette anni o impedisce la conquista di veri poteri politici (perché

Pertanto, si torna all'argomento dell'alternanza come elemento base della forma democratica e, anche qualora il Parlamento confermasse nella successione dei Presidenti una certa linea politica, comunque una rinnovata possibilità di mettere in discussione persone e incarichi.

Una possibilità diversa sarebbe offerta da diversi comportamenti degli attori istituzionali, come si anticipava sopra. Un Presidente che si offra apertamente di proseguire l'incarico con un secondo mandato, oppure uno o più candidati che non solo non ricusino l'onore bensì lo reclamino⁴² non per "giochi politici" di posizionamento bensì per autentico confronto cambierebbero del tutto il quadro che si è finora analizzato. Si tratta di una eventualità improbabile, oltretutto consolidata in una abitudine comunicativa che oltrepassa i decenni e che per molti aspetti genererebbe più problemi di quanti ne risolve. Dunque, nessuna ostensibile innovazione potrebbe arrivare da questo lato, né compete alla dottrina suggerire comportamenti in tale senso.

Il terzo punto riguarda le prospettive o le opportunità di una riforma del testo costituzionale. Escluso che la non rieleggibilità consecutiva possa rappresentare una mediazione interessante, resta il divieto *tout court*. Posto che la dottrina maggioritaria è sempre stata concorde nel considerare la non rielezione come «l'alternativa che meglio si conforma al modello costituzionale del Presidente della Repubblica»⁴³, si potrebbe pensare ad una modifica costituzionale nel momento in cui la tendenza di rielezione che si è sperimentata dovesse convergere verso una prassi. Come si accennava, si tratta di una evenienza misurabile col metro dei decenni, dunque molto lontana dalla visione politica di una singola legislatura. È vero che sarebbe lo stesso Parlamento (*rectius*, gli stessi membri delle due Camere, poiché i meccanismi formali sono distinti e diversi) che elegge il Presidente della Repubblica a dover limitare la sua possibilità di scelta escludendo il Presidente in carica tramite l'approvazione di una legge di revisione costituzionale, compiendo una limitazione di fatto auto-inflitta, che avrebbe senso solo con una contrapposizione di volontà, cioè di due diverse legislature. Al contempo, però, una legislatura che, come la XIX, non ha come prospettiva prevedibile quella di partecipare ad

irresponsabili) oppure all'inverso provoca l'assunzione di poteri senza responsabilità ma allora entra in grave contraddizione con l'ordinamento e l'ideologia democratica», *Ibidem*, p. 66.

⁴² L'esistenza di "candidature" (si intende, come indicazioni politiche e non formalmente tali) non è impossibile nel dibattito che precede l'elezione presidenziale. Rispetto al momento in cui si scrive, prima della rielezione di Sergio Mattarella, vi sono state almeno due candidature: quella di Mario Draghi, Presidente del Consiglio (P. MOLINARI, *Draghi continua ad essere il principale candidato per il Colle*, in *Agenziaitalia*, www.agi.it, 1 gennaio 2022; in dottrina A. GIGLIOTTI, *Elezione al Quirinale del Presidente del Consiglio in carica. Quanti problemi!*, in *LaCostituzione.info*, 22 gennaio 2022), e quella, a ridosso della prima votazione, di Silvio Berlusconi, leader del centrodestra (C. VECCHIO, *Silvio Berlusconi ci crede e la sinistra lo sottovaluta. Ritorno al 1994*, in *La Repubblica*, 17 gennaio 2022). Il secondo, in particolare, per qualche giorno ha formalmente dichiarato la propria disponibilità, salvo poi ritirarla (*Quirinale, Berlusconi rinuncia alla candidatura*, in *Il Sole 24 ore*, 22 gennaio 2022).

⁴³ L. PALADIN, *Presidente della Repubblica (voce)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 183.

un'elezione presidenziale potrebbe semplicemente decidere di non occuparsi del problema⁴⁴, anche semplicemente confidando che la rielezione non si ripeta più. E, come rilevato, possono volerci decenni per una conferma o una smentita⁴⁵.

L'ultimo dei punti ragiona attorno al ruolo complessivo del Presidente della Repubblica, che non si è tratteggiato nelle pagine che precedono ma che si riconosce nella tendenza all'espansione, mediatica e di poteri⁴⁶. Rieleggere il Capo di Stato significa sovraesporlo ulteriormente e, in definitiva, non rendere un buon servizio né alla persona né alla carica.

Le conclusioni convergono unanimemente verso la palese non opportunità costituzionale della rielezione del Presidente della Repubblica. Il rimedio, in verità, appare piuttosto semplice. Ancor più semplice di una modifica costituzionale *ad hoc*: sarebbe opportuno che un paio di persone, cioè i prossimi futuri presidenti, l'uno dopo l'altro, al termine del settennato escludano con chiarezza inequivocabile la disponibilità a un reincarico. In tal modo, sarebbero fermate sul nascere tentazioni in senso opposto del Parlamento in seduta comune o dell'asse Governo-Parlamento e sarebbe ripristinata l'abitudine della non-rielezione. In caso contrario, cioè se avvenissero di nuovo rielezioni, bisognerebbe concludere che è il Presidente della Repubblica il primo soggetto istituzionale interessato alla modifica della prassi costituzionale e, da questa presa d'atto, riallacciare le conseguenze.

⁴⁴ Quando vi è stata una legislatura *interessata*, è sfumata comunque la modifica. Pur avendo modificato la disciplina del semestre bianco, il Parlamento non incluse l'introduzione del divieto di rielezione «probabilmente motivato anche dalla estrema difficoltà, tutta politica, di introdurre il divieto di elezione in immediata prossimità con la scadenza del mandato del Presidente Cossiga», S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica*, cit., nota 56.

⁴⁵ Senza contare che, come ovvio, vi potrebbero essere voci discordanti: ad esempio, secondo G.M. SALERNO, *Dalla prima alla seconda*, cit., p. 4, «si deve tener conto della nuova “regolarità” rappresentata dalla rielezione del Capo dello Stato nel segno della continuità istituzionale, ma soprattutto occorre considerare che tale nuova regolarità rappresenta un'ulteriore prova della peculiare elasticità del modello elaborato dai costituenti».

⁴⁶ Al punto che ci si può domandare della bontà della scelta se «le preoccupazioni derivanti dall'investitura, per quattordici anni, della stessa persona nella carica monocratica di vertice dell'ordinamento, la quale ha visto per di più progressivamente espandersi in via di prassi il raggio d'azione riservato e pubblico dei suoi poteri, cede dunque il passo alle contingenti esigenze di stabilità dell'esecutivo», I. PELLIZZONE, *L'impatto della rielezione*, cit. Cfr. S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nella crisi di sistema*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2011, p. 229 ss.