

XVIII legislatura

**BREVI NOTE SUL
'SEMESTRE BIANCO'**

gennaio 2022
n. 495



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, giustizia e cultura



SERVIZIO STUDI
Ufficio ricerche sulle questioni
Istituzionali, giustizia e cultura
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

a cura di:

L. Borsi

hanno collaborato:

S. Bonanni e M. Mercuri

Classificazione Teseo: Presidente della Repubblica. Poteri Presidente della Repubblica. Revisione della Costituzione. Stati esteri.

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Il 'semestre bianco': cenni ricostruttivi

La presente ricognizione non si prefigge una compiuta analitica ricostruzione giuridica dell'istituto del 'semestre bianco', quale limite temporale allo scioglimento delle Camere in prossimità della scadenza del mandato del Presidente della Repubblica.

Si tratterebbe di disamina assai estesa, posto che il tema del 'semestre bianco' interseca molteplici profili, non circoscritti alla mera rieleggibilità del Capo dello Stato ed alla durata del suo mandato, piuttosto investendo il potere di scioglimento in sé - se di 'prerogativa' presidenziale ovvero di natura 'duumvirale' nel segno di una contitolarità del Governo (quale che sia la veste giuridica di questa compartecipazione, se atto complesso o altro) ovvero potestà esercitata dal Capo dello Stato quale *nuncius* della volontà delle forze politiche - di lì immettendo sulla più ampia prospettiva del bilanciamento tra poteri ed organi dello Stato e del concreto funzionamento della forma di governo, nella effettuale intersezione di rappresentanza e indirizzo politico, integrazione nella unità della nazione e stabilizzazione di maggioranze di governo.

Basti qui considerare, quale sintetico cenno, come in linea teorica si possano prospettare più interpretazioni - ciascuna sostenuta da più o meno estesa dottrina - a seconda si ritenga che:

- vi sia una corrispondenza biunivoca di 'semestre bianco' e rieleggibilità del Presidente della Repubblica;
- ovvero le ragioni del 'semestre bianco' siano autonome, di più ampia valenza, prescindenti in definitiva dal tema della rieleggibilità;
- ovvero la rieleggibilità non richieda necessariamente il 'semestre bianco', come confermato dall'esperienza di molteplici ordinamenti stranieri.

La tesi, sostenuta da consolidata dottrina, della correlazione tra il divieto di scioglimento nell'ultimo scorcio del mandato presidenziale e la rieleggibilità del Presidente della Repubblica, argomenta che fondamentale *ratio* del 'semestre bianco' sia impedire un uso distorto del potere di scioglimento, nell'intento di favorire la propria rielezione. Si tratta, in altri termini, di precludere uno sviamento o abuso di potere da parte del Presidente della Repubblica, inteso a fare dello scioglimento il 'volano' della propria rielezione - anche considerato che i suoi poteri sono prorogati sino ai quindici giorni successivi alla riunione delle nuove Camere, ai sensi dell'articolo 85, terzo comma della Costituzione.

La tesi, di contro, della 'autonomia' del divieto di scioglimento nell'ultimo semestre di mandato del Presidente della Repubblica, rispetto alla sua rieleggibilità, si avvale per lo più di una duplice argomentazione. Da un

lato, le influenze e gli interessi ispiratori dello scioglimento presidenziale potrebbero essere non tutti strettamente riconducibili al disegno di una rielezione, potendo assumere una più generale o sfumata coloritura politica (ad esempio, onde favorire un 'successore' od una forza politica) o personalistica. Talché non sarebbe a caso che il Costituente italiano non si sia limitato a prevedere un divieto di rielezione solo per la fattispecie di un potere di scioglimento effettivamente esercitato negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Dall'altro lato, l'organo prossimo alla scadenza del mandato si troverebbe in una condizione di affievolita o carente rappresentatività, preclusiva dell'esercizio di una potestà tanto incidente - come è 'a specchio' per le Camere medesime, le quali, se manchi meno di tre mesi alla loro cessazione, non possono procedere all'elezione del Presidente della Repubblica, la quale spetta alla Camere nuove elette, ai sensi del citato articolo 85, terzo comma della Costituzione (il che vale altresì se in quel lasso di tre mesi antecedenti la cessazione delle Camere intervenga il caso di impedimento permanente, decesso, dimissioni del Presidente della Repubblica, ai sensi dall'articolo 86, secondo comma della Costituzione).

Per il Presidente della Repubblica, in particolare, si fa richiamo al “depotenziamento della rappresentatività nel periodo più vicino alla scadenza del mandato, ed alla conseguente minore idoneità del presidente a quelle difficili e complesse valutazioni di opportunità politica che la decisione sullo scioglimento comporta” (così Mortati nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*).

Tra i sostenitori della prima delle due tesi rammentate vi è chi ritiene che, se 'semestre bianco' e rieleggibilità *simul stabunt*, altresì *simul cadent*, talché il venir meno dell'una aprirebbe la via al venir meno dell'altro.

Lo sfavore verso il 'semestre bianco' è argomentato (invero anche indipendentemente dall'orientamento, che può anche esser contrario, circa l'eventuale introduzione di un divieto di rielezione presidenziale) mediante una considerazione negativa sulla mancata disponibilità nell'ordinamento - qualora abbia ad insorgere una crisi nei rapporti fra Governo e Parlamento - di uno strumento preposto proprio ad una risoluzione di quella crisi.

L'assenza di un 'deterrente' quale lo scioglimento, suscettibile di sollecitare un'evoluzione delle situazioni politiche, è intesa quale elemento di (possibile) disfunzionalità o *impasse*, tanto più se la crisi investa in modo 'sistemico' il funzionamento della relazione tra esecutivo e legislativo, anche alla luce della dinamica dei partiti e movimenti politici.

Si intende come, di contro, la dottrina che non ravvisa nella rieleggibilità il presupposto del 'semestre bianco', auspichi di questo il preservamento (talora pur nel favore per l'introduzione di un divieto di rielezione presidenziale). E solleciti una considerazione delle conseguenze

di una soppressione del 'semestre bianco', che vada al di là del perimetro della mera rieleggibilità presidenziale.

Il dibattito in Assemblea Costituente

In Assemblea Costituente, di 'semestre bianco' non si discusse né nella Seconda Sottocommissione né nella plenaria Commissione dei Settantacinque incaricata di redigere il progetto di Costituzione.

Se ne discusse solo in Assemblea plenaria, rapidamente, innanzi alla presentazione di un emendamento (da parte di Laconi, PCI).

Diversamente, assai dibattuto fu il profilo della rieleggibilità del Presidente della Repubblica.

Fu dapprima approvato (in via emendativa dalla Prima sezione della Seconda Sottocommissione, nella seduta del 19 dicembre 1946) il divieto della sua rieleggibilità.

Siffatta previsione fu però in seguito espunta, talché il progetto infine trasmesso all'Assemblea plenaria non ne recò più traccia.

Né fu deliberato in seguito il suo ripristino, venendo ritirati dai presentatori emendamenti prescriventi la non rieleggibilità (a firma Lami Starnuti, PSLI) o la non rieleggibilità immediata (seduta pomeridiana del 22 ottobre 1947).

Vale dunque ripercorrere partitamente i due distinti temi nel dibattito costituente.

Dapprima le vicende del 'semestre bianco'.

Nell'Assemblea plenaria, le Sinistre manifestarono la loro diffidenza verso l'attribuzione presidenziale dello scioglimento (Laconi, seduta del 5 marzo 1947; Nenni, PSI, seduta del 10 marzo 1947; La Rocca, PCI, nella seduta del 12 settembre 1947).

Siffatta attribuzione (aveva ricordato in esordio Tosato, DC, in Seconda Sottocommissione, nella seduta del 4 marzo 1946) rispondeva al disegno istituzionale di un Capo dello Stato distinto dal Capo del Governo, inteso quale “elemento di moderazione, imparziale, cioè in possesso delle cosiddette funzioni neutre; ma che abbia, sia pure limitato con ogni avvedutezza, il potere, in determinati momenti, di dissoluzione delle Camere nel caso di gravi difficoltà fra governo e Camere stesse” (quale aggiornamento del 'potere moderatore' o 'neutro' elaborato dal costituzionalismo liberale dell'Ottocento). E nella relazione del Presidente della Commissione dei Settantacinque Ruini che corredeva il progetto di Costituzione trasmesso all'Assemblea, si leggeva: “Più grave e penetrante d'ogni altro intervento è poi la facoltà del Presidente della Repubblica di

sciogliere le Camere; dopo aver sentito i loro presidenti. L'affermazione di Mirabeau che «lo scioglimento è il mezzo migliore di lasciar modo di manifestarsi all'opinione pubblica, che non ha mai cessato di essere la sovrana di tutti i legislatori» riecheggia oggi nella dichiarazione di Blum che «lo scioglimento delle Camere è la chiave di volta di un ordinamento democratico»”.

Il 22 ottobre 1947, in Assemblea l'emendamento Laconi - introduttivo del 'semestre bianco' - non fu illustrato (per assenza del proponente), diversamente da altre proposte emendative riferite al potere di scioglimento.

Il 24 ottobre 1947 nella seduta pomeridiana il relatore Tosato riferiva: “La Commissione non è aliena dall'accettare l'emendamento dell'onorevole Laconi, sebbene ritenga sia superfluo. Infatti abbiamo già votato un articolo in forza del quale non si procede ad elezione del Presidente della Repubblica nel caso in cui questa elezione cada nell'ultimo semestre di vita delle Camere. È evidente che una norma di correttezza costituzionale imporrà identica condotta da parte del Presidente della Repubblica per quanto riguarda lo scioglimento. Tuttavia, se l'onorevole Laconi insiste, la Commissione non ha difficoltà ad accettare la sua proposta”.

In quella medesima seduta, il presentatore Laconi interveniva in dichiarazione di voto. “Il nostro Gruppo voterà favorevolmente all'emendamento che porta il mio nome, in quanto è stata approvata nell'articolo 81 [tale la numerazione nel progetto, *ndr.*] la disposizione che in caso di scioglimento delle Camere i poteri del Presidente sono automaticamente prorogati. Se noi a questo punto non stabilissimo un certo limite nella facoltà del Presidente, riguardo allo scioglimento delle Camere, il Presidente della Repubblica avrebbe la possibilità di fare un piccolo colpo di stato legale, e cioè potrebbe sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni. Se domani il Presidente della Repubblica, allo scadere del suo mandato, si trovasse con due Camere le quali in modo evidente non gli fossero favorevoli, egli potrebbe benissimo sciogliere le Camere e prorogare i suoi poteri per avere nuove Camere che potrebbero essere a lui più favorevoli”.

Dunque, in tale dichiarazione di voto era adombrato il pericolo di un uso presidenziale distorto dello scioglimento, onde “influenzare le nuove elezioni”.

La proposta fu approvata, senza ulteriore dibattito. Entrò così nel dettato della Carta costituzionale.

Furono invece respinti alcuni altri emendamenti, tesi a porre alcune condizioni o limiti al potere di scioglimento (dopo che Moro, DC, ebbe a dichiarare in quella medesima seduta del 24 ottobre 1947 come il suo Gruppo

ritenesse il potere di scioglimento delle Camere “uno strumento indispensabile per adeguare la rappresentanza popolare ai reali mutamenti dell'opinione pubblica, al di fuori della durata normale delle legislature”).

Di possibili delimitazioni del potere di scioglimento si era già innanzi discusso in Seconda Sottocommissione, con un dibattito che non mette conto qui ripercorrere (nei suoi elementi salienti, fu poi ribadito da quello nell'Assemblea plenaria, sopra sunteggiato).

In Seconda Sottocommissione fu altresì dibattuto il tema della rieleggibilità o meno del Presidente della Repubblica.

Furono prospettate le tre opzioni: tacere sulla rieleggibilità; prevedere un divieto di rieleggibilità; prevedere un divieto di rieleggibilità immediata.

Per la prima propendeva il relatore Tosato, anche tenuto conto, dopo il ventennio fascista, della “situazione attuale di penuria di uomini politici”, egli rilevava (seduta del 19 dicembre 1946 della I Sezione della II Sottocommissione).

Lami Starnuti (allora PSI) propose invece un emendamento prescrivente la non rieleggibilità. Esso fu approvato (respinto invece altro emendamento di Fuschini, DC, per la non rieleggibilità solo immediata).

Insieme, fu approvata la durata settennale del mandato presidenziale (analogamente a quanto previsto dalla Costituzione della IV Repubblica francese). Per questo riguardo Tosato (seduta del 20 dicembre 1946) “non ritiene 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” (20 dicembre 1946).

Medesima opinione Tosato esprimerà in Assemblea plenaria, rilevando come la durata settennale fosse stata prescelta “per rafforzare i poteri e il prestigio del Presidente della Repubblica” (seduta del 19 settembre 1947). Ed innanzi a proposta emendativa di Nitti, volta a rendere il mandato presidenziale di quattro anni (analogamente al Presidente degli Stati Uniti), semmai dilatabile mediante la rielezione, Tosato ribadiva che la scelta per il settennato, rispetto al quinquennio di durata della Camera (sei anni per il Senato), “serve a soddisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell'esercizio delle pubbliche funzioni; mentre contribuisce a rafforzarne 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” (22 ottobre 1947).

Il progetto che l'Assemblea plenaria si trovò a discutere e deliberare non recava più la previsione della non rieleggibilità del Presidente della

Repubblica, che pure era stata approvata nella precedente fase di dibattito in Seconda Sottocommissione.

L'espunzione fu realizzata dalla Commissione dei Settantacinque nella sua adunanza plenaria (seduta del 21 gennaio 1947). Togliatti, PCI, rilevò come "troppo restrittiva" la previsione di un divieto di rieleggibilità *tout court*. Per suo conto Moro suggerì che la Carta non recasse previsione sulla rieleggibilità o meno. Tale fu la deliberazione indi raggiunta.

Ed in Assemblea plenaria un emendamento ancora di Lami Starnuti, volto a prescrivere la non rieleggibilità, fu ritirato.

Evidentemente fu raggiunto un accordo politico (del quale gli atti dell'Assemblea Costituente non recano maggior dettaglio), tra orientamenti di fondo che erano discordi, tra quello favorevole ad un rafforzamento della figura presidenziale (cui propendeva la Democrazia cristiana) e quello sfavorevole ad una paventata degenerazione personalistica del potere presidenziale.

Dietro quella espunzione del divieto di rieleggibilità si legge - è stato rilevato in dottrina - "il ripensamento delle sinistre, e in particolare dei comunisti, sulla questione", spiegabile col "fatto che, una volta delimitato il ruolo del Presidente e stabilita la sua derivazione parlamentare, emergeva tra i comunisti la preoccupazione politica di permettere la rielezione di un Presidente che avesse operato come garante del patto costituzionale che si andava concordando" (così M. Volpi, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in "Quaderni costituzionali" 1985).

La riforma del 1991, per il caso di 'ingorgo' istituzionale

La disposizione costituzionale circa il 'semestre bianco' recata dall'articolo 88, secondo comma della Costituzione, è stata modificata dalla legge costituzionale n. 1 del 1991.

Essa ha previsto che il divieto per il Presidente della Repubblica di esercitare la facoltà di scioglimento negli ultimi sei mesi del suo mandato si applichi, "salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura".

La novella costituzionale fu approvata innanzi al profilarsi - del tutto inedito nella storia repubblicana - di una pressoché perfetta coincidenza temporale (ai primi di luglio 1992) della cessazione naturale del mandato presidenziale (ricoperto da Francesco Cossiga) e della legislatura (era la X).

Sicché una letterale applicazione della disposizione costituzionale circa il divieto di scioglimento nel 'semestre bianco' rischiava di importare l'impossibilità di sciogliere le Camere per indire le nuove elezioni.

Innanzi a tale prospettiva, la Camera dei deputati avviò l'esame di un disegno di legge costituzionale (A.C. n. 5556), mirante a risolvere quella circoscritta ipotesi di 'ingorgo istituzionale'.

Divenne la legge costituzionale n. 1 del 4 novembre 1991, aggiuntiva, entro il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione, dell'inciso sopra ricordato.

E tale impianto fu voluto circoscritto, dalla I Commissione della Camera dei deputati, per prevenire appunto il profilantesi 'ingorgo' istituzionale (peraltro in quella discussione, nella seduta del 5 marzo 1991, l'on. Giuliano Amato mostrava di “non ritenere certo che anche nel caso in cui il Presidente della Repubblica non possa essere rieletto il semestre bianco perda ogni significato”; di “non essere affatto certo che la preoccupazione che ha portato il costituente ad approvare l'articolo 88, secondo comma, meriti di essere ritenuta desueta; è infatti vero che si intendeva escludere la facoltà di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato parlamentare per evitare che potesse essere esercitata al fine di consentire la rielezione del Presidente stesso; tuttavia, anche qualora venga esclusa la rieleggibilità del Presidente della Repubblica, vi potrebbero essere altre ragioni per le quali il divieto di cui all'articolo 88, secondo comma, della Costituzione può essere ancora ritenuto attuale. Si può infatti pensare ad un deperimento della responsabilità del Capo dello Stato, negli ultimi sei mesi di un mandato settennale, ovvero ad una possibile diminuzione della serenità d'animo necessaria per l'esercizio di quella facoltà in connessione con la possibilità di essere chiamato ad altri incarichi. È pertanto opportuno distinguere chiaramente la questione della rieleggibilità da quella del trattamento del semestre bianco”).

In parallelo, la 1a Commissione del Senato aveva approvato in sede referente (il 5 dicembre 1990) un disegno di legge costituzionale (A.S. n. 845-*bis*) inteso a contestualmente introdurre il divieto di rielezione immediata del Presidente della Repubblica ed abrogare il divieto di sciogliere le Camere nell'ultimo semestre del mandato presidenziale.

Il relatore sen. Elia esponeva (nella relazione trasmessa all'Aula, la quale non giunse ad approvare il testo) le ragioni di questa ch'egli intendeva alla stregua di una “pura razionalizzazione”, tesa ad evitare “l'atrofizzazione di un potere così rilevante del Presidente della Repubblica” nell'ultimo periodo del suo mandato pur innanzi a situazioni critiche.

Il testo della relazione è di seguito riprodotto in allegato, insieme con l'antecedente cui in qualche modo si ricollegava, il disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio on. Leone nell'ottobre 1963, recependo sollecitazione giungente dal messaggio rivolto alle Camere dal Presidente della Repubblica Antonio Segni il 16 settembre 1963.

I precedenti nei disegni di 'grande' riforma costituzionale (dagli anni Ottanta)

Dagli anni Ottanta si sono susseguiti progetti di macro-riforme costituzionali. In diversi di essi si riscontrano previsioni attinenti al cd. 'semestre bianco'.

Non contengono disposizioni di modifica degli articoli della Costituzione sull'elezione del Presidente della Repubblica e sul 'semestre bianco' i seguenti progetti:

- ✓ testo di riforma della Costituzione approvato in prima deliberazione dal Senato il 7 giugno 1990, indi trasmesso alla Camera dei deputati, ove fu approvato dalla I Commissione ([A.C. 4487 e abb. -A](#)) e trasmesso il 13 giugno 1991 all'Assemblea, che non giunse ad approvarlo (X legislatura);
- ✓ progetto di riforma approvato (nella seduta del 21 dicembre 1993) dalla cd. Commissione De Mita-Iotti, istituita nella legislatura XI ([A.S. 1789 / A.C. 3597](#)).
- ✓ testo unificato approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007 (cd. 'bozza Violante'), nel vagliare proposte di legge costituzionale della XV legislatura ([A.C. n. 553 e abb.-A](#));
- ✓ testo di legge costituzionale (A.S. n. 1429-D e [A.C. 2613-D](#)) approvato in duplice deliberazione dal Parlamento nel corso della XVII legislatura, indi sottoposto (ai sensi dell'articolo 138, comma 3 della Costituzione) a *referendum*, che si svolse il 4 dicembre 2016 e non lo confermò, talché la revisione costituzionale prospettata non giunse a compimento.

I due progetti di riforma ultimi ricordati prevedevano, al primo comma dell'art. 88, lo scioglimento della sola Camera dei deputati, in corrispondenza delle modifiche del bicameralismo ivi prospettate.

Diversamente, modifiche alla disposizione sul cd. 'semestre bianco' sono presenti in altre proposte di riforma costituzionale.

Sono le seguenti:

- ✓ la [relazione](#) (doc. XVI-*bis*, n. 3) presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1988 dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali della IX legislatura (qui brevemente indicata come 'Commissione Bozzi');
- ✓ la proposta elaborata dalla Commissione di studio presieduta dal Ministro per le riforme istituzionali Speroni nella XII legislatura (di seguito indicato come 'Comitato Speroni'); sulla base dei lavori del

- Comitato fu presentato un disegno di legge in Senato il 21 febbraio 1995 ([A.S. 1403](#));
- ✓ i testi ([A.C. n. 3931-A - A.S. n. 2583-A](#)) elaborati dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita nella XIII legislatura (qui indicata come 'Bicamerale D'Alema').
 - ✓ il testo di legge costituzionale approvato in duplice deliberazione dal Parlamento nel corso della XIV legislatura ([A.S. n. 2544-D](#) e A.C. 4862-B), indi sottoposto (ai sensi dell'articolo 138, comma 3 della Costituzione) a *referendum*, che si svolse il 25-26 giugno 2006 e non lo confermò, talché la revisione costituzionale prospettata non giunse a compimento;
 - ✓ disegno di legge costituzionale e proposte di legge costituzionali approvati dal Senato in testo unificato nella XVI legislatura, trasmesso alla Camera dei deputati il 26 luglio 2012 ([A.C. n. 5386](#));

La Commissione Bozzi prevede che il Presidente della Repubblica potesse sciogliere le due Camere, se negli ultimi sei mesi del suo mandato, solo su parere conforme dei Presidenti delle Camere medesime. Prevedeva, inoltre, la non immediata rieleggibilità del Presidente.

Il disegno di legge originato dai lavori del Comitato Speroni prevedeva che il Presidente della Repubblica (eletto a suffragio universale e diretto) sciogliesse la sola Camera dei deputati (in coerenza con la riforma del bicameralismo ivi prospettata), in caso di voto di sfiducia al Primo ministro o su richiesta della medesima Camera di almeno due terzi dei componenti.

In caso di scioglimento anticipato della Camera, il Presidente della Repubblica sarebbe decaduto dal suo mandato. Si sarebbe proceduto ad elezione del nuovo Presidente della Repubblica, contestuale all'elezione della nuova Camera dei deputati.

La 'Bicamerale D'Alema' (art. 70 del testo) dispose in ordine ai limiti temporali del potere di scioglimento della sola Camera dei deputati (in coerenza con le modifiche del bicameralismo ivi prospettate).

Lo scioglimento anticipato della Camera, peraltro, era previsto in caso di dimissioni del Governo.

Ebbene, il testo prevedeva che la Camera dei deputati non potesse essere sciolta nell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica. Se in tale periodo fosse caduto il termine ordinario di scadenza, la durata della Camera dei deputati sarebbe stata prorogata. Le elezioni della nuova Camera si sarebbero svolte entro sei mesi dall'elezione del Presidente della Repubblica.

Inoltre, prevedeva che il potere di scioglimento non potesse essere esercitato nell'anno successivo alle elezioni della Camera dei deputati, in caso di elezioni avvenute successivamente all'elezione del Presidente della Repubblica.

Infine, il testo stabiliva che, se il termine della legislatura fosse scaduto nel penultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, le elezioni della Camera dei deputati sarebbero state anticipate del tempo necessario per precedere di dodici mesi l'elezione del Presidente della Repubblica.

Prevedeva l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto (art. 64) - con un Presidente eletto per sei anni e rieleggibile una sola volta (art. 67).

Il Testo sottoposto a *referendum* nel 2006 prevedeva lo scioglimento della sola Camera dei deputati (in coerenza con la riforma del bicameralismo ivi prefigurata), in un novero di casi puntualmente enumerato (tra cui la richiesta del Primo ministro o le sue dimissioni).

Il medesimo testo non riproponeva la disposizione sul 'semestre bianco' recata dal secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione.

Fuorché per il caso di approvata mozione di sfiducia parlamentare, prevedeva comunque un impedimento allo scioglimento, costituito dall'approvazione della Camera dei deputati di una mozione per la nomina di un nuovo Primo ministro.

Secondo quel testo, il Presidente della Repubblica era eletto dall'Assemblea della Repubblica, presieduta dal Presidente della Camera e costituita, oltre ai deputati e ai senatori, dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome e da delegati eletti dai Consigli regionali, nella misura di due per Consiglio regionale, uno per i Consigli provinciali e la Valle d'Aosta, nonché da un numero ulteriore di delegati eletti dai Consigli regionali, in ragione di un delegato per ogni milione di abitanti nella Regione, assicurando comunque la rappresentanza delle minoranze.

Il testo approvato dal Senato nel 2012 prevedeva la proroga delle due Camere la cui scadenza cadesse nell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica (le elezioni politiche si sarebbero svolte così entro due mesi dall'elezione del nuovo Presidente della Repubblica). Veniva posto il divieto di scioglimento nei dodici mesi successivi alle elezioni.

Prevedeva un Presidente eletto a suffragio universale e diretto, per cinque anni, rieleggibile una sola volta.

Uno sguardo comparato

Ad una rapida ricognizione comparatistica - qui di seguito circoscritta agli Stati membri dell'Unione europea ed a quelli membri del G 20 - ordinamenti costituzionali che presentino al pari dell'italiano la triplice configurazione di: elezione parlamentare del Capo dello Stato, sua titolarità del potere di scioglimento delle Camere, sua immediata rieleggibilità, ed al contempo abbiano un istituto analogo al 'semestre bianco', non si rinvengono.

Ove si considerino piuttosto ordinamenti con una duplice configurazione - titolarità del Capo dello Stato del potere di scioglimento delle Camere; sua immediata rieleggibilità; escludendo dunque l'altro profilo della elezione parlamentare del Capo dello Stato - un istituto analogo al 'semestre bianco' può dirsi previsto in Bulgaria, Portogallo, Romania, Slovacchia - ordinamenti tutti nei quali il Capo dello Stato è eletto direttamente dal popolo.

In Portogallo (art. 172 Cost.), Romania (art. 89 Cost.), Slovacchia (art. 102 Cost.), si tratta in effetti di un 'semestre bianco'. In Bulgaria (art. 99 Cost.) è un 'trimestre bianco' (al verificarsi di crisi di governo senza che si trovi accordo per la formazione di un nuovo governo).

Non mette qui conto di soffermarsi su concomitanti limiti o condizioni alla potestà di scioglimento, previsti da talune Costituzioni straniere (ad esempio disponendo il divieto di scioglimento in tempi di esercizio di poteri eccezionali emergenziali).

La prospettiva qui considerata è, inoltre, quella di una limitazione alla potestà di scioglimento, riferita ad un tempo antecedente la naturale scadenza della legislatura (in alcuni ordinamenti, come nel Portogallo sopra ricordato, si ha previsione altresì di un 'semestre bianco' successivo all'elezione parlamentare).

Quanto sopra sunteggiato vale per i tempi odierni.

Ove si considerino invece esperienze costituzionali che potessero essere presenti ai Costituenti italiani del 1946-47, l'istituto del 'semestre bianco' era previsto dalla Costituzione della Cecoslovacchia del 1920 (art. 31), secondo disposizione ripresa dalla Costituzione cecoslovacca del 1948.

Occorre senz'altro aggiungere che una ricognizione comparatistica, attinente comunque ad un elemento nevralgico quale il potere di scioglimento, richiederebbe un'analisi assai approfondita e articolata, che non può essere qui condotta, involgendo il vaglio dell'intero disegno ordinamentale di una forma di governo nonché del suo concreto funzionamento.

Valgono dunque le sommarie considerazioni sopra svolte, circa la presenza negli ordinamenti stranieri di un istituto qualificabile come 'semestre bianco'.

Per quanto riguarda invece la rieleggibilità o meno, la comparazione evidenzia quanto segue:

PAESE	REQUISITO ANAGRAFICO	DURATA MANDATO	LIMITE ALLA RIELEGGIBILITÀ
AUSTRIA	35 anni	6 anni	non più di 2 mandati consecutivi
BULGARIA	40 anni	5 anni	non più di 2 mandati
CIPRO	35 anni	5 anni	non previsto
CROAZIA	non previsto	5 anni	non più di 2 mandati
ESTONIA	40 anni	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi
FINLANDIA	non previsto	6 anni	non più di 2 mandati consecutivi
FRANCIA	non previsto	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi
GERMANIA	40 anni	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi
GRECIA	40 anni	5 anni	non più di 2 mandati
IRLANDA	35 anni	7 anni	non più di 2 mandati
ITALIA	50 anni	7 anni	non previsto
LETTONIA	40 anni	4 anni	non più di 8 anni consecutivi
LITUANIA	40 anni	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi
MALTA	non previsto	5 anni	non previsto

PAESE	REQUISITO ANAGRAFICO	DURATA MANDATO	LIMITE ALLA RIELEGGIBILITÀ
POLONIA	35 anni	5 anni	non più di 2 mandati
PORTOGALLO	35 anni	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi; e non rieleggibilità nel quinquennio successivo alla fine del secondo mandato
REP. CECA	40 anni	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi
ROMANIA	non previsto	5 anni	non più di 2 mandati
SLOVACCHIA	40 anni	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi
SLOVENIA	non previsto	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi
UNGHERIA	35 anni	5 anni	non più di 2 mandati
ARGENTINA	30 anni	4 anni	non più di 2 mandati consecutivi
BRASILE	35 anni	4 anni	non più di 2 mandati consecutivi
CINA	45 anni	5 anni	non più di 2 mandati consecutivi
COREA DEL SUD	40 anni	5 anni	non rieleggibilità
INDIA	35 anni	5 anni	non previsto
INDONESIA	40 anni ¹	5 anni	non più di 2 mandati
MESSICO	35 anni	6 anni	non rieleggibilità
RUSSIA	35 anni	6 anni	non più di 2 mandati consecutivi

¹ Il requisito anagrafico non è presente nella Costituzione ma stabilito dalla legge elettorale n. 7/2017 ha introdotto il limite di quaranta anni di età.

PAESE	REQUISITO ANAGRAFICO	DURATA MANDATO	LIMITE ALLA RIELEGGIBILITÀ
STATI UNITI	35 anni	4 anni	non più di 2 mandati
SUDAFRICA	non previsto	5 anni ²	non più di 2 mandati
TURCHIA	40 anni	5 anni	non più di 2 mandati

² La Costituzione del Sudafrica stabilisce che la *National Assembly* - la Camera eletta a suffragio universale e diretto e di durata quinquennale - elegge il Presidente tra i suoi componenti, alla sua prima seduta o quando la carica di Presidente risulti vacante.

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. XII}
N. 1

MESSAGGIO ALLE CAMERE
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

(A norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione)

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 17 SETTEMBRE 1963

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Signor Presidente del Senato della Repubblica,
Signor Presidente della Camera dei Deputati,

dopo 15 anni di applicazione della Costituzione, si impone la considerazione se la esperienza non abbia rilevato in essa qualche manchevolezza che, per gli inconvenienti che ne derivano, è opportuno apprestarsi ad eliminare con sollecitudine.

La rilevazione di questi inconvenienti ha, naturalmente, lo scopo di perfezionare il nostro ordinamento costituzionale. Non può assumere significato critico.

Soprattutto mi preme segnalare alla vostra attenzione alcune considerazioni relative alla Corte Costituzionale, e al mandato del Presidente della Repubblica.

Dei tanti problemi che solleva la Corte Costituzionale, che è l'organo regolatore dello sviluppo costituzionale del nostro ordinamento di Stato liberamente ordinato, e che merita rispetto ed elogio per il modo eccellente col quale ha adempiuto ai suoi compiti, uno mi pare più urgente considerare, al fine di assicurarne la continuità e la indipendenza dell'opera. Voglio riferirmi al metodo, adottato dall'articolo 4 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, per rinnovare i membri della Corte, metodo che può produrre gravi inconvenienti.

Dalle disposizioni dell'articolo 135, 4° comma, della Costituzione risultava chiaramente il principio che ciascun giudice era nominato per 12 anni. L'articolo 4 della predetta legge costituzionale ha sostanzialmente modificato l'articolo 135 della Costituzione e creato un sistema per il quale tutti i giudici della Corte scadono al termine dei primi dodici anni; solo successivamente si hanno scadenze parziali, cioè al termine di nove anni i due quinti della Corte, di dodici anni gli altri tre quinti, indipendentemente dalla data di nomina dei singoli giudici.

Col sistema così introdotto, è chiaro che tra cinque anni scadranno tutti i giudici costituzionali in carica, anche se siano stati nominati pochi mesi innanzi.

Lo stesso inconveniente si manifesterà nel rinnovo dei due quinti dopo nove anni, e dei tre quinti dopo dodici, perpetuandosi l'inconveniente della durata variabile e incerta della nomina, con i dannosi effetti connessi.

La disposizione sulla « rinnovazione parziale » contenuta nell'articolo 135, 4° comma Cost., e quelle che regolano le modalità della rinnovazione parziale,

contenute nei commi 2°-5° dell'articolo 4 legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, sono evidentemente ispirate dal criterio di evitare gli inconvenienti inerenti ad una decadenza contemporanea di tutti i componenti della Corte, al fine di assicurare una certa continuità nella composizione del collegio, pur attraverso l'avvicendamento dei suoi componenti imposto dall'articolo 135, 4° comma Costituzione.

Peraltro, fin dall'immediata costituzione della Corte, si è prodotto un graduale avvicendamento dei suoi componenti: in sette anni dalla prima composizione della Corte, ben nove giudici hanno dovuto essere sostituiti, e un decimo sta per esserlo.

È chiaro che il meccanismo della decadenza di ciascun giudice allo scadere del dodicennio (previsto dall'articolo 135, 4° comma Cost. e dall'articolo 4, 1° comma legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1) assicura a un tempo l'avvicendamento graduale dei giudici e quella continuità nella composizione della Corte, che è indispensabile per assicurarne indipendenza, costanza e sicurezza di indirizzi, senza brusche svolte nella sua giurisprudenza, che potrebbero pregiudicare la certezza del diritto e la continuità dell'equilibrio politico, funzionale e sociale del Paese.

La Costituzione degli S. U. d'America contiene il principio della nomina a vita dei giudici della Corte Suprema; ma tale sistema, mentre non sembra privo di inconvenienti, sarebbe anche in troppo grave contrasto con la nostra Costituzione, che stabilì un termine ampio, ma determinato:

Ritengo perciò, sottoponendo al Parlamento il problema, che sarebbe sufficiente ritornare sostanzialmente al sistema dell'articolo 135 della Costituzione, abrogando l'articolo 4 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, l'ultimo comma della disposizione transitoria VII, e modificando il 4° comma dell'articolo 135 della Costituzione, con lo stabilire che i giudici sono nominati per dodici anni e non sono immediatamente rieleggibili; che per ciascun giudice il dodicennio decorre dal giorno del giuramento; ed altresì che i giudici nominati dal Presidente della Repubblica non possono essere immediatamente confermati.

Sempre al fine di assicurare maggior prestigio alla Corte, pare necessaria una norma relativa all'elezione dei giudici da parte delle supreme magistrature.

Infatti, l'articolo 135 Cost. dispone che cinque dei giudici della Corte sono eletti « dalle supreme magistrature »: ma nessuna disposizione è stata dettata per la elezione dei giudici di estrazione giurisdizionale.

Nella prassi è stato finora considerato sufficiente per l'elezione aver riportato il maggior numero dei voti, anche se questo sia inferiore alla metà dei votanti, senza procedere ad alcun ballottaggio.

Questo sistema contrasta con quelli generalmente adottati per la elezione a cariche pubbliche da parte di corpi collegiali ristretti, nei quali per l'elezione è adottato normalmente il principio della maggioranza dei votanti.

Sembra perciò opportuno disporre che, nel caso di mancato raggiungimento, al primo scrutinio, di un certo numero di voti pari alla maggioranza assoluta dei componenti del collegio, si proceda a votazione di ballottaggio tra i due candidati che abbiano riportato il maggior numero dei voti.

La Costituzione, che assicura la libertà della persona nei suoi diversi aspetti morali e materiali, e garantisce che questa libertà non diventi licenza ma anche non venga oppressa, e contempera coi supremi interessi della Comunità il rispetto della persona dei singoli, deve essere garantita nella sua applicazione: è questo il compito supremo dell'ordinamento, compito delicato e difficile affidato alla Corte Costituzionale. La Corte ha degnamente assolto al compito suo: spetta agli altri organi dello Stato operare affinché la Corte diventi sempre più il centro vivo del nostro ordinamento costituzionale, e a tal fine assicurarne sempre meglio l'indipendenza, e garantire la scelta dei giudici.

* * *

La durata del mandato presidenziale è stata determinata in sette anni, forse derivando tale periodo dalla Costituzione della Repubblica Francese.

La Costituzione degli Stati Uniti d'America, adottata dalla Convenzione di Filadelfia il 17 settembre 1787, stabiliva (articolo 2, Sezione I) che il Presidente degli S. U. fosse eletto per quattro anni.

La stessa durata ha il mandato del Presidente della Repubblica Federale germanica, e questo termine è comune a diverse altre legislazioni.

Per quanto Hamilton, nel suo Saggio sulla Costituzione del 21 marzo 1788 (n. 72 della raccolta « Il Federalista ») sostenesse la convenienza della continuità dell'esecutivo, e quindi della rieleggibilità del Presidente degli S. U., Giorgio Washington, con un messaggio memorabile per l'onestà ed elevatezza del pensiero e per il commovente spirito di dedizione alla sua Patria, non volle accettare, per la terza volta, la candidatura alla presidenza degli Stati Uniti.

Si iniziò così una nobile consuetudine sempre osservata sino alla seconda grande guerra (1939-1945); ma la coscienza della necessità della norma indusse il Parlamento degli Stati Uniti a tradurre tale consuetudine nel 22° emendamento della Costituzione (27 febbraio 1951). In virtù di tale emendamento, vi è ormai il divieto costituzionale della elezione della medesima persona per più di due volte alla presidenza degli Stati Uniti.

È contemperata, in tal modo, la stabilità dell'esecutivo, perché i due mandati durano complessivamente otto anni, con la necessità che vi sia un rinnovamento, a non grandi intervalli, nella persona che riveste la funzione di Capo dello Stato

repubblicano, per evitare il danno delle continuità personali proprie dei regimi ereditari e innaturali in un regime repubblicano.

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.

La proposta modificazione vale anche ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione.

Una volta disposta la non rieleggibilità del Presidente, si potrà anche abrogare la disposizione dell'articolo 88 comma 2 della Costituzione, il quale toglie al Presidente il potere di sciogliere il Parlamento negli ultimi mesi del suo mandato. Questa disposizione altera il difficile e delicato equilibrio tra i poteri dello Stato, e può far scattare la sospensione del potere di scioglimento delle Camere in un momento politico tale da determinare gravi effetti.

I due punti, che segnalo al Parlamento perché nella sua sovranità li esamini con serenità per una eventuale revisione della Costituzione, mentre non toccano le linee fondamentali di essa, riguardano aspetti d'importanza notevole per lo sviluppo democratico del Paese.

Dal Palazzo del Quirinale, 16 settembre 1963.

ANTONIO SEGNI

GIOVANNI LEONE

CAMERA DEI DEPUTATI N. 599

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(LEONE)

Modificazioni agli articoli 85 e 88 della Costituzione

Seduta del 16 ottobre 1963

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il Presidente della Repubblica, avvalendosi del potere conferitogli dall'articolo 87, secondo comma, della Costituzione, ha indirizzato in data 16 settembre 1963 un Messaggio alle Camere, nel quale, tra l'altro, ha segnalato al Parlamento l'opportunità di introdurre nella nostra Carta il principio della non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato.

Com'è noto, la nostra Costituzione consente la rieleggibilità del Presidente della Repubblica (articolo 85, primo comma), mentre dispone che Egli non può esercitare la facoltà di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del Suo mandato (articolo 88, 2° comma).

Rileva il Messaggio come la durata settennale del mandato presidenziale, superiore a quella stabilita in altre Costituzioni di tipo repubblicano, sia sufficiente a garantire la continuità dell'azione dello Stato e come, per contro, mal s'adatti al regime repubblicano una troppo lunga permanenza della stessa persona nella carica suprema.

L'introduzione del principio della non immediata rieleggibilità nella nostra Costituzione si palesa quindi opportuna perchè evita il danno delle continuità personali e perchè nello stesso tempo vale anche ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto

che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione.

Una volta sancito tale principio, viene meno la principale ragione giustificatrice del divieto posto al Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del Suo mandato.

Il Messaggio sottolinea al riguardo come la disposizione dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione, alteri il difficile e delicato equilibrio tra i poteri dello Stato e possa « far scattare la sospensione del potere di scioglimento delle Camere in un momento politico tale da determinare gravi effetti ».

Il Governo ha preso nella più deferente considerazione il suggerimento del Capo dello Stato e, nel rendere omaggio all'alto concetto morale che lo ispira, riconosce che le soluzioni indicate portano un contributo di notevole importanza al perfezionamento delle nostre istituzioni costituzionali e allo sviluppo democratico del Paese.

Viene pertanto sottoposto all'approvazione del Parlamento il presente disegno di legge costituzionale con il quale si stabilisce, a modifica dell'articolo 85, primo comma, della Costituzione, che il Presidente della Repubblica non è immediatamente rieleggibile e si abroga il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE
COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

Il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile ».

ART. 2.

Il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione è abrogato.

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 845-bis e 168-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE ELIA)

Comunicata alla Presidenza il 28 febbraio 1991

SUI

DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

Modifica degli articoli 85 e 88
della Costituzione (n. 845-bis)

risultante dallo stralcio, approvato dal Senato della Repubblica
nella seduta antimeridiana del 7 giugno 1990, degli articoli 1 e 2 del

DISEGNO DI LEGGE N. 845

«Modifica degli articoli 59, 85 e 88 della Costituzione»

d'iniziativa dei senatori MANCINO, FABBRI, CARIGLIA e MALAGODI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1988

Modifica degli articoli 83, 85, 86, 88 e 94
della Costituzione (n. 168)

d'iniziativa dei senatori FILETTI, BIAGIONI, FLORINO, FRANCO,
GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI,
PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SIGNORELLI, SPECCHIA
e VISIBELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1987

ONOREVOLI SENATORI. - Adempio al mandato di riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo votato all'unanimità dalla Commissione affari costituzionali, risultante dal disegno di legge costituzionale n. 845-bis (Mancino, Fabbri, Cariglia e Malagodi), nel quale è da intendersi assorbita una parte (articolo 4) del disegno di legge costituzionale n. 168 (Filetti ed altri).

Al voto unanimemente favorevole alle proposte di modifica dell'articolo 85, primo comma, della Costituzione (divieto di rielezione immediata del Capo dello Stato) e dell'articolo 88 (abrogazione del secondo comma, e cioè del divieto di sciogliere le Camere nell'ultimo semestre del mandato presidenziale) si è pervenuti dopo che il ministro Maccanico, rimettendosi alla Commissione, aveva ricordato che più volte il Presidente della Repubblica nei messaggi inviati alle Camere si era espresso in favore della non rieleggibilità.

È evidente il richiamo ai noti messaggi del presidente Segni e del presidente Leone ed al disegno di legge costituzionale presentato il 16 ottobre 1963 dall'onorevole Leone, allora Presidente del Consiglio dei ministri, con una relazione in cui si rilevava che il Governo aveva preso «nella più deferente considerazione il suggerimento del Capo dello Stato». Inoltre la Commissione si è mostrata convinta della bontà di una riforma (che non modifica nei suoi lineamenti di fondo la figura del Capo dello Stato, ma rappresenta un classico esempio di razionalizzazione della normativa vigente), per i riferimenti che il relatore aveva fatto ad autorevoli opinioni dottrinali (in particolare del Crisafulli e del Paladin).

Di quest'ultimo autore è opportuno riferire quanto ebbe a scrivere nella voce «Presidente della Repubblica» dell'Enciclopedia del diritto, a pagina 183. Dopo avere affermato che il non essersi verificato in un

quarantennio nessun caso di rielezione di un Presidente uscente non ha dato luogo ad una convenzione, l'autore aggiunge:

«Ma questo non toglie che l'ipotesi della rielezione venga ormai considerata con sfavore ed appartenga al novero degli eventi politicamente improbabili.

D'altra parte, lo sfavore si spiega e si giustifica, non solo per ragioni pratiche, bensì per motivi di ordine istituzionale. Praticamente, quattordici anni sono molti, per non dire troppi. Ciò che più conta, istituzionalmente l'alternativa della non rielezione è quella che meglio si conforma al modello costituzionale di Presidente della Repubblica. Che occorra assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del Presidente rispetto alle Camere, e che una tale esigenza sia particolarmente viva in prossimità della scadenza del settennato, non risulta soltanto da particolari esperienze dell'Italia repubblicana, ma è stabilito autenticamente dalla Costituzione, là dove si preclude - appunto - lo scioglimento delle Assemblee parlamentari negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Nè sembra fondato assumere che lo stesso divieto della rielezione renderebbe sostanzialmente irresponsabile il Capo dello Stato, determinando il duplice rischio di un esercizio arbitrario oppure di un'atrofizzazione dei poteri presidenziali. Fin dal dibattito degli anni 1963-64, è stato giustamente rilevato che la vera responsabilità del Presidente rientra - semmai - nel tipo diffuso, in quanto "si attua o dovrebbe attuarsi ogni giorno... attraverso la sottoposizione del suo operato al vaglio critico ed al controllo... della pubblica opinione". Viceversa, appartiene alla mitologia costituzionale la tesi - pur sostenuta, a suo tempo, dalla dottrina prevalente - che il Capo dello Stato sia chiamato a rispondere dei propri atti al termine del suo mandato, sicchè l'elezione

di un nuovo Presidente comporterebbe una sanzione politica verso l'ex titolare dell'ufficio: oltre ad essere eventuale, poichè non tutti i Presidenti della Repubblica aspirano (o sono in condizione di aspirare) ad essere rieletti, la circostanza che il Presidente in carica non venga confermato non si trova affatto in un costante rapporto causale con l'accertamento di precedenti responsabilità presidenziali. Chi potrebbe seriamente sostenere, per esempio, che la mancata rielezione di Einaudi (sebbene votato - nel '55 - dai parlamentari del gruppo liberale) abbia assunto il primario significato di una censura nei confronti del complessivo operato dell'uscente? E chi potrebbe negare, per contro, che la considerazione dei meriti o demeriti personali del passato Presidente abbia ceduto nettamente ed inevitabilmente il passo - in quello come in altri analoghi casi - al diretto raffronto fra le personalità e le posizioni dei vari candidati, valutate in relazione al presente assetto politico (ed ai suoi possibili sviluppi)?».

Va dunque sottolineata la positività della durata settennale: essa concilia, secondo Giuseppe Ugo Rescigno, l'osservanza del principio repubblicano (elezione *ad tempus*) con la garanzia di una sufficiente continuità nell'ufficio presidenziale. Ma questi vantaggi della scelta a favore del settennato verrebbero annullati o diminuiti da una possibile rielezione: potrebbe verificarsi «il danno delle continuità personali proprie dei regimi ereditari e innaturali in un regime repubblicano» (come si avverte nel messaggio del presidente Segni). Il richiamo ai lavori preparatori della Costituzione per trarne argomenti a favore della rieleggibilità non appare oggi persuasivo, giacchè il modello costituzionale di Presidente della Repubblica si è formato soprattutto nel corso della Presidenza Einaudi. Del resto, il confronto con la situazione della Germania federale (la più vicina alla nostra) conferma, a mio avviso, il giudizio favorevole alla durata settennale ed alla non rieleggibilità. Come è noto, il Presidente della Repubblica in Germania è eletto per cinque anni ed è rieleggibile immediatamente per una sola volta: con una durata

che, in caso di rielezione, è più lunga del settennio italiano, ma comporta quella prova elettorale a tempi più brevi o più ravvicinati, particolarmente dannosa in Italia per la tensione competitiva tra esponenti politici e tra partiti. Tutto sommato, il periodo unico più breve da noi - sette anni a fronte di un decennio - è bilanciato rispetto all'esperienza germanica (che ha visto più rielezioni presidenziali) da una maggiore continuità nella carica al di fuori di una conferma da parte dei grandi elettori.

Come è noto, il limite al potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica negli ultimi sei mesi del suo mandato deriva dal timore, espresso nel corso dei lavori preparatori della Costituzione, che il Presidente uscente possa essere indotto ad usare in maniera arbitraria della sua potestà di scioglimento, al solo scopo di rafforzare la propria posizione, nella speranza che il rinnovato Parlamento sia diversamente composto e maggiormente inclinato a rieleggerlo. Ove si escluda l'immediata rieleggibilità cade anche il più rilevante motivo per mantenere in vigore il limite all'esercizio del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale (articolo 88, secondo comma, della Costituzione). Infatti la presunzione di minore rappresentatività del Presidente della Repubblica in questo periodo (è la tesi di Mortati) deve cedere di fronte al pericolo di situazioni critiche, suscettibili di presentarsi in ogni tempo e risolvibili in modo adeguato soltanto con il giudizio del corpo elettorale. Perciò l'abolizione del «semestre bianco» da una parte evita lo squilibrio nell'organizzazione costituzionale derivante dall'atrofizzazione di un potere così rilevante del Presidente; dall'altra, secondo l'esperienza quarantennale di vita repubblicana, non apre la strada all'arbitrio del Capo dello Stato, perchè, oltre al parere dei Presidenti delle Camere, è sempre necessario per il decreto di scioglimento il concorso sostanziale, espresso dalla controfirma, del Presidente del Consiglio dei ministri. Nè sembra felice la proposta della Commissione Bozzi

di vincolare l'esercizio del potere di scioglimento (oltreché alla non rieleggibilità) al parere «conforme» dei Presidenti delle Camere: oltre che per ragioni di funzionalità è doveroso scartare questa ipotesi perchè si eviti anche il sospetto di veti «corporativi».

Certo, non esiste sul piano logico un nesso inscindibile tra divieto di rieleggibilità e caduta del limite relativo al semestre bianco: in effetti alcuni autori, minoritari, si sono pronunciati per il mantenimento della rieleggibilità con l'eliminazione del semestre bianco ed altri per la soluzione opposta. Ma storicamente, e nella logica della razionalizzazione, non si può negare che le due scelte siano da considerare contestualmente connesse.

La loro adozione conferirebbe maggiore armonia e funzionalità alla nostra forma di governo, senza compromettere da nessun punto di vista il delicato equilibrio di poteri su cui essa si fonda.

* * *

Già durante il dibattito in Commissione era emersa la prospettiva dell'«ingorgo istituzionale», derivante dalla quasi contemporanea scadenza, all'inizio del luglio 1992, della X legislatura e del settennio presidenziale. Riferendo alla Commissione menzionavo il proposito, affiorato nella stampa, di prolungare in simili fattispecie il periodo previsto dall'articolo 61 della Costituzione entro cui è necessario procedere a nuove elezioni; giudicavo negativamente tale rimedio, contrastante, tra l'altro, con l'intenzione di contenere le spese elettorali. Mentre concludevo questa relazione è stata presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge costituzionale n. 5446, d'iniziativa dei deputati Labriola, Amato ed altri, con il titolo: «Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione». Ad avviso dei proponenti, il secondo comma dell'articolo 88 andrebbe così sostituito: «Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura».

È ovvio che in ordine a questa iniziativa esprimo alcune considerazioni, a titolo strettamente personale, per l'obiettivo connessione che esiste tra il testo sottoposto all'Assemblea del Senato e quello della proposta di legge citata. In effetti, se si opera una scelta a favore del testo adottato dalla Commissione affari costituzionali si risolve anche il problema dell'«ingorgo istituzionale»: mentre non è vera la reciproca.

Naturalmente tutto dipenderà da una valutazione di politica istituzionale: se si riterrà che la riforma approvata dalla Commissione è davvero di tale portata da incidere significativamente sulla figura del Presidente, come stimano i presentatori della proposta n. 5446, allora sarà preferita la ricerca di vie più congiunturali per districarsi dall'ingorgo istituzionale.

Chi scrive crede al contrario che la riforma approvata dalla Commissione affari costituzionali sia di pura razionalizzazione, risolvendo i due problemi in piena corrispondenza con il modello di Presidente della Repubblica affermatosi nella interpretazione della normativa costituzionale: e pertanto giudica preferibile, anche per motivi di economia procedimentale, la scelta operata dalla Commissione stessa. In entrambi i casi si dovrebbe seguire l'iter prescritto dall'articolo 138 della Costituzione; ma allora perchè non optare per la soluzione a regime rispetto a quella congiunturale, rivedendo la Costituzione una volta per tutte? Possibile che ormai si oscilli tra macroriforme di difficilissima realizzazione e miniritocchi per situazioni non corrispondenti all'*id quod plerumque accidit*?

Da ultimo è da chiedersi, al di là delle migliori intenzioni dei proponenti: è possibile come vorrebbe il nuovo testo dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione assimilare durante tutti i sei mesi del semestre bianco qualsiasi scioglimento a scioglimento «tecnico»? E lascia più che perplessi, in punto di logica, mantenere in vita il limite di cui al citato articolo 88, secondo comma, e poi prescindere completamente nelle fattispecie dell'ingorgo. Non so dunque se «la breve aggiunta»

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

possa ridursi ad un chiarimento interpretativo.

Il Parlamento scioglierà questi nodi.

* * *

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione propone all'Assemblea l'ap-

provazione del disegno di legge n. 845-bis, nel testo accolto dalla Commissione stessa, nel quale va considerato assorbito l'articolo 4 del disegno di legge n. 168, proponendo altresì lo stralcio delle restanti disposizioni di tale disegno di legge.

ELIA, *relatore*

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
N. 845-bis**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MANCINO ED ALTRI

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è rieleggibile».

Art. 2.

1. È abrogato il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. *Identico:*

«Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile».

Art. 2.

Identico.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**N. 168**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI FILETTI ED ALTRI

Art. 1.

1. L'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 83. - Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta dei voti.

Quando non è raggiunta la maggioranza assoluta si procede, nel quattordicesimo giorno successivo, alla votazione di ballottaggio tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti. È eletto colui che ottiene il maggior numero di voti.

Sono elettori i cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera dei deputati».

Art. 2.

1. I commi secondo e terzo dell'articolo 85 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«Trenta giorni prima della scadenza dei sette anni, i presidenti dei gruppi parlamentari e, con l'appoggio di cinquecentomila firme di elettori, i presidenti di partiti politici non costituiti in gruppi parlamentari o di comitati promotori depositano presso le Presidenze delle Camere il nominativo di un candidato con dichiarazione autografa di accettazione della candidatura. Le Presidenze delle Camere indicano la votazione per un giorno che sia precedente alla scadenza del mandato presidenziale.

Quando le Camere sono sciolte, o mancano meno di tre mesi alla loro cessazione, l'elezione ha luogo contemporaneamente alla elezione delle nuove Camere».

Art. 3.

1. Il secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«In caso di impedimento permanente, o di morte, o di dimissioni del Presidente della Repubblica, i Presidenti delle due Camere assegnano un termine di otto giorni per la designazione dei candidati ed indicano la votazione entro i successivi trenta giorni, salvo quanto stabilito dal terzo comma dell'articolo 85».

Art. 4.

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 88. - Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere».

Art. 5.

1. I primi tre commi dell'articolo 94 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«Non può rimanere in carica il componente del Consiglio dei Ministri nei cui confronti sia stata approvata da una delle Camere una mozione di sfiducia motivata e votata per appello nominale.

Non è ammessa una unica mozione di sfiducia nei confronti di più Ministri.

L'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri produce effetto anche nei confronti di tutti i Ministri».

