



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori PARRINI, ZANDA e BRESSA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 DICEMBRE 2021

Modifiche agli articoli 85 e 88 della Costituzione in materia di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e di esercizio del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato

ONOREVOLI SENATORI. - Già in sede di Assemblea costituente si pose il tema dell'opportunità di introdurre limiti alla rielezione del Presidente della Repubblica, specie a fronte di un mandato così lungo. Pur escludendo - saggiamente - la possibilità di limitare espressamente a due il numero totale dei mandati, secondo quanto disposto dall'articolo 29 della Costituzione della IV Repubblica francese del 1946, che avrebbe rappresentato, più che una limitazione, un invito alla rielezione, si ritenne preferibile non introdurre alcun divieto. I presupposti erano che un'eventuale rielezione avrebbe comunque assunto carattere di eccezionalità, e che le personalità chiamate a ricoprire la più alta carica dello Stato avrebbero potuto essere degne di un primo come di un secondo mandato. Quale contrappeso fu invece introdotto il secondo comma dell'articolo 88, creando così l'istituto del cosiddetto « semestre bianco », in base al quale il potere di scioglimento delle Camere non può essere esercitato negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale.

Il dibattito sull'opportunità di porre mano a queste norme, tuttavia, non si esaurì, e fu riaperto, con la massima solennità consentita dalla Costituzione, dall'allora presidente Segni che, nel messaggio alle Camere del 16 settembre 1963, sottoponeva al Parlamento, sul presupposto che il periodo di sette anni è « sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato », l'opportunità di introdurre la non immediata rieleggibilità del Presidente, per « eliminare qualunque, sia pure ingiusto, sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione ». Ciò avrebbe consentito l'abrogazione del secondo comma del-

l'articolo 88, disposizione che « 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 ».

Era una legislatura, peraltro, che stava procedendo o avrebbe proceduto ad altre riforme costituzionali di assoluto rilievo, come quella (del 1963) sulla composizione fissa delle Camere e quella sulla composizione della Corte costituzionale (del 1967, oggetto peraltro dello stesso messaggio).

Il messaggio era controfirmato, come Presidente del Consiglio, da Giovanni Leone, che poco dopo presentava alle Camere un disegno di legge costituzionale di modifica degli articoli 85 e 88 della Costituzione nel senso auspicato dal Capo dello Stato (C. 599 - IV legislatura). Addirittura in anticipo sul messaggio presidenziale, analoga iniziativa era partita da un gruppo di deputati guidati dal liberale Aldo Bozzi (C. 397 - IV legislatura).

Le proposte, tuttavia, sarebbero rimaste a lungo sulla carta, tanto che lo stesso Giovanni Leone, come ricordato dal presidente Mattarella l'11 novembre 2021 nel discorso tenuto in occasione del ventennale della scomparsa, una volta assunto a prima carica dello Stato richiamò nuovamente l'opportunità di una riforma in tal senso nel proprio messaggio alle Camere del 14 ottobre 1975.

Il tentativo più avanzato di riforma in questo senso si ebbe però nella IX legislatura, con la ben nota Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali presieduta proprio da Aldo Bozzi, che proponeva l'introduzione della non immediata rieleggibilità e, quanto agli ultimi sei

mesi di mandato, la subordinazione del potere di scioglimento al parere conforme dei Presidenti delle Camere.

Nota è la sorte della riforma prospettata in quella sede (era il 1985). Della legislatura successiva è l'iniziativa, questa volta presso la Camera alta (S. 845 - X legislatura), dei senatori Mancino (DC), Fabbri (PSI), Cariglia (PSDI) e Malagodi (PLI): le modifiche proposte agli articoli 85 e 88, che si discostavano in parte da quanto delineato dalla citata Commissione Bozzi, corrispondono peraltro integralmente al presente disegno di legge. Con riferimento all'articolo 85, il divieto di rielezione « immediata » proposto in precedenza appariva infatti poco giustificabile a fronte della notevole durata del mandato: il principale argomento richiamato dal presidente Segni nel suo messaggio, ovvero l'esperienza statunitense e la consacrazione, nel 1951, attraverso il XXII emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti, del divieto assoluto di terzo mandato presidenziale, andava proprio in quella direzione. Quanto all'articolo 88 invece la modifica proposta andava nel senso auspicato nel 1963, con la mera abrogazione del secondo comma.

Successivamente, occorre ricordare la legge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1 che, nell'affrontare il problema della coincidenza tra la fine della legislatura e il « semestre bianco » - circostanza destinata a verificarsi nel 1992 - adottò la soluzione minimalista di una parziale deroga al divieto

di scioglimento e in qualche modo mise in sordina il dibattito, che si spostò poi su più generali prospettive e tentativi di riforma, ivi comprese le modalità di elezione del Capo dello Stato.

Il conferimento, nel 2013, di un secondo mandato al presidente Napolitano - che peraltro aveva più volte manifestato una diversa volontà - ha senza dubbio cambiato i termini della questione, che da mera possibilità teorica si è tradotta in precedente, e invita a interrogarsi sull'opportunità di riprendere e tradurre in norma argomentazioni così autorevolmente espresse. È infatti evidente che, se l'eccezione divenisse regola e quella che è stata la regola cominciasse ad apparire come eccezione, l'equilibrio dei poteri delineato dalla Carta potrebbe risulterne alterato. Non è peraltro un caso se gli Stati Uniti, pur in un contesto di elezione sostanzialmente diretta del Presidente, hanno introdotto il divieto del terzo mandato quadriennale solo nel momento in cui l'eccezione avrebbe potuto divenire prassi.

Quanto alla presente iniziativa, l'articolo 1 introduce, all'articolo 85 della Costituzione, un divieto assoluto di rielezione del Presidente della Repubblica.

L'articolo 2, invece, abroga integralmente il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione: l'introduzione del divieto di rielezione fa cadere la *ratio* alla base dell'istituto, ovvero quella di avere delle Camere favorevoli alla propria rielezione, che quindi può essere integralmente abolito.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Non rieleggibilità del Presidente
della Repubblica)*

1. Al primo comma dell'articolo 85 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e non è rieleggibile. ».

Art. 2.

*(Abolizione del cosiddetto
« semestre bianco »)*

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