

Fabio Ratto Trabucco

## IL FETICCIO DEL CD. SEMESTRE BIANCO PRESIDENZIALE NEL SISTEMA DEI *CHECKS AND BALANCES* ITALIANI\*

SOMMARIO: 1. La sterilizzazione semestrale del potere presidenziale di scioglimento delle Camere. – 2. Gli infruttuosi tentativi di superamento del cd. semestre bianco. – 3. L'abolizione del cd. semestre bianco anche a prescindere dal divieto di rielezione presidenziale. – 4. Per una conclusione con riferimenti comparati alle esperienze moldava e romena prive di tensione applicativa.

### 1. *La sterilizzazione semestrale del potere presidenziale di scioglimento delle Camere*

A far data dal 3 agosto 2021 è iniziato il cd. semestre bianco quale denominazione convenzionale del periodo in cui, con l'approssimarsi della scadenza dell'incarico settennale mattarelliano, il Presidente della Repubblica a mente dell'art. 88, secondo comma, Cost., non può esercitare la facoltà di scioglimento delle Camere.

Il ripresentarsi di questa peculiare situazione limitativa dei poteri presidenziali richiama nuovamente l'attenzione sul problema dell'effettiva validità della normativa afferente al cd. semestre bianco, oggetto d'attenzione dottrinarina sin dai primi anni Sessanta del secolo scorso<sup>1</sup> e con enfasi nelle decadi successive.

Ci si chiede infatti se, ancora oggi, a distanza di oltre sette decenni dal varo della Carta costituzionale e dagli annessi malcelati dubbi e timori che ispirarono in materia il Costituente, sia corretto e doveroso mantenere in vigore una rego-

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Cfr. G. FERRARI, G. PERRONE CAPANO, *Semestre bianco semestre nero: a proposito del potere del Capo dello Stato di sciogliere il Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1961, 2, p. 428 ss.

la che impedisca al Capo dello Stato negli ultimi sei mesi del mandato di sciogliere le Camere. Una risposta all'arduo quesito non può prescindere sia dall'analisi delle ragioni portate a sostegno dai Padri Costituenti nella redazione della norma di cui all'art. 88, secondo comma, Cost., sia dall'esame delle opinioni espresse dalla dottrina costituzionalistica, nonché dall'individuazione di quelli che oggi potrebbero essere vantaggi e svantaggi del mantenimento del disposto.

A tale proposito occorre rammentare il vivace dibattito svoltosi in seno alla Costituente circa il testo normativo contenuto attualmente all'art. 88 Cost. La conclusione fu per la formulazione di una norma che conferisce il potere di scioglimento delle Camere al Capo dello Stato, onerato del solo dovere di sentire – con parere obbligatorio ma non vincolante – i Presidenti dei due rami del Parlamento. La limitazione di tale potere fu introdotta a seguito della proposta di Laconi, secondo la quale il Presidente della Repubblica «non poteva usare di tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato»<sup>2</sup>. L'emendamento – nonostante il relatore Tosato lo ritenesse «superfluo»<sup>3</sup> – fu approvato e divenne il secondo comma dell'art. 88 Cost.

In sede di dichiarazione di voto, Laconi rilevò come il suo emendamento fosse diretto, da un lato, a completare la norma di cui all'ultimo comma dell'art. 85 Cost. – che prevede la *prorogatio* dei poteri presidenziali allorquando le Camere sono sciolte ovvero mancano meno di tre mesi alla loro cessazione e dispone che le elezioni del nuovo Presidente avvengano entro quindici giorni dalla riunione delle nuove Camere – e, dall'altro, ad evitare che il Capo dello Stato, avvicinandosi la scadenza del mandato, valutando di non godere del favore delle Camere, potesse approfittarne per scioglierle, onde avere automaticamente prorogati i suoi poteri sino a quindici giorni dopo la riunione delle nuove Camere, servendosi in questo frangente del suo potere prorogato per influenzare le elezioni.

---

<sup>2</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947*, p. 1545.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Questa la motivazione ufficialmente risultante dai lavori preparatori della Costituzione. A ben vedere si trattava di giustificazioni direttamente connesse al cd. 'complesso del tiranno' ovvero dell' 'uomo solo al comando', di cui ampiamente temevano i Costituenti usciti dalla lotta antifascista, nel timore di incontrollate degenerazioni – *id est*, un qualche 'piccolo' *golpe* legale – da parte dell'organo monocratico di vertice del Paese per quanto ad elezione indiretta parlamentare e dunque pure privo di una qualsivoglia legittimazione popolare diretta.

A tale ragione altre se ne aggiunsero da parte della dottrina, quali il depotenziamento dell'organo alla fine del mandato<sup>4</sup> con minore idoneità alle complesse valutazioni che importa la decisione di scioglimento<sup>5</sup> e, in genere, la prevenzione della possibilità di comportamenti non ispirati ad imparzialità. Ovvero ancora l'esigenza di evitare un vuoto istituzionale, cioè la contestuale assenza in carica con pienezza delle funzioni di Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica nello stesso periodo temporale in cui sta per chiudersi il mandato presidenziale<sup>6</sup>. Più che di un mero potere in esaurimento si tratterebbe invece di una più ampia *ratio* sottesa che riacorda il cd. semestre bianco con, da un lato, la proroga dei poteri presidenziali prevista nel caso in cui il suo mandato sia giunto a scadenza e le Camere siano sciolte o manchi meno di tre mesi alla loro cessazione, *ex art.* 85, terzo comma, Cost., e dall'altro lato, l'analoga previsione operante in caso di impedimento permanente, decesso o dimissioni del Capo dello Stato, *ex art.*

---

<sup>4</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88-91*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1983, p. 9 ss., che richiama L. ELIA, *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, 1958, p. 220 e M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, 4, p. 1329 ss.

<sup>5</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, p. 663 e G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblée parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVIII, 1991, p. 6.

<sup>6</sup> Cfr. A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Diritto e società*, 1979, 4, pp. 813-814 e V. SICA, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, 1964, 1-2, p. 85.

86, secondo comma, Cost. E sulle capacità taumaturgiche che il decorso di un breve lasso temporale può generare nei ‘giochi politici’ si è pure discutibilmente fondato un motivo per la conservazione del cd. semestre bianco<sup>7</sup>, laddove i frangenti politici non sempre traggono beneficio dal temporeggiare, se non dal traccheggiare.

Tuttavia, appare evidente che la ragione della limitazione presidenziale va tecnicamente letta, anzitutto, alla luce delle caratteristiche del potere presidenziale di scioglimento delle Camere<sup>8</sup>. Perché difatti porsi tanti quesiti per giungere ad una giustificazione, anche in tempi molto successivi all’entrata in vigore della Costituzione, della limitazione dei poteri del Capo dello Stato? È evidente che l’intento ha una sola ed unica motivazione: l’ampiezza del potere presidenziale di scioglimento delle Camere per tutta la durata del suo mandato.

Basti a tal proposito l’esame dell’art. 88 Cost., per trarne un netto convincimento. È il Presidente della Repubblica che, con atto autonomo, sentiti solo i pareri non vincolanti dei Presidenti delle Camere, può provvedere al loro scioglimento. Neppure viene richiesto dalla norma il sostegno di un’apposi-

---

<sup>7</sup> Cfr. G. D’AMICO, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 2, p. 407.

<sup>8</sup> *Ex plurimis*, cfr.: S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016; P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. RUGGERI, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 111-136; A. MASTROPAOLO, *Forma di governo, stabilità e scioglimento anticipato delle Camere nell’opera di Leopoldo Elia*, in *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di M. DOGLIANI, Napoli, 2011, pp. 307-336; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, 2008; G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblée parlamentari*, Napoli, 1990; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblée parlamentari*, I-II, Milano, 1988; L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. SILVESTRI, Milano, 1985, pp. 159-185; D. SANTELLIA, G. PAGNANO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *L’Amministrazione italiana*, 1970, 11, pp. 1310-1326.

ta motivazione<sup>9</sup>, ben diversamente dall'ipotesi di cui all'art. 126, primo comma, Cost., in cui è espressamente richiesta l'esternazione dei motivi per lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge ovvero per ragioni di sicurezza nazionale.

Infatti, dalla piana lettura della norma si ricava conferma della posizione che il Costituente volle dare al Presidente della Repubblica, configurando l'organo in modo che assicurasse l'equilibrio tra i poteri, affinché nessuno potesse prevalere, onde garantire una serena vita democratica del Paese. Per l'effetto, lo scioglimento delle Camere non è stato modellato come atto governativo, né come atto complesso, laddove sono stati significativi gli sforzi dottrinari tesi alla definizione della natura dell'atto di scioglimento parlamentare, tentando di classificarlo tra gli atti complessi e tra quelli composti nonché come atto duumvirale, *tertium genus* tra l'atto complesso e quello composto<sup>10</sup>.

Non già solo il Capo dello Stato ma anche l'Esecutivo si sarebbe potuto avvalere in maniera incontrollata di tale potere, alterando l'equilibrio predisposto. Il fatto che sia preteso il solo parere, non vincolante, dei Presidenti dei due rami del Parlamento e cioè di soggetti ai quali è devoluto il compito di esercitare funzioni con obiettività ed imparzialità per la carica che ricoprono, al di fuori di partigianerie politiche, attesta l'intendimento di non consentire interferenze da parte di portatori di opinioni partitiche e, a maggior ragione, da parte del Governo, nell'esercizio del potere di scioglimento.

---

<sup>9</sup> *Contra*, sull'esigenza di una motivazione a sostegno del decreto di scioglimento delle Camere, cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 2, p. 333 ss.

<sup>10</sup> Cfr. in tema: R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, 2, pp. 1-52; M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni "sotto dettatura" della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 2, pp. 319-337; C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2007, 1, pp. 129-178; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, I, Milano, 1958, pp. 197-198.

Come noto, a mente dell'art. 89 Cost., l'atto presidenziale, al pari di ogni altro atto proveniente dal Capo dello Stato, deve essere controfirmato. Tale disposto riproduce sostanzialmente l'art. 67 dello Statuto Albertino<sup>11</sup> ma, a fronte di un ben diverso sistema costituzionale, non è corretto ritenere la firma ministeriale mero requisito di efficacia dell'atto<sup>12</sup>. Peraltro, il controllo sullo specifico provvedimento di scioglimento parlamentare ha un valore meramente giuridico formale e non di stretto merito<sup>13</sup> e per quanto la dottrina ha ritenuto che il Governo possa anche rifiutare la controfirma dell'atto<sup>14</sup>. Il risultato è anche un modello di Capo dello Stato disegnato dalla Costituzione che, non a caso, è stato ritenuto diverso, sia da quello del 'Presidente debole' tipico della forma di Governo parlamentare, sia da quello del 'Presidente forte' tipico delle forme di Governo presidenziali o semipresidenziali<sup>15</sup>. Del resto, se inizialmente lo spazio istituzionale del Capo dello Stato era costituito da una maggior parte di poteri propri del Presidente che avevano subito nel corso degli anni un processo di erosione teso a farne il possessore di una 'poltrona vuota'<sup>16</sup>, al

---

<sup>11</sup> A mente del quale «I Ministri sono responsabili. Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro». Per la storia della controfirma, cfr. G. JELLINEK, *Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie*, in Id., *Ausgewählten Schriften und Reden*, II, Häring, Berlin, 1911, p. 132.

<sup>12</sup> *Contra*, cfr. P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, Edizioni Universitarie, 1961, p. 298.

<sup>13</sup> Cfr. P. BARILE, *op. cit.*, 333 e G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro italiano*, 1953, 4, col. 89 ss.

<sup>14</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, pp. 378-379.

<sup>15</sup> Cfr. P. STANCATI, *Della "neutralità" del Capo dello stato in tempo di crisi: sulla (presunta) "deriva presidenzialista" nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all'esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, 2, p. 57; C. CHIMENTI, *Il Presidente della Repubblica nel Parlamento maggioritario*, in *Nomos*, 2002, 1, pp. 45-51 e G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Presidente*, in *Nuovi studi politici*, 1985, 3, pp. 77-83. Con riguardo al caso del Presidente Napolitano, cfr. G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015.

<sup>16</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Temi di rilevanza costituzionale sulle elezioni del Presidente della Repubblica*, in *Parlamento*, 1978, 9-10, pp. 4-5.

contrario, sin dagli anni Settanta, la dottrina ha evidenziato una progressiva estensione della carica presidenziale<sup>17</sup> e particolarmente nei frangenti più delicati delle vicende politico-istituzionali del Paese<sup>18</sup> sino a farne un «soggetto di politica attiva»<sup>19</sup> titolare di una sorta di ‘freno di emergenza’. Non è infatti un caso, a ben vedere, che quando il Capo dello Stato si mette a fare il notaio rimane formalmente *super partes*, ma in realtà si presta oggettivamente a fare il gioco o l’interesse della parte politica più forte<sup>20</sup>.

Tuttavia, se l’opinione tradizionale sulla *ratio* del divieto di cui al secondo comma dell’art. 88 Cost., è quella di evitare la possibilità di comportamenti del Capo dello Stato determinati dall’intento di facilitare la propria rielezione, si potrebbe mettere in dubbio la possibilità per lo stesso Capo dello Stato di abusare del potere di scioglimento per interessi personal-elettoralistici se la decisione di sciogliere le Camere fosse rimessa a una concorde deliberazione del Governo e del Presidente. Senonché, il primo comma dell’art. 88 Cost., non contempla alcun intervento governativo nella procedura di scioglimento e, al contrario, l’obbligo imposto al Capo dello Stato di consultare i Presidenti delle due Camere mal si concilia con una competenza esclusiva del Governo. Nel nostro ordinamento, qual è venuto convenzionalmente atteggiandosi, la decisione

---

<sup>17</sup> Cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 165 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 699; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 660.

<sup>18</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “Presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2021, 1, pp. 1-7; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2018, 3, pp. 1-14; G. PASQUINO, *L’elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 1, pp. 111-114; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema*, in *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, a cura di A. BALDASSARRE, G. SCACCIA, Roma, 2010, p. 49 ss.

<sup>19</sup> Cfr. M. BERTOLISSI, *Il Presidente della Repubblica e la crisi della forma di governo parlamentare*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, I, a cura di C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI, Napoli, 2020, p. 517.

<sup>20</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *Presidenza Ciampi: luci e ombre di un settennato*, in *Nomos*, 2005, 3, pp. 15-23.

di sciogliere le Camere è condizionata all'apprezzamento governativo circa la sua convenienza politica e, di fatto, non si sono mai verificati casi di dissoluzioni imposte dal Presidente in antitesi al raccordo Governo-Parlamento<sup>21</sup>. Inoltre spetta all'Esecutivo accertare, attraverso la controfirma, se l'atto del Capo dello Stato sia formalmente e sostanzialmente costituzionale. Dunque rientra nella sfera dei controlli governativi il blocco degli scioglimenti determinati da meri interessi personali del Presidente<sup>22</sup>. Per l'effetto il cerchio si chiude e la stessa limitazione allo scioglimento parlamentare nell'ultimo semestre del mandato si giustifica proprio solo ove si riconosca al Capo dello Stato un reale margine di scelta nell'esercizio del potere in esame<sup>23</sup>.

## 2. *Gli infruttuosi tentativi di superamento del cd. semestre bianco*

Premesso quanto sopra, riferendoci in particolare alla permanenza dell'efficacia della normativa del cd. semestre bianco, va rammentato che essa – rivelatasi inopportuna già nel 1962 alla fine della Presidenza Gronchi per la sua eccessiva rigidità, quale priva di fondate giustificazioni<sup>24</sup> –, fu oggetto l'anno seguente di un messaggio al Parlamento da parte del Presidente Segni<sup>25</sup>. Si trattava in assoluto del primo messaggio presidenziale alle Camere nella storia repubblicana<sup>26</sup>, in

---

<sup>21</sup> Cfr. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 208.

<sup>22</sup> Cfr. A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle camere*, cit., pp. 795-835.

<sup>23</sup> Cfr. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 204.

<sup>24</sup> Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, 2, p. 285 ss.

<sup>25</sup> Cfr. A. SEGNI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Camera dei deputati, Disegni di legge e relazioni, doc. XII, n. 1, 16 settembre 1963 nonché in tema S. MURA, *Antonio Segni*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI, M. VOLPI, Bologna, 1997, pp. 215-217.

<sup>26</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SERVIZIO STUDI, *I messaggi del Presidente della Repubblica a norma dell'art. 87, secondo comma, della Costituzione. Precedenti parlamentari*, Camera dei Deputati, Roma, 2002 e M. DOGLIANI, *Il "pote-*



forza del potere previsto, *ex art. 87*, secondo comma, Cost., in occasione dell'avvio della IV Legislatura, che propose l'abrogazione della regola del cd. semestre bianco, con la contemporanea adozione del principio della non rieleggibilità del Capo dello Stato<sup>27</sup>. Per Segni, «una volta disposta la non rieleggibilità del Presidente, si potrà anche abrogare la disposizione dell'art. 88 comma 2 della Costituzione [...]», la quale «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»<sup>28</sup>.

Principio che fu poi ripreso da una proposta di legge costituzionale<sup>29</sup> ed anche dal Governo che presentò un disegno di legge costituzionale<sup>30</sup>, ambedue nel senso della non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato con annessa soppressione della regola del cd. semestre bianco. Si riteneva dunque che, vietando la rielezione del Presidente della Repubblica, sarebbero venute meno le ragioni prudenziali che a suo tempo indussero il Costituente a prevedere la norma limitatrice. Una volta travolto il principio della rieleggibilità sarebbe stato superato anche il divieto di scioglimento nel cd. semestre bianco, norma che, paralizzando la funzione presidenziale in quel periodo, poteva nuocere alla funzionalità del sistema<sup>31</sup>.

Tuttavia, ambedue le ridette proposte caddero nel vuoto laddove neppure furono oggetto di dibattito alle Camere e questo anche per la malcelata volontà parlamentare di evitare l'incremento della legittimazione al Capo dello Stato, percepito quale invasivo di attribuzioni spettanti al solo Parlamen-

---

*re di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 221 ss.

<sup>27</sup> Cfr. A. GALATELLO-ADAMO, *Osservazioni in margine al messaggio presidenziale sulla non rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, Napoli, 1964.

<sup>28</sup> Cfr. A. SEGNI, *op. cit.*, p. 6.

<sup>29</sup> Atto Camera n. 397, IV Legislatura, Proposta di legge costituzionale di iniziativa dei deputati Bozzi, Malagodi, Marzotto, Badini Confalonieri, Ferioli ed Alessi, depositata l'11 settembre 1963.

<sup>30</sup> Atto Camera n. 599, IV Legislatura, Disegno di legge costituzionale di iniziativa del Governo, depositato il 16 ottobre 1963.

<sup>31</sup> Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 1331.

to<sup>32</sup>. Prova ne sia che il successivo Presidente Leone reiterò nel 1975 in un ulteriore messaggio alle Camere<sup>33</sup> la necessità espressa dal predecessore circa la revisione degli artt. 85 e 88, Cost.<sup>34</sup>. Il messaggio segniano è stato peraltro espressamente ripreso dal Presidente Mattarella in un intervento pubblico nell'occasione del 130° anniversario della nascita di Segni<sup>35</sup>, sostenendo l'esigenza di superamento della regola del cd. semestre bianco in luogo della previsione del divieto di rielezioni del Capo dello Stato<sup>36</sup>.

D'altro canto, alla Costituente il tema della durata del mandato presidenziale aveva intercettato anche l'ipotesi del divieto di rielezione (ovvero di non immediata rielezione ovvero di unica rielezione) del Capo dello Stato con ampia prevalenza di opinioni contrarie, financo a livello di *leader* partitici quali Moro e Togliatti che pure si spesero sul punto<sup>37</sup>. Il tutto sulla scorta di un coacervo di ragioni tanto contingenti (come la penuria di uomini politici), quanto superficiali (come il vincolo morale del collegio elettorale a fronte di un'unica possibilità rielettiva ovvero l'elevata restrittività del divieto di rielezione e della non immediata nuova elezione). Sino al punto che lo stesso Tosato aveva posto in evidenza come la rieleggibilità poteva financo essere letta anche quale scortesie istituzionale nei confronti del Capo provvisorio dello Stato che non avreb-

---

<sup>32</sup> Cfr. D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 2012, p. 53.

<sup>33</sup> Cfr. G. LEONE, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Camera dei deputati, Disegni di legge e relazioni, doc. I, n. 1, 15 ottobre 1975.

<sup>34</sup> Cfr. G. D'ORAZIO, *Messaggio presidenziale sullo "stato della Repubblica"*, in *Diritto e società*, 1975, 3, pp. 464-477.

<sup>35</sup> Cfr. S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, 2 febbraio 2021, in <http://www.quirinale.it>.

<sup>36</sup> Cfr. G. MENEGATTO, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *Consulta Online*, 2021, 1, pp. 258-260.

<sup>37</sup> Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, *Resoconto sommario della seduta di martedì 21 gennaio 1947*, p. 136.

be dunque potuto essere rieletto<sup>38</sup>. Come peraltro poi avvenne stante il non gradimento degasperiano per lo scarso appoggio presidenziale al cambio di coalizione di Governo con annessa *conventio ad excludendum* anticomunista<sup>39</sup>, nonché a fronte delle resistenze formali alla ratifica del punitivo trattato di pace di Parigi<sup>40</sup>. L'emendamento Lami Starnuti teso a prevedere l'espressa rieleggibilità, dapprima approvato in Commissione, venne quindi prontamente ritirato nel *plenum*<sup>41</sup>.

Come noto, la sola e mera minore novella operata all'art. 88 Cost., è intervenuta con la l. cost. n. 1 del 1991, di riforma del cd. semestre bianco onde far fronte al cd. 'ingorgo costituzionale' della coincidenza fra la scadenza del mandato delle Camere e del Capo dello Stato<sup>42</sup>, laddove paradossalmente il Presidente non avrebbe potuto sciogliere un Parlamento che era a sua volta in scadenza di mandato<sup>43</sup>. Ulteriori coincidenze, quantomeno parziali, fra il cd. semestre bianco e la fine naturale della legislatura si sono poi peraltro verificate anche nel 2006 e nel 2012<sup>44</sup>, laddove nel primo caso un susseguirsi

---

<sup>38</sup> Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 dicembre 1946*, p. 6.

<sup>39</sup> Cfr. F. BARTOLOTTA, *Parlamenti e governi d'Italia. Dal 1848 al 1970*, Roma, Vito Bianco, 1971, p. 217.

<sup>40</sup> Cfr. I. MONTANELLI, M. CERVI, *L'Italia della repubblica. 2 giugno 1946-18 aprile 1948*, Milano, 1986, pp. 242-244.

<sup>41</sup> Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, p. 1433.

<sup>42</sup> Atto Camera n. 5446, X Legislatura, d'iniziativa del deputato Labriola ed altri, presentato il 12 febbraio 1991, recante «Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione».

<sup>43</sup> Il mandato del Presidente della Repubblica Cossiga era in scadenza il 3 luglio 1992 mentre il termine della legislatura era previsto per il 1° luglio dello stesso anno. Per l'effetto della revisione costituzionale le Camere vennero anticipatamente sciolte il 2 febbraio 1992 onde consentire le elezioni politiche nella primavera del medesimo anno. Cfr. M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una "curiosità costituzionale" o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 1, pp. 599-619.

<sup>44</sup> Il Presidente Ciampi sciolse anticipatamente le Camere con alcune settimane di anticipo l'11 febbraio 2006 a fronte di mandato in scadenza il 18 maggio 2006 (poi dimessosi il 15) mentre il Presidente Napolitano sciolse anticipatamente le Camere con quasi tre mesi d'anticipo il 22 dicembre 2012 a fronte di mandato in scadenza il 15 maggio 2013 (poi chiuso il 22 aprile stante l'intervenuta sua rielezione). Cfr. A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento*

di eventi costituzionalmente rilevanti nei primi mesi dell'anno (elezioni politiche, rinnovazione del Capo dello Stato, formazione del nuovo Governo, voto sul *referendum* costituzionale confermativo sulla riforma della Parte II della Costituzione) ha indotto la dottrina a parlare nuovamente ed espressamente di un 'groviglio costituzionale'<sup>45</sup>.

La suddetta modifica, realizzata mediante l'aggiunzione di un inciso volto a permettere al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere anche nell'ultimo semestre del proprio mandato, nel caso in cui quest'ultimo coincida, in tutto o in parte, con gli ultimi sei mesi della legislatura, non appare tuttavia avere mutato i termini della questione stante l'assoluta episodicità del caso di specie. Si tratta di una sorta di 'soluzione minimale' per fronteggiare un peculiare frangente istituzionale, che non ha risolto alcuno dei problemi da tempo posti intorno all'art. 88 Cost.: né quello della utilità del cd. semestre bianco, né quello, connesso, dell'opportunità di sancire la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica<sup>46</sup>. Un anticipo tecnico delle elezioni poco prima della naturale scadenza della legislatura, che peraltro avrebbe potuto ammettersi anche in via di interpretazione dell'originario art. 88 Cost. (potendosi cioè non considerare anticipato uno scioglimento che intervenga in stretta prossimità alla scadenza naturale della legislatura<sup>47</sup>), da cui financo la critica dottrina circa la totale inutilità di una tale revisione<sup>48</sup>.

Una parte della dottrina peraltro ha fatto notare come la norma che vieta l'immediata rieleggibilità, diminuendo la sfera di responsabilità del Presidente, finirebbe per sortire l'ef-

---

*anticipato delle camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivista AIC*, 2012, 4, pp. 1-16 e S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 2, pp. 339-356.

<sup>45</sup> Cfr. C. CHIMENTI, *Breve rassegna sull'“ingorgo costituzionale” del 2006*, in *Nomos*, 2006, 3, pp. 67-76.

<sup>46</sup> Cfr. V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 2, p. 183.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Cfr. A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 221.

fetto opposto a quello sperato, tale da agire alla stregua di un «monarca irresponsabile»<sup>49</sup>. Non appare infatti giustificato il collegamento tra abolizione del cd. semestre bianco e non rieleggibilità. La Costituzione a tal proposito prevede la rielezione senza limite del Presidente in carica, nell'evidente considerazione dell'inopportunità di lasciare inutilizzate capacità che avessero già fornito buona prova nell'esercizio del mandato e nella convinzione che, i freni posti alla possibilità di un'azione per fini personali del Presidente, fossero sufficienti a garantire da eventuali velleità autoritative<sup>50</sup>.

È stato altresì notato in proposito che all'elezione di un Presidente dimissionario dalla carica, osterebbero ragioni di ordine pratico<sup>51</sup>. Potrebbe verificarsi, ad esempio, che le dimissioni – che non debbono essere motivate – siano rassegnate proprio durante il cd. semestre bianco, il che renderebbe possibile al Presidente neoeletto di sciogliere le Camere, allorché si constati la materiale impossibilità della costituzione di un nuovo Governo di fiducia del Parlamento e si renda necessario abbreviare il periodo della carenza governativa. In realtà, non si vedono le ragioni, visto il sistema costituzionale prescelto a suo tempo, di modificarlo con l'introduzione della non rieleggibilità. Il meccanismo di bilanciamento fra i più alti poteri statuali non appare infatti tale da far temere, se pure si prescindesse dalla realtà dei fatti, un uso costituzionale di un potere di supremazia autoritativa del Capo dello Stato.

Del resto, dall'esame dei vari tentativi di riforma costituzionale succedutisi nei decenni emerge come solo nella cd. Commissione bicamerale Bozzi e nella cd. Bozza di Lorenzago era stato previsto il superamento del cd. semestre bianco, sia pure con diverse modalità, ma la norma ha strenuamente re-

---

<sup>49</sup> P. BARILE, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, 1963, 4, p. 709.

<sup>50</sup> Cfr. F. SACCO, *L'elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità e responsabilità politica dell'organo presidenziale*, in *Diritto pubblico*, 2006, 1, pp. 915-945 e M. VOLPI, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., pp. 489-525.

<sup>51</sup> Cfr. C. MORTATI, *op. ult. cit.*, p. 431.

sistito nel tempo. A sua volta, l'ultima iniziativa parlamentare per una modifica in tal senso risale alla X legislatura<sup>52</sup> e solo recentemente è stata ripresa da un disegno di legge costituzionale che ha peraltro alzato la polemica politica, quale vela spinta per un rinnovo 'a tempo' del magistero mattarelliano in attesa della sua approvazione<sup>53</sup>.

Infatti, nel caso della Commissione per le riforme istituzionali del 1983-85 tra le proposte di revisione costituzionale figurava solo una limatura sulla via dell'abolizione del cd. semestre bianco, per cui il Capo dello Stato negli ultimi sei mesi del mandato non potrebbe sciogliere le Camere senza il conforme parere obbligatorio e vincolante dei Presidenti dei due rami del Parlamento, unitamente alla previsione della non immediata rieleggibilità del Capo dello Stato<sup>54</sup>. Si trattava a ben vedere di minori ritocchi al modello presidenziale, unitamente ad una nuova disciplina dell'impedimento permanente ed al rafforzamento del potere di rinvio delle leggi alle Camere<sup>55</sup>.

Al contrario, l'eterogeneo testo di revisione della Parte II della Costituzione pervenuto a *referendum* costituzionale rigettato nel 2006, prevedeva l'abolizione del cd. semestre bianco senza l'introduzione di limite alcuno alla rielezione presidenziale<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Atto Senato n. 845, di iniziativa Mancino ed altri, presentato il 10 febbraio 1988, da cui stralcio dell'Atto Senato n. 845-*bis*, sullo specifico tema del divieto di rielezione presidenziale ed espunzione della regola del cd. semestre bianco.

<sup>53</sup> Atto Senato n. 2468, di iniziativa Parrini ed altri, presentato il 2 dicembre 2021, recante «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».

<sup>54</sup> Cfr. D. GIACALONE, *Governo e Parlamento nei lavori della Commissione Bozzi*, Firenze, 1987 e P. ARMAROLI, *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padova, 1986.

<sup>55</sup> Cfr. G.F. CIAURRO, *op. cit.*, pp. 82-83 e A. REPOSO, *Riflessioni in tema di semestre bianco*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, III, Milano, 1984, pp. 399-431.

<sup>56</sup> Cfr. G. RIZZA, *La revisione della forma di governo nella Bozza di Lorenzago*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, IV, Napoli, 2004, pp. 1877-1889.

Dal canto suo, la cd. Commissione D'Alema del 1997 non solo aveva mantenuto il cd. semestre bianco, ma financo aveva esteso il congelamento del potere presidenziale nell'anno seguente al voto per la Camera dei deputati, qualora avvenuto successivamente all'elezione del Presidente della Repubblica. Inoltre, se il termine della legislatura scadeva nel penultimo semestre del mandato del Capo dello Stato, le elezioni della Camera dei deputati erano anticipate del tempo necessario per precedere di dodici mesi l'elezione del Presidente della Repubblica<sup>57</sup>.

In tempi più recenti come obliterare il mantenimento del cd. semestre bianco da parte della riforma costituzionale Bosschi-Renzi rigettata dal *referendum* del 2016, pur ad onta della recente anteriore travagliata vicenda venutasi a determinare per effetto del risultato elettorale del 2013, allorché il Presidente Napolitano si era visto privato proprio della sua arma più efficace onde superare lo stallo creato dalle principali forze politiche<sup>58</sup>.

Al riguardo, nell'ambito del generale tema della riforma dello Stato, delle istituzioni e dello stesso aggiornamento della Costituzione, appare doversi ragionevolmente sostenere che non è peraltro certo con le sole eventuali riforme della Carta che sia possibile risolvere i nodi politici della società italiana. Basti in materia ravvisare nell'indipendenza del Governo e nella logica che ha sempre presieduto alla distorta applicazione dell'art. 92 Cost., il momento di debolezza dell'Esecutivo, volubilità che nasce, in primo luogo, dall'angustia del consenso politico. Per l'effetto, stabilità dell'Esecutivo ed annessa governabilità divengono quasi una sorta di chimere istituziona-

---

<sup>57</sup> Art. 70, Atto Camera n. 3931-A e Atto Senato n. 2583-A, XIII Legislatura, Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione. Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1. Cfr. A. MASTROMARINO, *Il contributo di Leopoldo Elia ai lavori della cosiddetta Bicamerale D'Alema*, in *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di M. DOGLIANI, Napoli, 2011, pp. 291-305 e F. MARCHETTI, *La bicamerale di D'Alema*, Carrara, 2004.

<sup>58</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014, 8, p. 11.

li mentre la riforma della rappresentanza politica si appalesa come una malattia infantile della democrazia<sup>59</sup>.

### 3. *L'abrogazione del cd. semestre bianco anche a prescindere dal divieto di rielezione presidenziale*

A questo punto è opportuno analizzare se tuttora risponde ad esigenze costituzionali il divieto di scioglimento delle Camere nell'ultimo semestre del mandato presidenziale. Voci discordi sul mantenimento *tout-court* di tale normativa sono state espresse e non solo in collegamento con l'introduzione dell'ineleggibilità<sup>60</sup>, laddove invece dovrebbero essere mantenute distinte prescindendo da un legame di pregiudizialità reciproca, quasi che l'abrogazione del secondo comma dell'art. 88 Cost. fosse impraticabile in assenza di una contestuale introduzione del divieto di rielezione del Capo dello Stato<sup>61</sup>. Del resto, il caso della rielezione del Presidente Napolitano nel 2013 costituisce un'*extrema ratio* ovvero «una scelta pienamente legittima, ma eccezionale»<sup>62</sup>, che conferma l'invalsa prassi della non rielezione del Capo dello Stato uscente<sup>63</sup>. Il precedente ha dunque smentito Paladin, per cui la rielezione del Presidente

---

<sup>59</sup> Cfr. M. VILLONE, *Di riforme e riformatori*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, 1, pp. 1-30.

<sup>60</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, T. MARTINES, V. SICA, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*, 1964, 1-2, p. 76; A. BOZZI, P. BARILE, G. CUOMO, F.M. DOMINEDÒ, S. GALEOTTI, *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, *ivi*, 1963, 10-12, p. 697 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 1327; F. COSENTINO, *Il semestre bianco del Capo dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1961, 11-12, p. 1376.

<sup>61</sup> Cfr. G. MENEGATTO, *op. cit.*, p. 281.

<sup>62</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *Messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento nel giorno del giuramento*, Camera dei deputati, Roma, 22 aprile 2013.

<sup>63</sup> Cfr. S. PONS, *Giorgio Napolitano*, in *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, a cura di S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI, Bologna, 2018, p. 467; *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, a cura di F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, Torino, 2014; S. CECCANTI, *"Rieletto, ma non troppo": le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 1, p. 10.



della Repubblica, stante la «lunghezza del mandato», risultava «molto difficile se non del tutto impossibile»<sup>64</sup>, ma un tale caso limite non era certamente del tutto preconizzabile.

Tuttavia, in quadri d'elevata instabilità politica con difficile ricerca di una mediazione in punto della scelta del successore, la possibilità di rielezione appare come un'autentica valvola di sfogo del sistema, quantomeno da non trascurare. Il tutto a fronte di una scarsa razionalizzazione del parlamentarismo italiano, unita ad un'elevata parcellizzazione partitica connotata da inusitato tasso di radicalizzazione del conflitto politico<sup>65</sup>. Ne deriva l'ineluttabile tendenza ad una latente ingovernabilità, come anche l'attuale XVIII Legislatura ha dimostrato, stante l'elevata problematicità di pervenire ad una sintesi tesa a coagulare una maggioranza politico-parlamentare<sup>66</sup>. L'esito generato da tale infausto quadro appare peraltro, ed a sua volta, concretizzarsi in riforme sovente inefficaci, incomplete ovvero tra loro incoerenti.

Del resto, la soluzione del divieto di rieleggibilità in luogo della regola del cd. semestre bianco appare porre, come sopra enucleato, problemi di ordine pratico, posto che la non rielezione e dunque l'assenza di questo *check*, e l'impossibilità di una revoca se non per responsabilità penale, potrebbero indurre il Presidente uscente ad agire in modo che la sua volontà divenga preminente rispetto alle altre. Se si tengono presenti i casi nei quali, per prassi costituzionale, il Presidente può decretare lo scioglimento di una od entrambe le assemblee legislative, il divieto di scioglimento nel cd. semestre bianco non appare dotato di attuale funzionalità. Si tratta a ben vedere dei casi di grave e palese contrasto fra Paese reale

---

zionali, 2013, 2, pp. 403-406; G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2013, 2, pp. 1-4.

<sup>64</sup> Cfr. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 186.

<sup>65</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *La forma di Governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in *Federalismi.it*, 2018, 1, pp. 1-10 e A. RUGGERI, *"Forma di governo" e sistema dei partiti: due categorie oramai inservibili per la teoria costituzionale?*, in *Consulta Online*, 2018, 3, p. 599.

<sup>66</sup> Cfr. F. PATERNITI, *L'affannoso avvio della XVIII Legislatura e il ruolo dell'Esecutivo alla luce delle evoluzioni della forma di governo italiana*, in *Federalismi.it*, 2019, 2, pp. 1-29.

e Paese legale – e cioè di evidenziata incompatibilità nei rapporti tra le forze politiche nel Paese reale e nelle assemblee legislative<sup>67</sup> –, di grave ed insanabile conflitto tra i due rami del Parlamento in ordine ad una legge essenziale nell'esecuzione di un programma politico sulle cui basi un partito di Governo abbia ricevuto i suffragi dell'elettorato, di grave tensione fra le Camere ed il Governo espresso in modo tale da non provocarne le dimissioni ovvero, in ultima analisi, di incapacità dei due rami del Parlamento ad esprimere un Esecutivo.

La previsione del divieto di rielezione presidenziale necessita quindi di un'adeguata ponderazione posto che la sua 'rendenziale' quale surrogato del cd. semestre bianco, per come indicata da Segni e Mattarella, non convince appieno. Appare infatti qui evidente il rischio di obliterare le tipiche dinamiche istituzionali italiane a favore di mere teorie di stampo normativistico<sup>68</sup> che serrano il sistema sino al rischio di effettive degenerazioni (*id est* come sarebbe stato superato lo stallo del 2013 a fronte del divieto di rielezione presidenziale?). Si impone dunque quel *mix* di stampo paladiniano fra analisi normative a dinamiche istituzionali<sup>69</sup>, che però l'esperienza insegna come non sempre si realizzi nell'agone politico romano stante la tendenziale abitudine ad esulare dai concreti precedenti.

Ci si chiede perciò se sussistono ancora le perplessità che motivarono il Costituente per le ragioni sopra rammentate ad introdurre il divieto. Oppure i timori che il Presidente possa fare uso della *prorogatio* dei suoi poteri fino a quindici giorni dopo la prima riunione delle nuove Camere sfavorevoli, onde indire nuove elezioni per avere Camere sostenitrici della sua rielezione, hanno una data storicamente precisata e non rispondono alle concrete esigenze del sistema costituzionale?

In effetti, esaminando da un lato le ipotesi di scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato e l'impossibilità dello stesso, per ben un semestre, di dare impulso ad un ripristino dell'ordine costituzionale, non si può non aderire all'opi-

---

<sup>67</sup> Cfr. F. COSENTINO, *op. cit.*, p. 1383 ss.

<sup>68</sup> Cfr. M. BERTOLISSI, *op. cit.*, p. 499.

<sup>69</sup> Cfr. E. CHELI, *Introduzione*, in *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, a cura di L. PALADIN, Bologna, 2004, p. 10.

nione che vuole l'abolizione del cd. semestre bianco anche prescindendo dall'introduzione del divieto rielettivo.

La materiale inibizione dell'esercizio di questo potere a garanzia dell'ordine costituzionale sconvolto di fronte al timore di un utilizzo a fini personalistici del potere stesso, non resiste alle critiche. L'attenta ponderazione di vantaggi e svantaggi del mantenimento di tale normativa determina come non si possa non aderire all'opinione dell'abolizione del cd. semestre bianco<sup>70</sup>, peraltro già da decenni sostenuta in dottrina<sup>71</sup> e financo ancor prima dell'avvio della stagione di riforme costituzionali degli anni Ottanta del secolo scorso<sup>72</sup>. Nulla esclude anche in quel lasso di tempo situazioni di inceppamento dei meccanismi istituzionali, che potrebbero indurre il Presidente a compiere atti ancora più impegnativi sotto il profilo politico-istituzionale<sup>73</sup>.

Dunque, un istituto del tutto obsoleto che presta peraltro il fianco a potenziali strategie malevole dei partiti onde irrigidire il quadro politico della maggioranza di Governo a fini di tornaconto elettorale. Infatti, in casi di crisi insuperabile, residua la sola via di uscita della formazione di un cd. 'Governo del Presidente' ovvero 'a tempo' sino all'elezione del nuovo Capo dello Stato ed al rinnovo delle Camere, se non la 'soluzione finale' delle dimissioni del Presidente onde chiudere anticipatamente il semestre finale del mandato. Solo comuni regole di correttezza istituzionale dovrebbero imporre alle forze politiche di evitare in quel periodo qualsivoglia presa di posizione da cui possa derivare una crisi di Governo<sup>74</sup>. Il fatto che poi la parte finale della XVIII Legislatura, in cui si incunea il cd. semestre bianco mattarelliano, sia connotata da un periodo epo-

---

<sup>70</sup> Cfr. G. VACCARI, *Il semestre bianco*, in *Parlamento*, 1985, 1-2, pp. 6-9.

<sup>71</sup> Cfr. P.G. LUCIFREDI, *Le zone d'ombra della Corte Costituzionale*, in *Idea*, 1983, 4, pp. 26-29 e ID., *Un razionale progetto riformatore*, in *Parlamento*, 1982, 1-2, pp. 42-43.

<sup>72</sup> Cfr. U. SPAGNOLI, *Le prospettive politiche della riforma istituzionale nel giudizio dei comunisti*, in *Democrazia e diritto*, 1979, 6, pp. 775-790 e G.F. CIAURRO, *Il procedimento per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Nuovi studi politici*, 1971, 5-6, pp. 19-38.

<sup>73</sup> Cfr. A. REPOSO, *Semestre bianco e scioglimento delle camere*, cit., p. 814.

<sup>74</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, p. 625.

cale in chiave di lotta pandemica planetaria, accentua ancora di più l'esigenza di avere una maggioranza parlamentare coesa a pieno sostegno dell'Esecutivo Draghi per l'adozione di misure e strategie idonee al ridetto fine, anche quali connesse al rilancio dell'economia su spinta comunitaria.

D'altro canto, perché in presenza di fatti gravi che minano il funzionamento dell'intero sistema costituzionale e che potrebbero essere latenti prima del cd. semestre bianco si dovrebbe impedire l'uso del potere di scioglimento delle Camere? Altresì, a fronte di crisi solo latenti, il mantenimento del divieto significherebbe dover porre il Presidente nella determinazione di sciogliere i due rami del Parlamento anteriormente al cd. semestre bianco, affrettando i tempi di una soluzione che sarebbe potuta anche pervenire del tutto spontaneamente.

Del resto, sembra potersi ipotizzare che a fronte di tanto ipotetiche, quanto potenziali, manifestate interferenze politiche da parte del Presidente della Repubblica nell'azione di Governo, l'istituto del cd. semestre bianco avrebbe valide ragioni di essere mantenuto solo se il ruolo del Presidente risultasse politicizzato, tale da sovrapporlo agli organi di formazione partitica, mentre dovrebbe essere revisionato qualora il Capo dello Stato rispettasse l'immagine costituzionale dell'organo neutro<sup>75</sup> quale camera di compensazione delle crisi sistemiche.

Ma l'abuso del potere di scioglimento presidenziale appare grandemente avversato da plurime e puntuali garanzie costituzionali, dalla già citata controfirma governativa alla previsione dei reati presidenziali<sup>76</sup>, *ex art. 90 Cost.*, dall'«ultima fortezza»<sup>77</sup> del conflitto interorganico di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>78</sup> sino all'oggettiva e concreta difficoltà presidenziale ad esternare pressioni tese ad influenzare le elezioni

---

<sup>75</sup> Cfr. REDAZIONE, *Il semestre bianco*, in *Politica del diritto*, 1971, 3, pp. 287-288.

<sup>76</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, T. MARTINES, V. SICA, *op. cit.*, p. 63.

<sup>77</sup> Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

<sup>78</sup> Cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri. Dinamiche istituzionali e conflitti di attribuzione nella più recente giurisprudenza*, Torino, 2019.

onde generare una composizione parlamentare favorevole alla propria rielezione. Il tutto presupponendo che il Capo dello Stato uscente detenesse l'intento di ripresentare la propria candidatura grazie all'appoggio di alcune forze politiche.

A ben vedere, l'elemento dirimente risiede nel già sopra richiamato fatto che l'esercizio del potere di scioglimento non realizza un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, bensì un atto complesso, in cui «la controfirma governativa non attesta soltanto la regolarità formale dell'atto, ma anche la sua condivisione sostanziale»<sup>79</sup>. Ne deriva che la stessa soggezione del potere di scioglimento ad una consonanza armonica tra Presidente e Governo realizza la massima garanzia contro eventuali sviamenti di potere da parte dei ridetti organi chiamati ad intervenire nell'atto<sup>80</sup>. La stessa esperienza costituzionale conferma che tutti gli scioglimenti anticipati sono stati accomunati, sebbene per differenti ragioni, da un largo consenso parlamentare, in assenza di alcun contrasto presidenziale con il raccordo Governo-Parlamento ed è proprio il carattere complesso dell'atto a costituire una garanzia di buon funzionamento del sistema. Non a caso non è mancato chi ha financo assimilato gli scioglimenti anticipati italiani a degli autoscioglimenti del Parlamento (per quanto non ammessi nel nostro ordinamento) e senza che questo implichi come la *ratio* dello scioglimento sia identica a quella del sistema parlamentare britannico. Se nel Regno Unito la Corona si limita a perfezionare l'atto di scioglimento della Camera bassa deciso dal Primo Ministro, in Italia il Capo dello Stato non è mai vincolato alla posizione del Governo, né potrebbe utilizzare lo scioglimento onde avvantaggiare l'Esecutivo in carica, indicando le nuove elezioni nel momento ritenuto più opportuno dalla maggioranza come nel caso inglese<sup>81</sup>.

La naturale conseguenza di questi consolidati assunti è, quanto al cd. semestre bianco, che le preoccupazioni dalle quali esso è stato forgiato in Costituente appaiono ormai del

---

<sup>79</sup> Cfr. A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, p. 364.

<sup>80</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 664.

<sup>81</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 483.

tutto remote sino al mero caso scolastico, mentre ben più gravi sono le conseguenze che potrebbero derivare al sistema dalla paralisi del potere di scioglimento per il non certo limitato periodo di sei mesi<sup>82</sup>.

La soppressione della regola del cd. semestre bianco unita alla conservazione della rieleggibilità del Presidente della Repubblica, eventualmente limitabile ad una sola volta, appare dunque la soluzione oggettivamente più auspicabile e ragionevole alla luce della ultrasettantennale esperienza costituzionale repubblicana. Si tratterebbe, dunque, di una revisione costituzionale mirata che al più potrebbe essere accompagnata dalla riduzione del mandato presidenziale ad un sessennio garantendo per l'effetto anche la discontinuità temporale rispetto alla durata delle Camere, vieppiù dopo che con la l. cost. n. 2 del 1963 il mandato delle Assemblee è stato uniformato a cinque anni. In tal modo, anzitutto, si potrebbe evitare la possibile concentrazione, in capo al Presidente della Repubblica eletto per due mandati consecutivi, del potere di nominare un terzo dei componenti della Corte costituzionale<sup>83</sup>, per quanto le scelte siano sempre state ineccepibili laddove massimamente rivolte ad accademici di vaglia, salvo il solo caso Contri da parte del Presidente Scalfaro, stante il palese difetto del requisito dell'anzianità forense<sup>84</sup> ovvero le inopportune nomine di Azzariti ed Oggioni, rispettivamente da parte di Gronchi e Saragat, per i trascorsi antisemiti durante il regime fascista<sup>85</sup>. Inoltre, sarebbe pur sempre garantito il nobile pre-

---

<sup>82</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>83</sup> Cfr. B. RANDAZZO, *I poteri di nomina e le nomine dei presidenti*, in *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, cit., p. 1101 e L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 235.

<sup>84</sup> Cfr. R. BIN, *Sull'imparzialità dei giudici costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 5, p. 4027 e S. PANIZZA, *Lo status del giudice*, in *La composizione della Corte costituzionale*, a cura di A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI, Torino, 2004, p. 154.

<sup>85</sup> Cfr. M. BONI, *Gaetano Azzariti. Dal tribunale della razza alla Corte costituzionale*, in *Contemporanea*, 2014, 4, pp. 577-607 e I. PAVAN, *Prime note su razzismo e diritto in Italia. L'esperienza della rivista «Il Diritto Razzista» (1939-1942)*, in *Culture e libertà. Studi di storia in onore di Roberto Vivarelli*, a cura di D. MENOZZI, M. MORETTI, R. PERTICI, Pisa, 2006, p. 409 ss.

cetto costituente evocato dal Tosato onde rigettare la proposta Bordon per un mandato quinquennale, per cui «non ritiene conforme al sistema di 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»<sup>86</sup> ergo rafforzando l'indipendenza del Presidente rispetto alle Camere che lo eleggono. Men che meno sarebbe possibile prevedere un mandato quadriennale 'all'americana' proposto dal Nitti in Costituente<sup>87</sup>, laddove ben diversa è la strutturazione del sistema di Governo operante (parlamentare *vs.* presidenziale) con l'evidente anomalia che le medesime Camere potrebbero potenzialmente eleggere due Capi dello Stato consecutivi.

Tuttavia, se già in Costituente era stata avanzata l'ipotesi di fissare in sei anni l'incarico del Capo dello Stato<sup>88</sup>, anche con il limite di una sola rielezione nell'emendamento Aldisio e Caronà<sup>89</sup>, come non obliterare che la riduzione di un solo anno del mandato presidenziale è lungi dall'apparire una *quæstio* particolarmente rilevante, di fatto un mero 'sconto' sulla durata dell'incarico. Basti rammentare in materia che i fondamenti del settennio presidenziale furono rinvenuti in Costituente nei precedenti costituzionali transalpini della III e IV Repubblica. Semmai ben altri sarebbero gli aspetti 'minori' legati alla figura del Capo dello Stato che potrebbero essere oggetto di espunzione costituzionale. Il riferimento è qui di rigore alle previsioni dell'art. 59 Cost., circa i cinque senatori vitalizi di nomina presidenziale nonché l'incarico senatoriale di

---

<sup>86</sup> Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 dicembre 1946*, p. 18.

<sup>87</sup> Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, p. 1433.

<sup>88</sup> Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 19 dicembre 1946*, p. 6.

<sup>89</sup> Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947*, p. 1433, per cui: «Il Presidente della Repubblica viene eletto per sei anni e può essere consecutivamente rieletto non più di una volta».

diritto, salvo rinuncia, per l'ex Capo dello Stato, laddove ambedue eccezioni alla regola del principio della rappresentanza popolare alla base della formazione delle Assemblee parlamentari. Tematiche queste che esulano però del tutto dal presente contributo.

#### 4. *Per una conclusione con riferimenti comparati alle esperienze moldava e romena prive di tensione applicativa*

L'ordinamento costituzionale italiano appare dunque ampiamente maturo per superare la barocca regola del cd. semestre bianco che congela il potere presidenziale di scioglimento delle Assemblee parlamentari a fini di tutela avverso potenziali degenerazioni personalistiche dell'organo monocratico neutrale di vertice del Paese, a nulla valendo la mera presunzione per cui la rappresentatività del Capo dello Stato diminuisce nel corso del suo mandato, riducendosi al massimo grado nella fase finale del settennato. In tal modo scomparirebbe anche dai manuali di diritto costituzionale comparato una regola che costituisce un autentico *unicum* italiano circa il mandato presidenziale ad elezione indiretta, laddove non consta trovare eguali in alcuna altra Repubblica parlamentare del continente europeo.

Costituiscono eccezione i soli casi moldavo<sup>90</sup> e romeno<sup>91</sup>, ma nel quadro di sistemi di Governo tendenzialmente (ovvero apparentemente) semipresidenziali ad elezione diretta del Capo dello Stato quale titolare del potere di scioglimento parlamentare circoscritto da alcuni limiti, ma senza controfirma ministeriale<sup>92</sup>. Peraltro, in un sistema ad elezione diretta del Presidente, anche a prescindere dall'effettività dei suoi poteri

---

<sup>90</sup> Art. 85, quarto comma, Cost. Moldavia del 1994.

<sup>91</sup> Art. 89, terzo comma, Cost. Romania del 1991.

<sup>92</sup> Cfr. F. CLEMENTI, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 3, pp. 617-638 e A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in *Diritto costituzionale comparato*, II, a cura di P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, Roma-Bari, 2014, pp. 859-864.



d'indirizzo politico, rispetto ad ordinamenti ad elezione parlamentare, la previsione del divieto di scioglimento parlamentare nell'ultimo periodo del mandato appare maggiormente un limite teso ad impedire azioni preordinate ad ottenere l'elezione di un Parlamento a sé favorevole quale prodromo alla sua rielezione popolare.

Particolarmente, con riguardo al caso moldavo, nei confronti del Parlamento, il Capo dello Stato detiene sia la potestà di iniziativa legislativa, sia il potere di inviare messaggi all'Assemblea sui principali problemi del Paese. Un potere quest'ultimo che, a differenza dell'ordinamento romeno, ove i messaggi costituiscono essenzialmente uno strumento di comunicazione con il Parlamento, ha assunto durante le presidenze Snegur e Lucinschi degli anni Novanta un carattere squisitamente politico ben lontano dal tradizionale modello del messaggio di natura cerimoniale o celebrativa venendo talvolta a corroborare il potere di impulso dell'attività legislativa attraverso l'illustrazione di veri e propri orientamenti programmatici su molti settori della vita politica del Paese<sup>93</sup>. A questo si aggiunga che il medesimo Capo dello Stato detiene la prerogativa, assai inusuale, che gli permette di essere presente alle sedute dell'Assemblea legislativa prendendo attivamente parte alla discussione in aula.

Tuttavia, nel periodo dal 2000 al 2016, laddove il Presidente moldavo è stato eletto dal Parlamento a maggioranza dei due terzi<sup>94</sup>, era possibile procedere allo scioglimento parlamentare anche durante il cd. semestre bianco, qualora alcun candidato fosse stato designato dal Parlamento nell'arco temporale di trenta giorni<sup>95</sup>. Ne consegue che il raggio di azione presidenziale non appariva certo sminuito dal sistema ad elezione indiretta anche a fronte della sterilizzazione della regola del cd. semestre bianco. A sua volta, dopo sedici anni e su

---

<sup>93</sup> Sia consentito rinviare a F. RATTO TRABUCCO, *La forma di governo della repubblica di Moldova*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, 14 giugno 2006.

<sup>94</sup> Art. 78, terzo comma, Cost. Moldavia, modificato con Legge 5 luglio 2000, n. 1115-XIV.

<sup>95</sup> Art. 78, quinto comma, Cost. Moldavia.

ricorso dei parlamentari di un partito di opposizione, le novelle alla Carta del 2000 sull'elezione parlamentare del Capo dello Stato sono state cancellate, laddove ritenute dalla Corte costituzionale lesive dell'istituto presidenziale quale configurato dalla Costituzione del 1994<sup>96</sup>. Ne sono per l'effetto seguiti inevitabili emendamenti parlamentari al Codice elettorale onde regolamentare la procedura di elezione diretta presidenziale, quali peraltro passati al vaglio dell'Ufficio per le istituzioni democratiche ed i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE e della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa che li hanno ritenuti conformi agli *standard* internazionali<sup>97</sup>.

Ancora, e rispetto al caso romeno, giova rammentare come la posizione istituzionale del Presidente della Repubblica moldava é strutturalmente estranea all'Esecutivo, non potendo partecipare (presiedendole) alle riunioni del Consiglio dei Ministri, né consultarlo su affari urgenti e su questioni di particolare importanza. Di conseguenza il Primo Ministro non è tenuto ad informarlo degli argomenti posti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri<sup>98</sup>.

Lo scioglimento anticipato dell'Assemblea moldava è poi condizionato al dirimente verificarsi di taluni eventi. Il decreto presidenziale, che non necessita di controfirma, può essere emesso solo se il *Parlamentul* non accorda la fiducia al Governo entro 45 giorni dalla prima richiesta (e soltanto dopo il diniego di almeno due richieste di investitura) ovvero se per almeno tre mesi consecutivi l'Assemblea non é in grado di approvare alcuna legge o se, infine, non é in grado di eleggere la massima carica dello Stato. Fatta eccezione per quest'ultimo caso, il Presidente non può sciogliere l'Assemblea prima che sia trascorso almeno un anno dalle elezioni ovvero nel semestre che precede la

---

<sup>96</sup> Corte costituzionale moldava, 4 marzo 2016, n. 7, che ha dichiarato incostituzionali le modifiche all'art. 78, primo, terzo, quarto e quinto comma, Cost. Moldavia, emanate nel 2000.

<sup>97</sup> Cfr. E. KRAPIVNITSKAYA, *Moldavia – Elezioni presidenziali*, in *Federalismi.it*, 2016, 22, pp. 1-4.

<sup>98</sup> Cfr. G. COSTACHI, I. MURULIANU, *Răspunderea constituțională a deputaților, miniștrilor și a altor subiecți de drept constituțional*, in *Legea și viața*, 2013, 12, pp. 4-6.

scadenza del mandato presidenziale e mai se sono stati decretati lo stato di emergenza, di assedio ovvero di guerra.

Infine, si badi che compete alla Corte costituzionale esercitare un controllo sulle circostanze che giustificano la decisione presidenziale di scioglimento anticipato del Parlamento<sup>99</sup>. Una disposizione simile esiste formalmente anche nelle Costituzioni della Bielorussia e dell'Uzbekistan, entrambi Paesi in cui sono in vigore sistemi presidenziali, sebbene *de facto* nella violazione plateale dei principi dello Stato di diritto. In questo modo le Corti costituzionali dovrebbero garantire la posizione neutrale del Presidente nella decisione di scioglimento del Parlamento<sup>100</sup>. Con precipuo riguardo al caso moldavo questo era avvenuto nel 2010, sotto la vigenza dell'elezione presidenziale indiretta, per la persistente impossibilità del Parlamento ad eleggere il nuovo Capo dello Stato<sup>101</sup>. Da ultimo, ancora per lo scioglimento decretato dalla Presidente filoeuropeista Sandu nel 2021, a fronte dell'*empasse* nella formazione dell'Esecutivo dovuto alla coabitazione fra la stessa e la maggioranza socialista e filorusa<sup>102</sup> nonché grazie all'ulteriore successiva decisione di incostituzionalità dello stato di emergenza adottato dal Parlamento a fronte della pandemia da COVID-19 ritenuto viziato da difetto di motivazione<sup>103</sup> e di

---

<sup>99</sup> Artt. 85, c. 1 e 2 e 135, c. 1, lett. f), Cost. Moldavia nonché artt. 25, lett. a), Legge sulla Corte costituzionale e 38, c. 1, lett. a), Codice di giurisdizione costituzionale.

<sup>100</sup> In Bielorussia, i giudici costituzionali, su richiesta del Capo dello Stato, sono responsabili dell'individuazione di violazioni abituali e gravi della Costituzione che il Parlamento può commettere (art. 94, Cost.). In Uzbekistan, il Capo dello Stato può sciogliere il Parlamento d'intesa con la Corte Costituzionale (art. 95, Cost.), in caso di conflitti insanabili fra i deputati che possano ostacolare la regolare attività delle istituzioni statali ovvero nel caso in cui il Parlamento assuma plurime decisioni contrarie a Costituzione.

<sup>101</sup> Corte costituzionale moldava, parere del 21 settembre 2010, n. 4, in relazione alla richiesta del Capo dello Stato del 7 settembre 2010 di accertamento delle circostanze che giustificano lo scioglimento del Parlamento.

<sup>102</sup> Corte costituzionale moldava, parere del 15 aprile 2021, n. 71f, in relazione alla richiesta del Capo dello Stato del 29 marzo 2021 di accertamento delle circostanze che giustificano lo scioglimento del Parlamento.

<sup>103</sup> Corte costituzionale moldava, decisione del 28 aprile 2021, n. 81/a e 82/a, in relazione all'atto del Parlamento del 31 marzo 2021, n. 49, dichiarativo dello stato di emergenza nazionale.

per sé impeditivo allo scioglimento. Ancora una volta, dunque, la Corte costituzionale moldava ha svolto un pregnante ruolo di ago della bilancia in una politica che vive di persistenti stalli e scontri fra poteri, attenuati solo a seguito del nuovo ciclo politico avviato dalla Presidenza Sandu e successivo conforme rinnovo parlamentare creando una *fait majoritaire* contraria all'influenza russa sul Paese e per un maggiore avvicinamento all'Unione Europea.

Di fatto, nonostante la temporanea opzione moldava in favore dell'elezione parlamentare del Capo dello Stato, le prerogative costituzionali di quest'organo non hanno subito alcuna sostanziale limitazione, mentre quelle del Governo sono state invece ampliate attraverso la resezione di alcuni istituti già presenti nell'ordinamento romeno e la regola del cd. semestre bianco non ha in alcun modo condizionato, neppure implicitamente, la vita del piccolo Paese *ex sovietico*.

Dal canto suo, la disposizione del cd. semestre bianco applicata al Presidente della Romania appare a prima vista come uno fra i tanti elementi razionalizzatori del potere di indirizzo politico del ridetto nel quadro della Carta di Bucarest. Tuttavia, al contrario, la prassi ha dimostrato l'irrilevanza del disposto, come anche attestato dal fatto che, sullo specifico tema, non vi sono stati particolari dibattiti da parte della dottrina locale<sup>104</sup>.

Del resto, le condizioni per lo scioglimento del Parlamento romeno sono state volutamente rese dalla Costituzione del 1991 così ardue e difficili che è altamente improbabile si verifichi la necessità d'una dissoluzione parlamentare anticipata. A tal fine, costituisce infatti duplice preconditione il fatto che il Parlamento abbia denegato la fiducia all'Esecutivo per un arco temporale bimestrale, con *dies a quo* costituito dalla prima votazione e siano intervenute due distinte votazioni di rigo. Solo in tal caso il Presidente ha la facoltà, ma non l'ob-

---

<sup>104</sup> Cfr. M.C. LEVAI, C. TOMESCU, *Atribuțiile președintelui româniei în raport cu Parlamentul – Aspecte teoretice și practice*, in *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2012, 1, pp. 89-91 e I. STANOMIR, *Some remarks on Romanian Semi-Presidentialism*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 1, pp. 247-260.

bligo, di provvedere con proprio decreto allo scioglimento delle Camere previo parere, obbligatorio ma non vincolante, dei rispettivi Presidenti nonché dei gruppi parlamentari<sup>105</sup>.

Quanto sopra presuppone un consenso tra il Presidente e la maggioranza del Parlamento che è oggettivamente molto inverosimile che si verifichi nell'esperienza costituzionale concreta del Paese balcanico. Non a caso valga quale cartina di tornasole il fatto che alcun Parlamento è stato mai sciolto nei 32 anni di storia romena post-comunista! Quindi, l'impossibilità presidenziale di sciogliere le Camere romene durante gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale risulta un nodo pleonastico rispetto alla pratica impossibilità di dissolvere anticipatamente il Parlamento da parte del Capo dello Stato. Non a caso tutti i dibattiti costituzionali romeni in punto di poteri presidenziali si sono concentrati sull'aspetto della forte limitazione della discrezionalità del Capo dello Stato ai fini dello scioglimento parlamentare. Si tratta di un'evidente scelta del Costituente romeno del 1991 che allontana il sistema di Governo di Bucarest dal classico modello semipresidenziale francese del 1958, ad ulteriore conferma di come la tematica del cd. semestre bianco romeno risulti del tutto avulsa dall'attenzione dottrinale. Ecco, dunque, che la consistenza della suddetta regola appare come un minuscolo peculiare precetto nel firmamento costituzionale romeno, del tutto asettico stante l'inesistente ricorso all'istituto dello scioglimento parlamentare anticipato.

Rispetto al caso italiano appare quindi come negli ordinamenti moldavo e romeno la *quaestio* del cd. semestre bianco presidenziale sia del tutto secondaria, se non superflua, in rapporto all'ingegneria costituzionale dei medesimi Paesi. Fermi restando infatti gli elementi che caratterizzano in generale il processo di transizione post-comunista (*id est*, la gradualità del processo, l'innovatività dell'assetto costituzionale adottato ed il ruolo di primo piano svolto dalle Corti costitu-

---

<sup>105</sup> Cfr. S. GIANELLO, *Il Presidente della Repubblica in Romania tra semipresidenzialismo mite e parlamentarismo a forte impronta presidenziale nella dottrina costituzionale e nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 2015, 5, p. 28.

zionali), gli elementi specifici delle transizioni moldava e romena non restituiscono una particolare rilevanza all'istituto della sterilizzazione del potere presidenziale di scioglimento del Parlamento in scadenza di mandato. Del resto, se in Moldavia il processo è stato più sfumato con il forte condizionamento delle vecchie *élites* comuniste, quantomeno sino al recente avvento del filoeuropeista Partito Azione e Solidarietà (*Partidul Acțiune și Solidaritate*, PAS) che sostiene la Presidente Sandu eletta a fine 2020, in Romania l'adozione della Costituzione del 1991 è stata caratterizzata da una chiara discontinuità nei confronti del precedente regime e dalla riscoperta di una cultura giuridica recettiva nei confronti dei modelli costituzionali occidentali presenti agli inizi dell'Ottocento. Non a caso, risulta un dato significativo l'accrescimento dei poteri della Corte costituzionale romena nel 2003, riconosciuta quale 'garante della supremazia della Costituzione' e formalmente dotata di un ruolo di primo piano nella definizione degli equilibri fra poteri dello Stato e nell'interpretazione di alcune norme costituzionali, superando un iniziale ruolo marginale e per quanto non risulti ancora del tutto definita la questione dei rapporti tra la stessa assise e l'Alta Corte di Cassazione e Giustizia<sup>106</sup>.

I riferimenti comparati moldavo e romeno sono quindi la cartina di tornasole di come la regola del cd. semestre bianco sia un autentico feticcio costituzionale, più apparente che reale. Un'appendice delle regole in materia di Presidente della Repubblica che non appare utile, ma tantomeno controproducente al sistema di *checks and balances*.

Ne deriva la riflessione che le grandi democrazie consolidate europee non necessitano in alcun modo di un tale singolare precetto che vieti al Capo dello Stato lo scioglimento parlamentare anticipato nel periodo finale del suo mandato. Ferme le distinzioni fra le varie modellistiche dei sistemi di Governo, dal parlamentare al semipresidenziale nel ventaglio del-

---

<sup>106</sup> Cfr. A.M. FEBBRAJO, *Il costituzionalismo romeno nella post-transizione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 1, pp. 211-224 e E.S. TANĂSESCU, *Modern Romanian Constitutionalism Under the Influence of EU Accession*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, 1, pp. 225-235.

le svariate opzioni intermedie, i riferimenti comparati aiutano a comprendere come il caso italiano sia stretto fra il 'complesso del tiranno' che aleggiava in Costituente ed una supposta rappresentatività dell'unità nazionale decrescente nel tempo, passando per il tentativo di evitare una sorta di vuoto istituzionale stante l'assenza in carica con pienezza delle funzioni della triade Presidente-Parlamento-Governo. Del resto, se gli scioglimenti parlamentari anticipati non sono stati certo infrequenti in Italia, come non ricordare la prassi costituzionale che ha cristallizzato quale del tutto eccezionale la rielezione del Capo dello Stato uscente: *id est* il caso di Napolitano nel 2013 a fronte dell'evidente inettitudine della classe politica a generare una candidatura tanto *super partes* quanto condivisa, bensì semplicemente 'bruciando' pretendenti per svariate tornate di votazioni. Ma del resto il voto segreto ha consentito di consumare la 'vendetta' delle istituzioni sui leader e sui partiti, per quanto in Costituzione siano citati una sola volta<sup>107</sup>. Inoltre, l'esperienza repubblicana insegna come la rielezione presidenziale sia stata più invocata dagli attori partitici che non dallo stesso interessato ed il caso Napolitano ha financo corroborato i benefici che il procrastinare l'elezione di un nuovo Capo dello Stato, limitandosi alla rielezione del Presidente in carica, è capace di generare nel quadro politico. Infine, come omettere di ricordare che la stessa dirimente ipotesi *tranchant* per il Capo dello Stato uscente di ricorrere all'*extrema ratio* delle dimissioni senza motivazione alcuna, chiudendo anticipatamente il settennato e così permettendo al Presidente neoeletto di sciogliere le Camere, attesta come la regola del cd. semestre bianco sia ampiamente razionalizzabile (*rectius*, aggirabile).

---

<sup>107</sup> Cfr. P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova, 1977, p. 254.

**FABIO RATTO TRABUCCO, Il feticcio del cd. semestre bianco presidenziale nel sistema dei *checks and balances* italiani**

Il contributo affronta la serpeggiante perplessità sul disposto costituzionale relativo al cd. semestre bianco. Infatti, esaminando da un lato le ipotesi di scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato e dall'altro lato l'impossibilità dello stesso, per ben sei mesi, di dare impulso ad un ripristino dell'ordine costituzionale, si può ragionevolmente aderire all'opinione che mira all'abolizione del cd. semestre bianco, anche a prescindere dalla previsione del divieto di rieleggibilità presidenziale. Nel quadro comparato sovengono le esperienze moldava e romena peraltro prive di tensione applicativa, laddove la sterilizzazione semestrale finale del potere presidenziale di scioglimento è di fatto un elemento del tutto pleonastico, al contrario del caso italiano in cui aleggia sugli equilibri politici. Proprio tali isolati riferimenti comparati confermano come la regola del cd. semestre bianco sia un autentico feticcio costituzionale, più apparente che reale. Un'appendice delle regole in materia di Presidente della Repubblica che non appare utile, ma tantomeno controproducente al sistema di *checks and balances*.

**Parole chiave:** Presidente della Repubblica, semestre bianco, scioglimento delle Camere, crisi di Governo, Moldavia, Romania.

**FABIO RATTO TRABUCCO, The fetish of the so called presidential 'white semester' in the Italian checks and balances system**

The contribution addresses the perplexity regarding the constitutional provision relating to the so-called white semester. In fact, by examining on the one hand the hypotheses of dissolution of the Chambers by the Head of State and on the other hand the impossibility of the same for six months, to give impetus to a restoration of the constitutional order, one can reasonably adhere to the possibility of the abolition of the cd. blank semester, even apart from the provision of the ban on presidential re-election.

In the comparative framework, the Moldovan and Romanian experiences, however, devoid of application tension, occur, where the final six-monthly sterilization of the presidential power of dissolution is in fact a completely pleonastic element, unlike the Italian case in which it hovers over political equilibrium.



Precisely these isolated comparative references confirm that white semester can be perceived as an authentic constitutional fetish, more apparent than real. An appendix to the rules regarding the subject of the President of the Republic that does not appear to be useful and are counterproductive to the checks and balances system.

**Key words:** President of the Republic, white semester, dissolution of Parliament, government crisis, Moldova, Romania.