

La riforma costituzionale
RENZI-BOSCHI
Quali scenari?

a cura di

Alberto Lucarelli e Francesco Zammartino

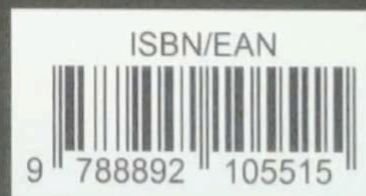


G. Giappichelli Editore

Alberto Lucarelli è professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Dal 2007 è professore a contratto presso l'Università Paris 1 Panthéon-La Sorbonne e visiting professor in diverse università straniere quali Montreal, Grenoble, Toulouse, Nantes. Direttore della Rassegna di Diritto pubblico europeo, è membro del comitato scientifico di varie riviste giuridiche italiane e straniere. Componente del Consiglio scientifico del Grale (Groupement des recherches sur les autonomies locales en Europe, Paris, France), è autore di numerose monografie, nonché di saggi e note a sentenze, in tema di diritto pubblico e diritto pubblico europeo, diritto dei servizi pubblici locali, sistema delle fonti, regionalismo, forme di governo, beni comuni, partecipazione. Recentemente ha pubblicato con Edizioni Scientifiche Italiane il volume *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*. Per la sua attività scientifica e didattica in Italia e all'estero ha ricevuto nel 2016 il Premio "Donato Menichella".

Francesco Zammartino è professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" dove insegna anche diritto amministrativo europeo. Ha svolto docenza in diritto pubblico dell'economia nell'ambito del Master in Local e Development presso la Scuola di Alta formazione Stoà di Ercolano. Membro del comitato scientifico di varie riviste giuridiche, è autore, oltre di numerosi saggi e note a sentenza in materia di ordinamento giudiziario, attività e organizzazione degli enti locali, diritti fondamentali, dei volumi: *Comuni, Province e autonomia statutaria* (2006) e *Origini, evoluzione e nuove tendenze del welfare State. Problemi e prospettive nell'esperienza italiana* (2012), pubblicati entrambi da Guida editori.

€ 20,00



La riforma costituzionale
RENZI-BOSCHI
Quali scenari?

In copertina:

progetto grafico di Mariano Cinque.

La riforma costituzionale
RENZI-BOSCHI
Quali scenari?

a cura di

Alberto Lucarelli e Francesco Zammartino



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2016 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0551-5

Pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università degli studi di Napoli "L'Orientale"

Composizione: Carla Degiacomi - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Il nuovo Presidente della Repubblica tra garanzie e indipendenza

*Renato Briganti**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le novità introdotte dalla “Riforma Boschi”. – 3. I senatori di nomina presidenziale. – 4. I motivi delle recenti modifiche. – 5. Conclusioni: Principi e Princìpi.

1. La legge di riforma costituzionale, la c.d. Riforma Boschi, tra gli altri importanti cambiamenti, inserisce anche una delicata modifica dell’elezione del Presidente della Repubblica, organo nevralgico nell’impalcatura costituzionale, pensato nel 1947 come figura rappresentativa di una maggioranza molto ampia, che unisca il più possibile le forze parlamentari, e quindi il Paese che queste rappresentano. Inoltre, il Capo dello Stato era immaginato come organo nel quale il Paese potesse identificarsi, riconoscersi, molto più del Presidente del Consiglio, che per sua natura finisce per rappresentare solo una parte del Paese, certo la parte che ha vinto, una parte rappresentativa di una maggioranza assoluta o relativa ma che si auspica ampia (anche se col premio di maggioranza previsto dal nuovo sistema elettorale, c.d. *Italicum*, potrebbe essere anche molto esigua...), ma pur sempre solo una parte del Paese. Invece il Presidente della Repubblica è il «tutore della Costituzione, in quanto vigila sull’osservanza dei suoi principi; egli cioè, al contrario degli organi politici, non è mai uomo di parte, ma è sempre dalla parte della Costituzione»¹.

2. Con la riforma cambia innanzitutto la sequenza delle maggioranze necessarie per l’elezione del Presidente della Repubblica. Rispetto al passato, in sintesi:

a) partecipano al voto solo deputati e senatori (scompaiono quindi i 59 delegati regionali);

* *Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli Federico II.*

¹ T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Milano, 1992.

b) rimane uguale il *quorum* delle prime tre votazioni: maggioranza qualificata dei due terzi (ovvero il 66% degli aventi diritto al voto);

c) sale il *quorum* dal quarto scrutinio al sesto scrutinio: servirà la maggioranza di tre quinti (60%) contro l'attuale maggioranza assoluta (50% + 1);

d) cambia il *quorum* dal sesto scrutinio in poi: basterà la maggioranza di tre quinti dei votanti invece della maggioranza degli aventi diritto al voto.

Quest'ultima differenza è molto rilevante, poiché in passato il meccanismo in vigore costringeva le forze politiche almeno ad un tentativo di convergenza su nomi di alto profilo che raccogliessero ampi consensi, appunto tra gli "aventi diritto al voto", e che coinvolgessero i partiti della maggioranza al governo, ma anche parte delle minoranze. Questa norma serviva a conferire al Presidente della Repubblica un ruolo che fosse il più possibile *super partes*. Invece coi tre quinti dei soli "votanti" finirebbe in ultima istanza per spuntarla sempre la coalizione al governo (se non addirittura il partito al governo ...), che tra l'altro potrà beneficiare di un generoso premio di maggioranza, sempre in base all'*Italicum*.

Inoltre, il Presidente della Repubblica potrà sciogliere solo la Camera dei deputati, e non più anche il Senato.

Il Presidente della Camera, in conseguenza del ridimensionamento del Senato, e della estrema centralità della Camera di Deputati, diventa la seconda carica dello Stato. E in quanto tale sarà il Presidente della Camera a fare le veci del Presidente della Repubblica se quest'ultimo fosse impossibilitato a svolgere le sue funzioni.

Quindi, in definitiva, cambia in modo sostanziale l'elezione del Capo dello Stato, così come stabilito dagli artt. 21-24 della Riforma Boschi.

Anche se viene mantenuta la platea di elettori data dai membri del Parlamento in seduta comune (quindi naturalmente la Camera, perché ancora ad elezione diretta del popolo sovrano, ma anche il nuovo Senato), però ovviamente cambia il numero, visto che i Senatori saranno solo cento. E non ci saranno invece i delegati regionali previsti nella Costituzione del 1948, perché ora i nuovi senatori saranno già rappresentanti degli enti locali e quindi dei territori.

Un emendamento rimasto a lungo in bilico prevedeva l'inserimento degli europarlamentari nel novero degli elettori del Capo dello Stato, ma alla fine la norma è stata bocciata in Commissione.

La modifica del *quorum* per l'elezione del Capo dello Stato cerca di garantire un accordo il più possibile ampio tra le parti, ma solo nei primi tre scrutini, quando l'elezione resterà come in passato, con maggioranza dei due terzi dell'aula.

Un emendamento presentato dalle opposizioni, ritenuto inammissibile dal Presidente del Senato Grasso, puntava a stabilire una sorta di elezione diretta del Presidente della Repubblica in due turni, prevedendo un ballottaggio deciso dai cittadini tra i due candidati più votati dopo l'ottavo scrutinio. Ovviamente questa ipotesi è tramontata perché rischiava di scivolare verso la forma di governo presidenziale senza averne i contorni istituzionali.

Come conseguenza di queste modifiche, cambiano anche i rapporti tra il Quirinale e le Camere come già detto, in particolare, visto che il Senato non sarà più eletto direttamente dai cittadini, il Presidente della Repubblica non lo potrà più sciogliere.

3. Tra le funzioni del Presidente della Repubblica, merita breve attenzione anche la modifica dei senatori a vita. Il testo di legge costituzionale, modificando la composizione del Senato, interviene, tra l'altro, anche sulla disciplina dei senatori di nomina presidenziale. L'art. 2 in esso contenuto, infatti, sostituendo l'art. 57 Cost., stabilisce, al novellato primo comma, che «*Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica*». Al contempo, l'art. 3 del testo stesso modifica l'art. 59, comma 2, Cost., disponendo che «*Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati*».

In tal modo, la legge costituzionale, da un lato, conferma la vigenza nell'ordinamento della carica di senatore di diritto, riservata, salvo rinuncia, a «*chi è stato Presidente della Repubblica*», come disposto dall'art. 59, comma 1, Cost. (su cui il testo non interviene); dall'altro, modifica lo statuto costituzionale dei senatori di nomina presidenziale, introducendo il limite temporale di sette anni al mandato e il divieto di una nuova nomina alla scadenza del termine, lasciando invece immutati i requisiti soggettivi richiesti (cittadinanza e «*altissimi meriti*» conseguiti in «*campo sociale, scientifico, artistico e letterario*») ².

La disposizione richiamata non può che essere interpretata in combinato disposto con i successivi artt. 39, comma 7, e 40, comma 5, del testo, i quali dispongono, rispettivamente, che i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale permangano, «*ad ogni effetto*», nella stessa carica; e che i senatori di nomina presidenziale non eccedano, in ogni caso, il «*numero complessivo di cinque*». Infine, l'art. 41 del testo di legge costituzionale include tra le disposizioni di immediata applicazione, in esso contenute, il summenzionato art. 39, comma 7, mentre il riformato art. 59, comma 2, Cost., troverà applicazione «*a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere*». Da quanto detto segue che il numero dei senatori di nomina presidenziale, da un lato, quando la riforma andrà eventualmente a regime, sarà pari a cinque, e, dall'altro, in via transitoria, non potrà *comunque* eccedere il *numero complessivo di cinque*, inclusi i senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Attualmente, ricoprono la carica di senatore a vita, oltre al membro di diritto, in quanto ex Presidente della Repubblica (Napolitano), quattro di nomina presidenziale (Cattaneo, Monti, Piano e Rubbia). Sicché, nel Parlamento riformato,

² G. RIVOSECCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Federalismi.it*, 27 gennaio 2016.

mentre la Camera dei deputati rimarrebbe composta di 630 membri, il Senato scenderebbe a 100 membri, ricomprendendovi anche gli attuali senatori di diritto e a vita, secondo quanto previsto dallo stesso art. 39, comma 7, del testo di legge costituzionale, quali membri del rinnovato Senato. Ciò consentirebbe al Presidente della Repubblica, una volta entrata in vigore la legge costituzionale, di nominare, ai sensi del “nuovo” art. 59, comma 2, Cost., un numero di senatori tale da rispettare il limite massimo di cinque (al momento, un solo senatore, essendo già in carica quattro), così risolvendo, in favore della tesi restrittiva, la nota questione interpretativa avente ad oggetto il vigente art. 59, comma 2, Cost.

4. Ma perché i Padri costituenti avevano scelto questo assetto? Naturalmente le modifiche non sono state discusse con leggerezza, né dal Governo che le ha proposte (che si è fatto così strenuo difensore della riforma), né dal Parlamento che le ha approvate (con l’uscita delle opposizioni dall’aula, dolorosa per ogni democrazia). Occorre però ricordare perché si erano fatte quelle scelte, perché si era deciso dopo lunghe discussioni di intraprendere quella strada.

Nelle Repubbliche democratiche di tipo occidentale, il Presidente della Repubblica assume tradizionalmente due possibili ruoli, molto differenti tra loro:

– quello di organo costituzionale di primo piano, titolare di importanti funzioni governative e politiche, che lo pone in una posizione di leadership nel sistema, come avviene ad esempio nella forma di governo presidenziale di tipo statunitense o in quella semipresidenziale, di stampo francese;

– quello di organo costituzionale imparziale e stabile, in quanto non può essere rimosso con la sfiducia come il Governo, o sciolto come le Camere. È un organo equidistante dalle funzioni tradizionali, dotato di poteri di controllo, moderazione e garanzia del corretto funzionamento degli altri poteri dello Stato.

Nel nostro sistema parlamentare, il Presidente della Repubblica costituisce un potere neutro, apartitico e imparziale, che esercita funzioni di garanzia e di controllo sugli organi di indirizzo politico, ed è al di sopra delle tre funzioni tradizionali, legislativa, esecutiva e giurisdizionale, con il fine di equilibrare il sistema senza svolgere funzioni attive di governo e di indirizzo³.

Il Presidente della Repubblica è per sua natura un organo costituzionale monocratico che, rappresentando l’unità nazionale e garantendo l’osservanza della Costituzione, è al di sopra di qualunque altro potere. È questa una “superiorità di funzione”, non “di posizione”, essendo gli organi costituzionali in posizione paritaria.

I delegati regionali, tre per ogni regione, ad eccezione della Valle d’Aosta che ne designava uno solo, erano membri esterni al Parlamento, designati dai Consigli regionali, che integravano le Camere riunite in seduta comune per eleggere il Presidente della Repubblica. Godevano delle stesse prerogative dei parlamentari,

³ A LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo*, Milano, 2000.

non dovevano necessariamente ricoprire la carica di consiglieri regionali, ed erano eletti “in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze”. Ciò significava che almeno uno dei tre delegati doveva essere espressione delle forze politiche di minoranza⁴. Oggi la caduta di questa delegazione sembra giustificata dalla nuova composizione del Senato, ampiamente ma diversamente rappresentativa delle regioni.

La particolare composizione del collegio elettorale, integrato dai delegati regionali, stava a sottolineare proprio che il Capo dello Stato rappresentava tutta la comunità politica nazionale complessivamente considerata. La norma mirava, quindi, a inserire le Regioni (in rappresentanza delle autonomie territoriali), nel vivo delle dinamiche istituzionali, e ad allargare la base di consenso, garantendo una più significativa presenza delle minoranze. Anche se si è osservato che integrare il Parlamento (che in seduta comune era costituito da più di novecentoquaranta membri tra deputati e senatori) con appena cinquantotto delegati esterni, aveva un valore meramente “simbolico” e del tutto secondario, che accosta le funzioni di tali delegati regionali a quelle delle “comparse nei teatri” (come affermava Nitti).

Mentre per le altre modifiche si trova una giustificazione convincente, per quella delle maggioranze necessarie all’elezione la motivazione lo è meno. Si torna a dire che la richiesta dei due terzi aveva, come si è detto, una sua ragionevole motivazione. I voti favorevoli pari a due terzi degli aventi diritto al voto (non dei presenti), cioè pari a due terzi dei componenti di entrambi i rami del Parlamento, erano e sono un obiettivo che in prima istanza occorre provare a raggiungere. Tale maggioranza qualificata è però richiesta solo per le prime tre votazioni, sempre nel tentativo che il Presidente della Repubblica possa godere di un consenso più ampio rispetto a quello che sostiene la maggioranza di Governo.

Il problema si presenterà quando questo nuovo sistema produrrà, per eleggere il Presidente della Repubblica, una maggioranza non solo identica o molto simile a quella che sostiene l’esecutivo, ma soprattutto esigua rispetto agli aventi diritto al voto in Parlamento e ancor peggio nel Paese. Insomma, la possibilità che offre l’*Italicum* (di arrivare a maggioranza assoluta alla Camera anche col 20% del consenso nel Paese), sommata a questa modifica nell’elezione del Presidente della Repubblica, consente di arrivare a “forzare” la scelta della più alta carica dello Stato.

Per la sua posizione di neutralità e imparzialità, il Presidente, nel nostro sistema, non può imporre al Governo o al Parlamento una propria politica personale, ma nemmeno la può subire. Ne va dell’equilibrio dell’ordinamento. Egli esercita una funzione di “rappresentanza ed influenza morale”, oltre che con i mezzi posti a sua disposizione dalla Costituzione, anche con il prestigio personale derivante, più che dall’autorità, dall’autorevolezza della sua figura.

Il Presidente della Repubblica, dunque, non deve formulare indirizzi né subirne, ma li deve favorire o attenuare sempre nell’interesse superiore dello Stato.

⁴ F. DEL GIUDICE, *La Costituzione rottamata*, Napoli, 2016.

Non deve controllare e influenzare le decisioni, ma deve indurre alla riflessione gli organi competenti a decidere. Tutto ciò deve accadere perché non rappresenta i governanti (Stato-persona), ma i governati (Stato-comunità).

Egli rappresenta “l’unità nazionale, e costituisce un punto cruciale del circuito costituzionale che, in caso di crisi del sistema, è posto in condizione di riattivare, affinché riprenda il suo regolare funzionamento, grazie ai notevoli poteri di stimolo e di impulso che gli sono conferiti dalla Costituzione”⁵.

Il Presidente della Repubblica, da titolare di potere neutro e di controllo, assume talvolta la funzione di “reggitore dello Stato” sia da un punto di vista formale che sostanziale⁶.

L’Assemblea Costituente, nell’impossibilità di immaginare quali scenari avrebbero potuto configurarsi negli anni seguenti, non disciplinò puntualmente l’insieme delle attribuzioni del Presidente della Repubblica, ma definì una figura al di sopra delle parti, flessibile e capace di adattarsi, i cui poteri si “atteggiano” direttamente in base alla singola personalità e alla situazione politica del paese. L’obiettivo fondamentale del costituente fu, comunque, quello di garantire all’ordinamento un organo sopra le parti, capace di rappresentarlo e riportarlo in equilibrio, qualora la condotta degli altri poteri costituzionali ne avesse inceppato i meccanismi⁷.

Quanto sopra descritto, questo profilo alto, ma delicato e decisivo per l’equilibrio dell’ordinamento, potrebbe essere indebolito da una dipendenza dalla maggioranza di governo o peggio dal “Principe” di turno. Questi, al limite può concedersi (ma forse nemmeno lui) di agire ispirato dal “fine che giustifica i mezzi”, mentre il Presidente certamente no. Egli è in parte arbitro, è garante, è colui che deve controllare che anche la forma e “i mezzi” siano conformi alle regole e soprattutto alla Costituzione.

5. La lettura complessiva della riforma nel suo impianto generale sembra alleggerire la figura del Capo dello Stato, a tutto vantaggio del Presidente del Consiglio che sarebbe sempre più somigliante ad un Principe, con mano molto più libera di prima. Non si può parlare, come pure molti fanno di “deriva autoritaria”, ma poco ci manca per avere un disegno simile ad un “premierato forte” di stampo anglosassone, con la differenza che in quei modelli esistono robusti e consolidati *checks and balances* (in Italia diremmo pesi e contrappesi) che arginano l’eventuale strapotere del premier.

Se è vero che il diritto pubblico ed il diritto costituzionale hanno come finalità suprema lo studio di come limitare il potere, di come far sì che il potere non stra-

⁵ A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Bari, 1999.

⁶ E. FURNO, *La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013*, Torino, 2014.

⁷ E. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.

ripi, che non esondi dai suoi confini, ebbene è compito di noi studiosi del diritto segnalare quando un prezioso bilanciamento possa venire meno. In questo caso il rischio potrebbe esistere, va ribadito non solo per l'indebolimento della figura del Presidente della Repubblica, ma per il combinato disposto di tutti gli articoli della Costituzione modificati, con la legge elettorale che attribuisce un importante premio di maggioranza a chi vince al ballottaggio, dove potrebbe essere arrivato anche col 20% dei consensi (c'è chi calcola addirittura col 18%)⁸.

In conclusione, il timore principale è che il Capo dello Stato potrebbe essere eletto da una esigua maggioranza del Parlamento, che a sua volta potrebbe rappresentare (alla luce delle percentuali di voto nelle recenti tornate elettorali, che hanno raggiunto un astensionismo da record) addirittura una minoranza nello Stato-comunità. Non è di questo che ha bisogno il nostro Paese in questo momento. Occorrono Istituzioni più rappresentative, non meno. Più credibili, non meno. Organi e figure in cui ci si possa riconoscere ed identificare.

⁸ F. LUCARELLI, *La Costituzione liquida*, Napoli, 2016.