

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
LUISS LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI
GUIDO CARLI

I curatori ringraziano per la preziosa collaborazione i dottori Roberta Lignola, Cesare Pagotto, Eleonora Palma, Valerio Picalarga, Ivan Randazzo, Valerio Tallini e Giuliano Vosa.

Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo

Atti del Convegno di Roma,
26 novembre 2010

a cura di
Antonio Baldassarre e Gino Scaccia

Prefazione di
Gaetano Silvestri

Introduzione di
Roberto Pessi

Contributi di
Gaetano Azzariti
Antonio Baldassarre
Beniamino Caravita
Agatino Cariola
Enrico Cuccodoro
Massimo Luciani
Giuseppe Ugo Rescigno
Marcello Romei
Gino Scaccia
Massimo Siclari



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-4597-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2011
II edizione: febbraio 2012

Indice

- 7 Gli autori
- 9 Prefazione
Gaetano Silvestri
- 13 Introduzione ai lavori
Roberto Pessi

Parte I Relazioni

- 19 Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo
Antonio Baldassarre
- 51 Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema
Giuseppe Ugo Rescigno
- 101 I poteri di nomina e scioglimento delle Camere
Beniamino Caravita
- 123 La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati
Gino Scaccia
- 181 Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario
Massimo Siclari

Parte II
Interventi

- 207 Enrico Cuccodoro
219 Agatino Cariola
227 Marcello Romei
231 Gaetano Azzariti
239 Massimo Luciani

Gli autori

Gaetano Silvestri, *Giudice della Corte Costituzionale*

Roberto Pessi, *Preside della Facoltà di Giurisprudenza della LUISS Guido Carli*

Antonio Baldassarre, *Presidente Emerito della Corte Costituzionale*

Giuseppe Ugo Rescigno, *Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

Beniamino Caravita di Torritto, *Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

Gino Scaccia, *Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo*

Massimo Siclari, *Ordinario di Diritto Costituzionale, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi "Roma Tre"*

Enrico Cuccodoro, *Associato di Diritto Costituzionale, Facoltà di Scienze Sociali, Politiche e del Territorio dell'Università degli Studi del Salento*

Agatino Cariola, *Ordinario di Diritto Costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Catania*

Marcello Romei, *ex funzionario della Presidenza della Repubblica*

Gaetano Azzariti, *Ordinario di Diritto Costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

Massimo Luciani, *Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

Prefazione

GAETANO SILVESTRI

Il volume raccoglie gli atti del Convegno sul Presidente della Repubblica, svoltosi a Roma, presso la LUISS, il 26 novembre 2010.

Dalle relazioni e dagli interventi sono provenute importanti riflessioni sulla figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Sono stati esplorati gli aspetti statici (la “figura” del Capo dello Stato, quale emerge dalle norme costituzionali, che lo riguardano) e quelli dinamici (il “ruolo”, quale si delinea e si sviluppa nella prassi istituzionale e politica), dalla cui sintesi si ricava la concretezza dell’azione presidenziale, iscritta nel quadro generale della tutela della legalità costituzionale.

Secondo la Costituzione italiana, il Presidente della Repubblica è dotato di poteri di impulso, di stimolo e di moderazione rispetto a tutti gli organi costituzionali ed a tutte le funzioni dello Stato. L’estensione e l’intensità di tali poteri non sono determinate in modo dettagliato dalle norme costituzionali, ma il loro allargamento, o la loro riduzione, dipendono, in gran parte, dalle personalità che si avvicendano nella carica e dal contesto storico-politico, nel quale i singoli Presidenti si trovano ad operare. L’elasticità delle previsioni scritte è necessaria perché il Presidente possa espletare, nel modo migliore, il suo essenziale compito di equilibrio costituzionale, nel quale convergono e si fondono tutte le attribuzioni particolari dell’organo. Tale equilibrio non può essere predeterminato in rigide formule, ma deve essere costruito e valutato “sul campo”, con lo sguardo rivolto alla contemporanea, difficile, garanzia della separazione dei poteri e della loro armonica integrazione.

L’art. 87, primo comma, Cost. dichiara che il Presidente della Repubblica «rappresenta l’unità nazionale». Ciò significa che — in un ordinamento democratico e pluralista — che Egli è posto dalla Carta come soggetto istituzionale di coesione, su cui grava la responsa-

bilità di evitare gli opposti, ma spesso compresenti, pericoli della disgregazione particolaristica e della semplificazione carismatica e plebiscitaria.

Il Presidente è organo politicamente neutrale, non nel senso ottocentesco che debba limitarsi a garantire dall'esterno un equilibrio statico delle istituzioni e della società, ma nel senso che debba essere sempre presente, senza tuttavia assumere posizioni di parte, nel processo attuativo dei principi costituzionali, forma giuridica dei valori sottostanti al *pactum societatis* e limiti invalicabili da qualunque maggioranza politica.

Alla radice delle istituzioni liberali moderne si trova l'avvertimento di Montesquieu: la tentazione eterna dell'uomo è quella di abusare del proprio potere, finché non trovi un altro potere, che lo arresti o lo limiti. La separazione e l'equilibrio tra i poteri richiedono però, se si passa dallo stato di quiete a quello di moto, un soggetto arbitro, non portatore di interessi propri, né rappresentante di interessi specifici, anche se collettivi, ma destinato a svolgere una insostituibile funzione di "volano" regolatore, pronto a porre rimedio a perduranti lentezze o a brusche accelerazioni, entrambe dannose per le istituzioni democratiche.

Nell'ordinamento costituzionale italiano, al Presidente della Repubblica è affidato il delicato compito di verificare quotidianamente la tenuta e il funzionamento del sistema. Per far fronte a tale difficile impegno non può limitarsi a porre in essere gli atti formali previsti dalle norme costituzionali scritte, ma deve intervenire continuamente per precisare, correggere, ammonire, nell'intento di preservare e, se occorre, restaurare il circuito di fiducia tra le istituzioni e i cittadini, senza il quale la stessa democrazia rappresentativa verrebbe svuotata del suo contenuto sostanziale.

Non bisogna dimenticare che mentre gli altri organi di garanzia (Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura, giudici ordinari e speciali) devono vegliare sulla *legalità* di atti e comportamenti, al Presidente della Repubblica è affidato prevalentemente il compito di vigilare sulla *correttezza* degli stessi. Ciò implica il superamento del livello puramente formale del controllo, senza tuttavia che esso possa spingersi nel campo delle scelte discrezionali. Quanto sia difficile, in concreto, non superare tale linea divisoriana e, nello stesso tempo, non ritrarsi in una posizione puramente notarile, lo dimostra

la storia costituzionale italiana degli ultimi sessant'anni. Dal modo di affrontare e superare questa cruciale difficoltà emergono sia la "figura", che il "ruolo" dell'organo, quali vengono interpretati e messi in atto dai diversi Presidenti, che — con stili differenti — danno voce alla Costituzione.

Introduzione ai lavori

ROBERTO PESSI

Ovviamente ringrazio moltissimo il collega Baldassarre e i Colleghi autorevolissimi che interverranno nell'arco della giornata. Credo che saranno riflessioni di grandissimo interesse, e che sia difficile immaginare un convegno di così grande qualità.

Io faccio il giuslavorista e, naturalmente, come tale guardo ai profili costituzionalistici soltanto con riferimento alla mia materia; le mie riflessioni, quindi, sono in qualche misura quelle di un osservatore dei fenomeni che si stano determinando nel Paese, seppur con un minimo di conoscenza teorica dei problemi.

La sensazione, che credo abbiamo un po' tutti, è che ci sia stata una significativa evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica.

Ieri, in occasione della manifestazione per i cento anni di Confindustria, che si è svolta nella sede di viale Pola, era presente il Presidente Napolitano, ed il Presidente Marcegaglia lo ha accolto nel salottino in cui, per tradizione, il Presidente si ferma un attimo con gli ospiti.

Nell'occasione, in cui anch'io ho avuto la fortuna di essere presente in quanto Preside della Facoltà di Giurisprudenza, si è parlato della riforma universitaria ed il Presidente Napolitano, entrando nel merito delle opzioni della riforma, ha fatto delle valutazioni tecniche sulla rappresentatività dei movimenti studenteschi, sui riferimenti politici istituzionali, sulle maggioranze e su come queste si potevano comporre.

È interessante no? La prima sensazione che uno ha è che il Presidente della Repubblica è tutto dentro e non fuori dal sistema. La seconda notazione, assolutamente evidente essendo al centro del dibattito di questi giorni, è che se la crisi di governo si fosse fatta prima della legge di stabilità, che oggi si chiama la legge di bilancio, probabilmente il Presidente del Consiglio non avrebbe avuto modo di recuperare consensi in Parlamento e quella crisi avrebbe portato alla

formazione di un governo tecnico necessitato, dovendosi approvare obbligatoriamente il bilancio. Di qui l'accusa di non neutralità al Presidente della Repubblica nel momento in cui ha ritenuto non più differibile l'adozione della citata legge.

È molto divertente, ovviamente, che le valutazioni circa la non neutralità del Presidente variano a seconda delle scelte del Presidente: se l'opzione è fatta in una certa direzione, lo sconcerto si legge da una certa parte politica; quando invece è fatta in un altro senso, lo sconcerto si legge dalla parte politica opposta.

In questo caso, nella mia valutazione, il Presidente mi è sembrato un Presidente molto istituzionale, quindi mi sembra non accusabile di "non neutralità".

Il fatto, però, è indubbio: l'indicazione del Presidente sui tempi di votazione della fiducia hanno in qualche modo indirizzato una potenziale crisi o non crisi parlamentare in un certo modo.

Anche le indicazioni che filtrano attraverso i comunicati del Presidente in ordine alla legittimità o non legittimità, opportunità o non opportunità dell'opzione A o dell'opzione B, danno la sensazione che il Presidente sia "dentro il piatto", come si dice, e non fuori.

Naturalmente voi dovete considerare che io sono vecchio, quindi mi dovete sotto questo profilo perdonare, nel senso che io ho studiato il Presidente della Repubblica nei volumi dell'epoca e, naturalmente, quando ho fatto diritto costituzionale nel 1967, il ruolo del Presidente della Repubblica era considerato un ruolo "super partes", sostanzialmente di garanzia, ed era difficile immaginare che entrasse nel merito delle specifiche situazioni. Tutto era visto in un contesto diverso e di tipo formale, ed in qualche modo lo leggevamo quasi come un sostituto del sovrano, come nella lettura anglosassone del modello di monarchia costituzionale.

Pian piano abbiamo visto un Presidente che cambiava ruolo: è chiaro che siamo passati dalla fase di Cossiga, dei cc.dd. "picconatori", alla fase dei Presidenti successivi dove, ad esempio, nel momento del governo tecnico del primo "ribaltone" nel 1994 di Berlusconi, il Presidente ha avuto un ruolo estremamente significativo nell'identificazione, direi non solo dell'uomo (perché come sapete il Presidente del Consiglio si diceva essere il Presidente del Consiglio del Presidente della Repubblica), ma addirittura nel programma di Governo.

Io da giuslavorista penso alla riforma delle pensioni del 1995, che

credo nessuno in Italia immaginava si potesse fare, cioè una riforma che passava dal retributivo al contributivo, una riforma che ha cambiato l'ordinamento previdenziale del Paese e che è stata sostanzialmente possibile perché il Presidente ha imposto un modello di governo tecnico di tipo anche concertativo: non a caso quella è stata una riforma concertata tra le parti sociali.

Il compito del Preside dovrebbe essere quello di fare soltanto un indirizzo di saluto ma, per come ho interpretato in questi anni il mio ruolo, ho sempre ritenuto che partecipare alle iniziative volesse dire non solo comprenderle, ma anche trarne utilità, sia personalmente che per gli studenti.

Quindi queste riflessioni sono quelle di chi trova che questa iniziativa sia particolarmente significativa, particolarmente importante, e credo che questa riflessione sul ruolo del Presidente della Repubblica è un po' una riflessione sull'intero sistema politico italiano, e su come questo sistema si debba o non si debba assestare.

Naturalmente ci sono tutta un'altra serie di domande che mi vengono spontanee, inerenti, ad esempio, la correlazione tra il bipolarismo e il ruolo del Presidente, o l'incidenza della legge elettorale sulle funzioni del Presidente.

È chiaro che in un contesto politico in cui le dinamiche della formazione della maggioranza nei due rami del Parlamento sono condizionate da tecniche normative che identificano la necessità di due schieramenti contrapposti, bruciando in qualche modo la possibilità di un terzo polo (perché la legge elettorale non lo premia per definizione), si viene a rovesciare tutta la logica su cui era costruita la vecchia politica, la prima Repubblica, fortemente caratterizzata dalla circostanza che l'assetto parlamentare fosse un assetto mobile, nel senso che la Democrazia Cristiana aveva le mani libere per stabilire quale tipologia di alleanze stipulare in funzione delle percentuali e quindi delle presenze dei Parlamentari.

Se, viceversa, il premio di maggioranza è così significativo, evidentemente il bipolarismo impone poi delle scelte obbligate, e quindi in qualche modo spinge il Presidente ad un ruolo che non è più solo quello di garante ma in qualche misura di arbitro. Da qui, se volete, tutte le conseguenze di una gestione molto complessa.

Io mi fermo qui perché questo è l'intervento di uno studente, quale sono io in questo contesto, e quindi adesso ricedo la parola ad Antonio

Baldassarre che guiderà i lavori. Ringrazio Beniamino Caravita e Ugo Rescigno di essere qui presenti come relatori della mattina, ringrazio i relatori del pomeriggio, anzitutto il giudice costituzionale Silvestri e vi auguro fortissimamente buon lavoro.