

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3456

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FORCINTI, CABRAS, COLLETTI, COSTANZO, GIULIODORI, SAPIA,
SPESSOTTO, TRANO, VALLASCAS, LEDA VOLPI**

Modifica all'articolo 85 della Costituzione in materia di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica

Presentata il 3 febbraio 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale è volta a modificare l'articolo 85 della Costituzione, prevedendo espressamente la « non rieleggibilità » del Presidente della Repubblica.

La previsione di un espresso divieto di rielezione del Presidente della Repubblica è divenuta ormai un'esigenza non più procrastinabile anche alla luce della recente « rielezione » del Presidente uscente Sergio Mattarella, avvenuta peraltro in continuità con l'altro precedente riguardante il Presidente Giorgio Napolitano. Il susseguirsi di tali eventi di natura politica e istituzionale, che vanno ad incidere profondamente sull'assetto istituzionale vigente, risulta molto preoccupante perché l'ipotesi della rielezione del Presidente della Repubblica, da eccezionale e scongiurabile, sta diventando ormai una « consuetudine pericolosa ».

La rielezione del Presidente Napolitano, il 20 aprile del 2013, ha rappresentato un fatto in pratica senza precedenti nella storia della Repubblica; esso tuttavia si collocava in un contesto storico e politico complesso, intrecciandosi con un delicato processo di formazione del nuovo Governo, « preludio inevitabile » a un Governo di larghe intese che sanciva la crisi profonda del sistema politico e partitico, e dunque, all'epoca dei fatti, spiegabile in ragione dell'emergenza e dell'eccezionalità della situazione politica, economica e sociale.

Sino ad allora la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, seppur non espressamente presente in Costituzione, è stata sempre considerata una consuetudine da rispettare nel tempo.

Per comprendere fino in fondo la portata attuale di questo istituto bisogna fare

un breve cenno alla sua origine storica ripercorrendone i tratti essenziali nella loro dimensione politica e istituzionale, partendo dal vivace e fecondo dibattito sviluppatosi in seno all'Assemblea costituente, dove tale controversa problematica affonda le proprie radici e dove, peraltro, era stata prevista la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica nel corso dei lavori della Costituente, prima dell'approdo al testo definitivo del progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione preposta.

Il dibattito in seno all'Assemblea costituente a proposito della durata e della rieleggibilità del Capo dello Stato risultò appassionato e complesso. Nel dicembre 1946, la Seconda Sottocommissione affrontò il tema prevedendo che il Presidente della Repubblica, dopo un settennato, non avrebbe potuto essere rieletto né immediatamente né trascorso un determinato periodo di tempo; tuttavia, nel testo finale approvato dall'Adunanza plenaria nel gennaio 1947 si perse ogni riferimento espresso al divieto di rieleggibilità, aprendo così di fatto un varco pericoloso alla possibilità di un secondo mandato, poi avvenuta nei recenti casi dei Presidenti Napolitano e Mattarella.

In tal senso, appaiono particolarmente lungimiranti le parole pronunciate nel corso dei lavori della Seconda Sottocommissione, da Egidio Tosato, uno dei componenti più giovani della Costituente, allorché, alla fine del suo intervento, precisò che non avrebbe neppure approvato « una formula limitativa nel senso di specificare che il Presidente può essere rieletto una sola volta, in quanto ciò rappresenterebbe un vincolo morale, seppure tenue, per il collegio elettorale che nel procedere alla elezione del Presidente si troverebbe sempre di fronte alla positiva possibilità di rieleggere il Presidente cessante ».

La volontà dei costituenti era comunque quella di conservare una durata in carica per il Presidente della Repubblica superiore a quella delle Camere, come ribadito dallo stesso Tosato nella seduta del 22 ottobre, evidenziando la necessità di soddisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell'esercizio delle

pubbliche funzioni nonché di rafforzarne l'indipendenza rispetto alle Camere che lo eleggono, così che « le Camere si rinnovino e il Presidente resti, significa svincolare il Presidente dalle Camere, dalle quali deriva, e rin vigorirne la figura »; subito dopo il succitato intervento, Lami Starnuti propose la formula della « non rieleggibilità », proprio al fine dichiarato di « impedire che si apra la via ad una vita politica a carattere personale del Presidente ».

All'epoca i democristiani erano favorevoli ad un rafforzamento della figura presidenziale, quindi erano favorevoli a un mandato lungo e rinnovabile, al contrario, le « sinistre » erano preoccupate della concentrazione di potere nella carica di Presidente della Repubblica orientandosi, pertanto, per un mandato più breve e comunque non rinnovabile. Il compromesso fu trovato nel testo del primo progetto: « Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è rinnovabile »; tuttavia le posizioni paradossalmente si invertirono nel gennaio del 1947, quando si trattò di discutere il testo da trasmettere all'Assemblea costituente, in un clima politico appassionato e controverso che vide protagonisti, sul punto della rieleggibilità, due autorevoli esponenti come Togliatti e Moro.

Dal lungo e serrato confronto, risultante dai verbali dell'epoca, emerge che i costituenti, pur non avendo escluso alla fine l'eventualità di una rielezione, fecero allora affidamento nei futuri parlamentari per scongiurare l'ipotesi che un Presidente della Repubblica succedesse a se stesso.

Tale fiducia nei « posteri », evidentemente, fu mal riposta dai nostri padri costituenti, visti i recenti precedenti di rielezione, rispettivamente, di Napolitano e Mattarella.

In definitiva, nel silenzio della Costituzione sul punto, il problema della rieleggibilità è rimasto finora aperto, non risultando, infatti, espressamente esclusa la possibilità di un secondo mandato e apparendo sostanzialmente rimessa alla prassi parlamentare la rinnovazione della carica.

Pur risultando possibile la rielezione, essa non appare tuttavia opportuna in una logica di alternanza del potere; al contra-

rio, un espresso divieto sarebbe giustificato dall'esigenza di uno svolgimento più corretto e imparziale delle funzioni e volto a sottolineare l'alterità del Presidente rispetto al sistema delle forze politiche, finendo altresì per rafforzarne il ruolo, così sottraendolo a qualsiasi potenziale ingerenza, pressione o influenza delle forze politiche.

Va inoltre evidenziato che, in caso di rielezione del Presidente, un mandato di ben quattordici anni sarebbe inaccettabile per una democrazia costituzionale moderna, rievocando piuttosto la durata di un vero e proprio « regno ».

Lo stesso Presidente Carlo Azeglio Ciampi, in merito a una sua possibile rielezione, affermò che il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana come declinato, in particolare, nell'ordinamento giuridico italiano.

Sebbene non siano mancate, sia in ambito giuridico che politico, proposte di introdurre il divieto di rielezione, la questione è rimasta aperta, affidata allo svolgersi della prassi costituzionale, con l'auspicio ricorrente che un evento simile dovesse rimanere legato a circostanze eccezionali.

La *ratio* della presente proposta di riforma costituzionale è quindi evitare che l'organo personale al quale la Costituzione assicura il ruolo più delicato e uno dei mandati più lunghi possa detenere una quota rilevante di poteri per un periodo di tempo tanto lungo. Tale esigenza di equilibrio nei rapporti fra poteri aveva di fatto portato al consolidamento, nella prassi repubblicana, di una norma consuetudinaria in forza della quale la rielezione, seppure non vietata, era ritenuta non opportuna, come autorevole dottrina, peraltro maggioritaria, ha sostenuto: « la non rielezione è l'alternativa che meglio si conforma al modello costituzionale di Presidente della Repubblica » (L. Paladin, *Presidente della Repubblica* (voce), in Enc. Dir., Milano, 1985).

Il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità nazionale e svolge sia la funzione di garanzia dell'ordinamento democratico, sia la funzione di coesione nella

direzione dell'« armonico funzionamento dei poteri che compongono l'assetto istituzionale della Repubblica »; la collocazione di tale istituto nel titolo VI della Costituzione, fra le « Garanzie costituzionali », fa sì che quest'organo assuma la funzione di « custode della Costituzione », muovendosi sempre nella direzione dell'« armonico funzionamento dei poteri che compongono l'assetto istituzionale della Repubblica ».

Un argomento fondamentale a sostegno della necessità di prevedere espressamente nel testo costituzionale la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica è, come sottolineato da insigni giuristi, quello dell'importanza della temporaneità delle cariche democratiche, argomento che lo stesso Presidente Sergio Mattarella, ha ribadito pubblicamente, prima della sua rielezione, affermando che la limitazione stessa del potere avviene sia dall'articolazione delle funzioni fra organismi diversi (pesi e contrappesi), sia dalla temporaneità delle cariche dello Stato e, non ultimo, dal senso di responsabilità.

Del resto tutte le cariche democratiche sono tali in quanto elettive ed hanno una temporaneità definita *ex ante*. In particolare, quella del Presidente della Repubblica è tra le più lunghe del nostro sistema costituzionale, superata soltanto da quella dei giudici della Corte costituzionale (nove anni), e, se paragonata all'attuale durata media dei Governi, è davvero un'eternità; se poi si aggiunge l'elasticità e la già importante concentrazione di poteri su tale figura, si comprende bene come la possibilità di rielezione sia stata considerata quantomeno « inopportuna » dalla comunità giuridica e politica, sebbene non sia stata espressamente vietata dalla Costituzione.

La durata di sette anni, sancita dall'articolo 85 della Costituzione, infatti, non è casuale ma piuttosto risulta frutto del compromesso tra le diverse esigenze derivanti dal necessario rispetto del principio democratico della temporaneità delle cariche e l'opposta esigenza di stabilità. A tal proposito, autorevole dottrina sottolinea come il punto di equilibrio in tal senso sia stato trovato dai Costituenti proprio nella for-

mula del settennato, essendo stati guidati dal « criterio di una durata superiore a quella delle Camere, ma non troppo più lunga di queste », infatti, la durata settennale fu giudicata sufficientemente lunga per garantire la continuità dello Stato, ma non così lunga da portare degli squilibri di potere.

L'istituto della Presidenza della Repubblica risulta una rielaborazione, in chiave assolutamente moderna e democratica, della figura del Capo dello Stato già presente in passato, funzione che rievoca epoche monarchiche ottocentesche, adattata all'ordinamento a democrazia pluralista, in particolare alla forma di governo parlamentare, e ciò che maggiormente contraddistingue la democraticità dell'istituto è proprio la previsione della temporaneità e dell'eleggibilità della carica.

Con riferimento allo stato d'emergenza, in particolare, si è più volte fatto riferimento all'importanza della temporalità, e anche qui il requisito della « temporaneità » emerge in tutta la sua forza: è la temporaneità a fornire l'equilibrio necessario nelle istituzioni democratiche, costituendone una delle colonne portanti sin dai tempi antichi della Grecia classica, dove già era ben presente il principio della rotazione delle cariche ad interrompere il « flusso del potere ».

Autorevoli costituzionalisti interpretano le regole procedurali dell'elezione del Presidente della Repubblica come volte ad evitare l'istaurazione di un rapporto politico tra il Capo dello Stato e il Parlamento e la non rieleggibilità « nella più naturale interpretazione della Costituzione » conferisce una garanzia ulteriore della « neutralità » del Capo dello Stato.

In particolare, il Presidente Antonio Segni propose questa ed altre modifiche (abolizione del cosiddetto « semestre bianco ») inviando, il 18 settembre del 1963, un messaggio al Parlamento contenente diverse proposte di « perfezionamento » della Costituzione, ma tale messaggio rimase fuori dai lavori parlamentari e la volontà di apportare modifiche alla Costituzione proposta dal Capo dello Stato, in quanto or-

gano di garanzia, venne considerata poco opportuna in quel momento storico.

Un autorevole giurista ha così di recente commentato sul controverso punto della rieleggibilità: « Quando, però, con il tempo, si saranno disperse nell'oblio le ragioni di opportunità contingente che hanno portato a derogare alla regola consuetudinaria della non rinnovabilità del mandato presidenziale, resterà il valore di un evento che ha fatto venire meno un elemento di equilibrio diacronico nel rapporto capo dello Stato-Governo ».

Alla luce di tutto ciò, un secondo mandato presidenziale può risultare preoccupante per il mantenimento dell'equilibrio nei rapporti tra poteri costituzionali, perché significherebbe non bilanciare i poteri del Presidente della Repubblica, a maggior ragione durante uno stato d'emergenza prolungato come quello che stiamo vivendo ormai da tempo.

Da una sommaria panoramica comparativa su altre esperienze costituzionali, tenendo ben conto della diversità delle forme di governo e dei contesti storici e politici di riferimento, si evince come la durata del mandato presidenziale di sette anni si ispiri probabilmente alla Costituzione della Repubblica francese del 1946.

La Costituzione degli Stati Uniti d'America, adottata dalla Convenzione di Filadelfia il 17 settembre 1787, stabilisce che il Presidente sia eletto per quattro anni e fissa il limite massimo di due mandati, proprio per evitare il rischio della continuità personale propria dei regimi ereditari, innaturale in un regime repubblicano.

Il Presidente della Repubblica Federale tedesca, come stabilito dalla Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania del 23 maggio 1949, rimane in carica cinque anni ed è ammessa una sola rielezione consecutiva.

La nostra Costituzione non ha ritenuto, almeno inizialmente, di stabilire il principio della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ma alla luce dell'evoluzione dell'esperienza costituzionale, politica, storica, sociale e culturale del nostro Paese, è arrivato il momento di introdurlo espressamente, ritenendo peraltro la du-

rata del mandato di sette anni idonea a garantire una sufficiente continuità nell'azione dello Stato, superando così anche tutti i dubbi, paventati o latenti, che il Capo dello Stato possa lavorare per la propria rielezione durante il suo mandato.

Come detto in precedenza, insigni giuristi e politici segnarono sin dall'epoca della Costituente, con lungimiranza e autorevolezza, i rischi insiti nell'istituto, sollevando rilievi critici a proposito della possibilità di non prevedere espressamente il limite della non rieleggibilità, in particolare per una figura considerata *super partes* per antonomasia come quella del Presidente della Repubblica.

La recente rielezione del Presidente della Repubblica uscente ha fatto emergere, con rinnovata forza e per la seconda volta consecutiva, una criticità latente che i numerosi tentativi di riforma, che si sono succeduti in un arco temporale piuttosto lungo, non sono riusciti ad affrontare e risolvere adeguatamente, come confermato dalla prassi costituzionale e da autorevole dottrina.

La Costituzione va sempre rispettata, tutelata, attuata, se possibile migliorata, come baluardo insormontabile a garanzia della nostra democrazia, ma non deve rappresentare per questo un *totem* intoccabile, le sue regole non sono dogmi ma principi giuridici e valori di convivenza in grado di guidare una comunità adeguandosi al mu-

tamento dei tempi, capace di reagire al cambiamento, in modo da rimanere sempre un punto di riferimento attuale, costante e prezioso per tutti i cittadini.

Una Costituzione non è immobile, ma vive necessariamente anche il suo tempo, disciplina e regola opportunamente le esigenze di bilanciamento tra poteri e gli equilibri politici e istituzionali; nel caso specifico della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, oggetto della presente proposta di legge costituzionale, è emersa ormai con forza e chiarezza la necessità di esplicitare una norma, per evitarne un uso distorto, che non sarebbe più in linea con la volontà dei costituenti e soprattutto con i principi che regolano complessivamente il nostro assetto costituzionale e l'intero ordinamento giuridico che da esso deriva.

La presente proposta di legge costituzionale permette di andare incontro a tutte queste esigenze di carattere giuridico, istituzionale, politico, storico e sociale, garantendo al contempo i principi cardine che caratterizzano la figura e il ruolo del Presidente della Repubblica: equilibrio, misura, temporaneità del potere, autorevolezza e senso di responsabilità, scongiurando qualsiasi rischio latente di derive autoritarie o politiche di questa carica fondamentale o di alterazione nell'equilibrio tra i poteri.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

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

PAGINA BIANCA



18PDL0177210