

**Brevi riflessioni a margine del primo anno
del Presidente Mattarella al Quirinale: tra riforme costituzionali,
lotta alla corruzione e terrorismo internazionale***

di **Federico Di Donato** – *Dottore in giurisprudenza, laureato presso l'Università degli Studi di Macerata*

ABSTRACT: Questo articolo illustra i momenti più significativi, le tematiche più rilevanti e alcuni interrogativi che hanno caratterizzato il primo anno al Quirinale del Presidente Sergio Mattarella. Eletto dal Parlamento in seduta comune il 31 Gennaio 2015, il nuovo Capo dello Stato è succeduto nella carica al Presidente Giorgio Napolitano, figura di non poco rilievo per la storia costituzionale contemporanea, *in primis* in virtù della sua storica rielezione nell'Aprile del 2013. Se l'operato del precedente Capo dello Stato si era svolto lungo una fase caratterizzata dal susseguirsi di numerose crisi di natura politica, finanziaria e sociale, che hanno inevitabilmente finito per determinare un'estensione dell'influenza della carica presidenziale (comunque entro i limiti definiti dalle disposizioni costituzionali) soprattutto per la risoluzione delle crisi medesime, il Presidente Mattarella ha finora esercitato le sue funzioni in una fase di relativa stabilità politica ed economica. Ciò, nonostante l'anno 2015 sia stato caratterizzato dalla perdurante inerzia del Parlamento rispetto all'elezione di tre giudici della Corte costituzionale, e permeato dal dibattito intorno al progetto di riforma della parte seconda della Costituzione contenuto nel "Ddl Renzi-Boschi", con ogni probabilità destinato ad influenzare finanche l'agenda politica dei mesi a venire. Nel complesso, il Presidente Mattarella ha assunto un atteggiamento di garantismo costituzionale, di arbitro imparziale e *super partes* delle contese politiche contingenti. Il saggio si concentra inoltre sulla promozione, da parte del Capo dello Stato, della lotta all'illegalità, alla corruzione ed al terrorismo internazionale, per concludersi con l'analisi delle circostanze che hanno condotto all'adozione dei decreti di grazia in favore di due agenti CIA coinvolti nel sequestro dell'*imam* egiziano Abu Omar.

ENGLISH VERSION: This short paper portrays the most important moments, the most relevant topics and some questions that have characterized the first year of the President of Italian Republic Sergio Mattarella in the fullness of its functions. Elected by Parliament in joint session from 31 January 2015, the new Head of State succeeded in the office to the President Giorgio Napolitano, a figure of no small importance for the contemporary Italian constitutional history, firstly because of his historic re-election in April of 2013. If the work of the former Head of State was held along a historical phase characterized by a succession of many political, financial and social crises that

* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

have inevitably given an extension of the influence of the presidential charge (still within the limits defined by the Italian Constitution's provisions) especially for crisis resolution the same, the President Mattarella has so far performed his duties in a period of relative political and economic stability. This was, despite the year 2015 was characterized by the continued inaction of the Parliament with respect to the election of three judges of the Constitutional Court, and permeated by the debate around the reform of second part of the Italian Constitution contained in the "draft bill Renzi-Boschi", probably destined to influence even the political agenda for the coming months. Overall, the President Mattarella has assumed an attitude of constitutional guarantor, a paradigm of an impartial referee of the political contests. The essay also focuses on the promotion, by the Head of State, of the struggle against illegality, corruption and international terrorism, and concludes with an analysis of the circumstances that led to the adoption of mercy decrees in favor of two CIA agents involved in the kidnapping of the Egyptian imam Abu Omar.

SOMMARIO: 1. Un anno del Presidente Sergio Mattarella al Quirinale. La significativa eredità istituzionale del Presidente Giorgio Napolitano – 2. Il rilievo della “*moral suasion*” del Presidente Mattarella nell'elezione dei tre giudici costituzionali nelle persone dei professori Augusto Barbera, Franco Modugno e Giulio Prosperetti, e la neutralità politica ed istituzionale del Capo dello Stato rispetto al progetto di riforma della parte seconda della Costituzione – 3. Le esternazioni del Presidente Mattarella nei confronti della corruzione e della criminalità organizzata di stampo mafioso – 4. Il garantismo costituzionale del Presidente Mattarella di fronte alla minaccia del terrorismo internazionale, all'emergenza dei migranti e alla crisi del trattato di Schengen – 5. I decreti di grazia concessi dal Presidente Mattarella in favore di Massimo Romani, Betnie Medero e Robert Seldon Lady – 6. Un necessario rinvio al futuro

1. Un anno del Presidente Sergio Mattarella al Quirinale. La significativa eredità istituzionale del Presidente Giorgio Napolitano

È trascorso già un anno dall'insediamento al Quirinale del Presidente Sergio Mattarella. Succeduto al Presidente Giorgio Napolitano, che ha rassegnato le proprie dimissioni il 14 Gennaio 2015, il nuovo Capo dello Stato è stato eletto dal Parlamento in seduta comune il 31 Gennaio successivo, al quarto scrutinio con 665 voti. In sostanza, poco meno di due terzi dei 1.009 “grandi elettori”. Il 3 Febbraio seguente, Mattarella ha potuto formalmente insediarsi nella carica, divenendo così il dodicesimo Presidente della Repubblica Italiana.

Eletto con i voti decisivi del Partito Democratico, di Sinistra Ecologia Libertà e del centro cattolico (Unione di Centro, Nuovo Centrodestra e Scelta Civica) il primo Capo dello Stato siciliano ha dovuto in primo luogo raccogliere l'eredità del suo predecessore al Quirinale: un dato tutt'altro che trascurabile, per la successione nella più alta carica repubblicana.

Quella del Presidente Napolitano è stata infatti un'eredità di particolare rilievo, non soltanto in virtù della sua storica rielezione nell'Aprile del 2013. Lo svolgimento di un (seppur breve) secondo mandato – portato avanti per un periodo di circa due anni – ha certamente costituito un

avvenimento di enorme interesse per la scienza giuridica. Eppure, tale fatto non si è configurato come il precipitato di un progetto intenzionalmente promosso dal precedente Capo dello Stato, bensì come la manifestazione sintomatica di una contingente difficoltà decisionale dei gruppi parlamentari circa l'espressione di un successore del Presidente Napolitano che fosse eletto a larga maggioranza dalle Camere¹. Le ragioni dell'avvenimento possono essere individuate entro una larga varietà di elementi: la frammentazione del nuovo Parlamento risultante dall'incerto esito delle elezioni politiche del 2013², la perdita di prestigio e radicamento sociale della *politica* – intesa nella guisa di classe dirigente preposta all'assunzione delle decisioni amministrative, economiche e sociali più rilevanti nella vita del Paese –, l'emersione nel tessuto sociale di un variegato (e moderatamente diffuso) sentimento di *antipolitica*³. Con ogni probabilità, la rielezione del Presidente Napolitano è stata determinata dal concorso di ognuna delle cause indicate, alle quali va aggiunto l'elemento materiale della “*sempre maggiore rilevanza*” della volontà e delle decisioni del Capo dello Stato⁴: un dato da iscrivere necessariamente all'interno di un panorama politico, partitico e sociale caratterizzato dagli elementi suddetti.

In tale contesto, l'attuale centralità della figura presidenziale sembrerebbe dover essere riferita alla carica in sé, piuttosto che al soggetto di volta in volta investito del mandato. È infatti vero che il Presidente Napolitano ha nominato gli ultimi tre Presidenti del Consiglio dei Ministri – il professor Mario Monti nel Novembre 2011; Enrico Letta nell'Aprile 2013; infine Matteo Renzi

¹ Nell'opinione di G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 3, la stessa rielezione del Presidente Napolitano per lo svolgimento di un secondo mandato sarebbe stata determinata da ragioni di crisi del sistema partitico, e non da un'alterazione surrettizia della forma di governo: “*i partiti hanno chiesto a Napolitano di fare il Lord il Lord Protettore del Governo, mettendo in campo il suo prestigio internazionale e il suo consenso popolare per superare le divisioni e i frazionismi del Parlamento e imporre dall'alto quella sintesi politica [...] che l'impotenza disperante delle forze politiche non è riuscita ad assicurare dal basso. [...] Nel suo messaggio alle Camere riunite, il Presidente della Repubblica ha sferzato i partiti con toni di estrema durezza, denunciandone le insufficienze democratiche, l'immobilismo, l'incapacità di corrispondere alla loro funzione costituzionale*”. Cfr. F. GIUFFRÈ-I. NICOTRA, *Eccezionale “bis” del Presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli, Torino, 2014; N. MACCABIANI, *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale – Rivista AIC*, Luglio 2013.

² Le elezioni politiche del 24 e 25 Febbraio 2013 si sono svolte sulla base del sistema previsto dalla legge elettorale n. 270/2005. All'indomani delle elezioni, alla Camera dei Deputati il blocco di centrosinistra (PD-SEL-SVP) poteva contare su una maggioranza di 340 seggi, per effetto dell'assegnazione del premio di maggioranza previsto dalla “legge Calderoli”; il blocco di centrodestra (PDL-Lega Nord-FDI) contava 124 seggi; il Movimento Cinque Stelle 108; l'alleanza centrista (“Scelta Civica”-UDC-FLI) 45. Al Senato della Repubblica, al contrario, era il blocco di centrodestra a conquistare la maggioranza relativa con 116 seggi, mentre la coalizione di centrosinistra ne contava 113, il Movimento Cinque Stelle 54, la coalizione centrista 18.

³ Secondo G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 55 ss., “*le conseguenze più vistose*” della crisi odierna della politica “*sono state la degenerazione oligarchica del sistema e la crisi fiscale dello Stato, dovuta all'incapacità di resistere alle pressioni degli interessi frazionati*”. Cfr. S. LIETO, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; M. VOLPI, *Libertà e autorità*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 50 ss.; F. CERRONE, *L'attesa dell'attuazione costituzionale e la crisi della politica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il mulino, Bologna, 2015, p. 27 ss.; A. MASTROPAOLO, *Politica, iperpolitica, populismo*, in M. VOLPI, *Op. ult. cit.*, p. 41 ss.; O. MASSARI, *Sistemi di partito, effetti dei sistemi elettorali dopo il 1993 e la riforma elettorale*, in M. VOLPI, *Op. ult. cit.*, p. 87 ss.

⁴ Cfr. A. CATELANI, *Elezione diretta del Capo dello Stato e rispetto della sovranità popolare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 4 ss.: “*l'assetto istituzionale dei poteri, quale si è venuto a configurare fino ad oggi, ha risentito delle carenze del sistema di governo basato sulla fiducia parlamentare, e degli inconvenienti della partitocrazia, che gli sono inscindibilmente connessi. Si è quindi con il tempo creato un vuoto di potere, ed una situazione sempre più caotica, nella quale inevitabilmente ha acquistato una sempre maggiore rilevanza la volontà del Capo dello Stato. L'evolversi della nostra vita politica ha visto l'accresciuto ruolo del Presidente della Repubblica nella vita della Nazione*”.

nel Febbraio 2014 – e che, soprattutto nel corso del suo secondo mandato, ha promosso il percorso di riforma della parte seconda della Costituzione – culminato nel “Ddl Renzi-Boschi”⁵ – nonché lo sviluppo del dibattito politico intorno alla nuova legge elettorale – il c.d. *Italicum* –, fattori con i quali il Presidente Mattarella ha dovuto confrontarsi fin dal momento della sua elezione.

Purtuttavia, dal punto di vista formale non sembrano essersi registrati sostanziali “strappi” costituzionali ovvero sbilanciamenti istituzionali tali da determinare addirittura un’alterazione surrettizia della forma di governo verso un semipresidenzialismo *de facto*⁶.

In realtà infatti, sebbene la dottrina riconosca ormai che “*il Presidente della Repubblica in Italia non è un attore secondario nelle scelte politiche fondamentali del Paese*”⁷ e che il Presidente Napolitano abbia interpretato “*in maniera molto incisiva il suo ruolo*”, al contempo essa afferma che “*nei momenti di crisi egli ha costituito lo snodo attorno al quale le intricate vicende politiche si sono dipanate*”⁸.

In effetti, come si dirà nel corso della trattazione, il divenire degli avvenimenti di rilevanza politica nell’ultimo decennio ha fatto registrare non pochi momenti di crisi e di frattura politica, determinati in parte da situazioni riferibili ai rapporti tra quei partiti che hanno fatto parte delle differenti maggioranze di governo alternatesi negli anni; in parte da avvenimenti caratterizzati da una rilevanza internazionale, quali la crisi economica incombente sul mondo industrializzato dal 2008.

In questo complesso quadro sembrerebbe che, in determinate fasi, il Presidente della Repubblica sia venuto a configurarsi di fatto come il rappresentante internazionale dello Stato nelle più acute fasi di frizione politica, economica e sociale, ovvero come il garante della continuità del funzionamento delle istituzioni politiche, anche in virtù di obblighi assunti dal nostro Paese per effetto della partecipazione ad organizzazioni internazionali come l’Unione europea. Sempre nel corso della Presidenza di Giorgio Napolitano, basti ricordare rispettivamente la grave crisi finanziaria e del debito sovrano che ha colpito in modo particolare il nostro Paese nel corso del 2011, e che ha finito sostanzialmente per determinare le dimissioni del quarto governo presieduto dal Presidente Silvio Berlusconi nel Novembre dello stesso anno, e l’*impasse* nella formazione del nuovo Governo all’indomani delle elezioni politiche del Febbraio 2013, che avevano consegnato –

⁵ Disegno di legge costituzionale n. 1429 – XVII legislatura, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi, e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi (disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della costituzione).

⁶ V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente – Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 175 ss. Secondo gli Autori “*sul piano formale*” del rispetto delle disposizioni costituzionali e del dispiegarsi delle relazioni istituzionali “*non si sono registrati strappi. Il Governo ha sempre controfirmato gli atti del Presidente, assumendosene la responsabilità ai sensi dell’art. 89 Cost. Che ciò in determinate occasioni possa essere avvenuto malvolentieri o in maniera riluttante in fin dei conti non rileva sul piano giuridico e può essere considerato l’indice di un diverso assestamento dell’equilibrio tra i due poteri nella determinazione del contenuto degli atti presidenziali*”. Del pari, “*anche con riguardo alle “incursioni” presidenziali nel corso di procedimenti legislativi o in riferimento ai loro esiti non si sono registrate prese di posizioni ufficiali in senso contrario dei Presidenti delle Camere o di altri organi parlamentari*”; per questa ragione, secondo gli Autori, non sembra che nel corso della Presidenza Napolitano “*si possano lamentare rotture o deroghe della Costituzione le cui disposizioni hanno trovato sempre applicazione*”. M.C. GRISOLIA, *La libertà di espressione del Capo dello Stato tra diritto e funzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 14, riconosce comunque una “*confusa evoluzione del ruolo presidenziale, fortemente alterato dopo l’avvento del maggioritario*”.

⁷ D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, UBE Editore, Milano, 2013, p. 139 ss.

⁸ V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *Op. ult. cit.*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 169 ss.

come si è ricordato – un Parlamento costituito da tre componenti politiche pressoché equivalenti tra loro.

Il recente operato della figura del Capo dello Stato, finanche nel corso della Presidenza di Giorgio Napolitano, non sembra comunque riconducibile ad un modello istituzionale materialmente assimilabile a quello di un Presidente nell'ambito di una repubblica semipresidenziale o addirittura presidenziale *de facto*, bensì al paradigma “classico” dell'organo chiamato a garantire, “*al di sopra degli orientamenti politici contingenti e particolari, gli interessi unitari e permanenti della comunità statale*”⁹, soprattutto nei momenti di frattura politica e di crisi economico-sociale, incarnando egli “*l'unità*” e “*la continuità [...] della comunità statale*” medesima, “*e quindi l'unità e la continuità dell'apparato statale che di questa comunità è la struttura portante*”¹⁰. Ciò, in armonia con la struttura “*a fisarmonica*”¹¹ dei poteri presidenziali nell'architettura della Costituzione italiana talché, nei periodi di stabilità istituzionale, l'influenza del Capo dello Stato sulle decisioni politiche e di rilevanza economica risulterebbe sostanzialmente limitata al controllo sul rispetto della Costituzione da parte di Governo e Parlamento, mentre durante le fasi più turbolente l'influenza stessa finirebbe per produrre effetti maggiormente pervasivi sull'azione degli organi politici.

Risulta pertanto che detta struttura “*a fisarmonica*” continui ad essere propria delle funzioni e dei poteri connessi alla carica presidenziale, pur in presenza di contese istituzionali che, nel corso dell'ultimo decennio, hanno opposto il Presidente della Repubblica ad altri “*poteri dello Stato*” nell'ambito di due conflitti di attribuzione deferiti al giudizio della Corte costituzionale: conflitti di attribuzione – com'è noto – sollevati dal Capo dello Stato ed aventi ad oggetto l'esercizio esclusivo del potere di grazia ai sensi dell'art. 87, co. 11 Cost., e l'illegittimità delle intercettazioni telefoniche di conversazioni presidenziali *ex artt.* 3 e 90 Cost., art. 7, l. 219/1989 ed art. 271 c.p.p., nei confronti rispettivamente del Ministro della Giustizia e della Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, entrambi definiti da parte dei Giudici della Consulta in senso favorevole al Presidente della Repubblica¹².

La significativa eredità del Presidente Napolitano, trasmessa al Presidente Mattarella per effetto della successione al Quirinale, parrebbe dunque doversi definire nei termini ora esposti. Questa sembra inoltre destinata ad arricchire la prospettiva di definizione teorica e la ricostruzione astratta del ruolo istituzionale della massima carica repubblicana: ciò, pur nella diversità del contesto politico, partitico, istituzionale e sovranazionale in cui i due Presidenti si sono trovati ad esercitare le proprie funzioni costituzionali¹³.

⁹ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, pp. 170-7.

¹⁰ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica – Art. 83*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Società editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1978, pp. 143-4.

¹¹ R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 236 ss.

¹² Cfr. rispettivamente le sentenze della Corte costituzionale nn. 200/2006 e 1/2013, oggetto di ampia ricostruzione dottrinarina.

¹³ Sul punto, cfr. V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *Op. ult. cit.*, p. 169 ss.: il Presidente Napolitano avrebbe avuto una “*chiara percezione del raggio di azione nel quale la sua opera si era dispiegata: l'esercizio dei numerosi e penetranti poteri attribuitigli dalla Costituzione in un contesto politico di debolezza del sistema partitico e, di conseguenza, del raccordo Parlamento-Governo*”. Secondo il Presidente Napolitano, infatti, il Capo dello Stato italiano sarebbe quello “*dotato di maggiori prerogative*” all'interno del continente europeo. Nel parere degli Autori, sarebbe vero che “*egli abbia agito con determinazione e abbia interpretato in maniera molto incisiva il suo ruolo*”; tuttavia, “*nei momenti di crisi egli ha costituito lo snodo attorno al quale le intricate vicende politiche si sono dipanate [...] il regista che ha influito sui comportamenti delle forze politiche e sull'attività di Parlamento e Governo*”. Secondo M.C. GRISOLIA, *Op. ult. cit.*, p. 14, in seguito alla pronuncia della sentenza n. 1/2013 da parte della Corte costituzionale,

Ora, il 2015 è stato indubbiamente un anno caratterizzato da una grande intensità, sia sotto il profilo degli accadimenti di cronaca, del dibattito e delle decisioni politico-economiche, sia sotto il profilo delle relazioni del nostro Paese con le Nazioni estere e con le istituzioni dell'Unione europea. Si profila pertanto un 2016 di matrice analoga, se consideriamo lo svolgimento degli eventi nei suoi primi mesi, sia in Italia sia all'estero.

Sul fronte interno, si è assistito al proliferare del dibattito politico intorno alla riforma della seconda parte della Costituzione, circostanza che ha richiesto non pochi interventi del Presidente Mattarella, chiamato a garantire la legalità costituzionale in virtù del suo ruolo di arbitro *super partes* delle contese politiche. Senza considerare le frequenti esternazioni presidenziali sui temi della lotta alla corruzione, alle associazioni di stampo mafioso, all'illegalità: i tre morbi che attanagliano l'Italia, quest'oggi tanto più rilevanti anche alla luce della personale storia di vita di Sergio Mattarella¹⁴.

Sul fronte esterno, l'attenzione dei *media* è stata assorbita principalmente dal problema del terrorismo internazionale, in particolare di matrice islamico-jihadista. Gli attentati perpetrati a Parigi, rispettivamente alla sede del giornale satirico *Charlie Hebdo* e al teatro *Bataclan* – oltre a diversi altri locali nel centro della capitale francese – il 7 Gennaio ed il 13 Novembre 2015, sono stati rivendicati dal c.d. Stato islamico (Isis, o *Daesh*), autoproclamatosi nei territori al confine tra Siria ed Iraq. Analoga rivendicazione è seguita agli attentati posti in essere dai fondamentalisti islamici nell'aeroporto e nella metropolitana di Bruxelles lo scorso 22 Marzo. Intimamente connessa al problema del terrorismo islamico, è stata la questione dell'accoglienza dei migranti e dei rifugiati in fuga dalle zone di guerra del Medio Oriente e dell'Africa mediterranea, sahariana e sub-

le statuizioni dei Giudici della Consulta possono assumere una valenza “didattico-pedagogica [...] riposizionando il Capo dello Stato entro i limiti tradizionali”, fornendo “un chiaro ed inequivoco segnale verso una maggiore normalità istituzionale”, soprattutto alla luce di indirizzi interpretativi “che oggi, in maggiore aderenza all'anomalo sviluppo di questo ruolo, appaiono assai propensi a letture che avvicinano il Capo dello Stato più che a un organo di garanzia, ad un organo “governante”, avallando così possibili evoluzioni del nostro sistema in senso presidenziale”. D. GALLIANI, *Op. ult. cit.*, p. 139 ss., afferma – come si è visto – che “il Presidente della Repubblica in Italia non è un attore secondario nelle scelte politiche fondamentali del Paese [...], ma da qui a sostenere altro il passo è obiettivamente eccessivo. Spesso consiglia, molte altre volte riesce a imporre le sue scelte, tuttavia, vi è una distanza ancora troppo ampia tra ciò che fa il Presidente statunitense e ciò che fa quello italiano. Talune somiglianze esistono, ma niente di più, almeno per il momento”. Sullo stesso filone interpretativo I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, n. 24/2011; M. CECCHETTI-S. PAJNO-G. VERDE, *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, Duepunti, Palermo, 2012; D. BUTTURINI, *Lo “status” del Presidente della Repubblica: spunti di riflessione dalla sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2013; F. BAIGUERA, *Napolitano ha già realizzato il semipresidenzialismo?*, in *Rivoluzione liberale*, 13 Aprile 2013; D. GALLIANI, *Problematiche costituzionali del primo settennato Napolitano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013; A. LIBERATI, *Da ieri l'Italia è di fatto una Repubblica semipresidenziale*, ne *Il fatto quotidiano*, 23 Aprile 2013; A. LUCARELLI, *Presidente della Repubblica: Napolitano, il settennato bis è incostituzionale?*, ne *Il fatto quotidiano*, 21 Aprile 2013; G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015; Id., *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Mucchi, Modena, 2015. Al di là del dato strettamente afferente la Presidenza di Giorgio Napolitano, una parte della dottrina ha posto l'accento sulla “debolezza della politica” in generale nell'attuale fase storica, “nella quale sembra che acquistino poteri i due Presidenti, ovvero il Capo dello Stato che ha interpretato le esigenze dei mercati e degli Stati occidentali preoccupati per l'incapacità della nostra politica, e il Presidente del Consiglio (Monti, Letta, Renzi) che, da lui sostenuto, ha di volta in volta cercato di governare nel modo più condiviso possibile”. In tale prospettiva interpretativa, “i poteri dei due Presidenti [...] non danno” comunque “alcuna garanzia che la crisi non divenga crisi di sistema, cioè una crisi per la quale il sistema non riesce a trovare le risposte”: cfr. C. GALLI, *Le trasformazioni della politica italiana. Uno sguardo d'insieme*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Il mulino, Bologna, 2015, pp. 170-1.

¹⁴ Piersanti Mattarella, fratello del Presidente Sergio, fu un uomo politico siciliano, assassinato a Palermo dalla mafia nel Gennaio del 1980, durante il suo mandato di Presidente della Regione Siciliana.

sahariana. Non meno rilevanza ha inoltre assunto la crisi politica dell'Unione europea e del trattato di Schengen, aggiunta ai timori connessi all'uscita della Grecia dall'euro (*Grexit*), ed al *referendum* sulla permanenza della Gran Bretagna nell'Unione, che si svolgerà con ogni probabilità entro giugno 2016¹⁵.

2. Il rilievo della “moral suasion” del Presidente Mattarella nell'elezione dei tre giudici costituzionali nelle persone dei professori Augusto Barbera, Franco Modugno e Giulio Prosperetti, e la neutralità politica ed istituzionale del Capo dello Stato rispetto al progetto di riforma della parte seconda della Costituzione

Alla destabilizzazione sociale dettata, in tutto l'Occidente, dalla minaccia incombente del terrorismo islamico, nella nostra penisola si è contrapposto un periodo di sostanziale stabilità politica e istituzionale. Questa circostanza ha decisamente favorito lo svolgimento, da parte del Capo dello Stato, del suo ruolo costituzionale di garante dei valori, dei principi e degli interessi della comunità nazionale positivizzati nelle disposizioni costituzionali. In realtà, le fasi di inerzia istituzionale e di temporanea difficoltà decisionale degli organi politici non sono state del tutto assenti.

Il Governo presieduto da Matteo Renzi, insediatosi nel febbraio 2014, ha potuto sostanzialmente contare su una maggioranza “trasversale”, composta stabilmente dai gruppi

¹⁵ Il 5 Luglio 2015 si è tenuto in Grecia un *referendum* consultivo avente ad oggetto l'approvazione del piano proposto dai creditori internazionali (Commissione europea, Banca Centrale Europea e Fondo Monetario Internazionale) in cambio di un nuovo programma di supporto finanziario in favore del Governo di Atene. Il popolo ellenico si è pronunciato per il rigetto del progetto di finanziamento (61% dei voti), tanto da alimentare, fra gli attori dei mercati finanziari e borsistici, il timore della c.d. *Grexit*, cioè l'uscita della Grecia dall'eurozona. L'ipotesi non addiveniva a concretizzazione per effetto del “passo indietro” compiuto dal Premier greco Alexis Tsipras rispetto alle richieste dei creditori internazionali e dei rappresentanti delle istituzioni europee, tanto che in dottrina si è affermata l'importanza del dato politico per cui, “nonostante un determinato risultato del referendum”, si sia in seguito manifestato “un contenuto di negoziazione tra l'Eurogruppo, l'Euro Summit e la Grecia assai peggiorativo del testo respinto dal voto” referendario: cfr. G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio costituzionale – Rivista AIC*, Luglio 2015). Una situazione complessa, atteso che – com'è noto – “l'austerità imposta dalle istituzioni dell'Unione in cambio del piano di salvataggio per il rientro del debito pubblico ha comportato dei costi sociali altissimi [...] Le soluzioni offerte dalle istituzioni europee attraverso la troika non avrebbero tardato a rivelarsi fallimentari e fortemente anti-sociali, in primo luogo perché scisse del tutto dal circuito democratico-decisionale”: cfr. G. ARAVANTINOU LEONIDI, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015). Differente l'avviso di S. FABBRINI, *Referendum greco: democrazia o nazionalismo?*, in *Eutopia*, 9 Luglio 2015, secondo il quale “nel contesto di un'unione monetaria, i concetti di democrazia e di popolo debbono essere ripensati”, vale a dire – per l'Autore – “denazionalizzati. [...] Se le scelte o le non-scelte di un paese hanno conseguenze su altri paesi, è legittimo rivolgersi al proprio popolo senza considerare gli altri popoli? La risposta è abbastanza evidente. [...] Non è un caso che il No abbia vinto sulla base di una rivendicazione della sovranità nazionale, se non (addirittura) dell'orgoglio nazionale [...] Ecco perché il referendum greco potrebbe essere considerato l'opposto del trionfo della democrazia, in quanto stimolatore di nazionalismi che storicamente hanno affossato quest'ultima”. In Gran Bretagna, il Primo Ministro David Cameron ha annunciato che, entro Giugno 2016, si svolgerà nel Regno n vero e proprio *referendum* relativo alla sua permanenza all'interno dell'Unione europea. Si è perciò delineata l'ipotesi della c.d. *Brexit*, destinata eventualmente a produrre conseguenze di notevole rilievo, nonostante la Gran Bretagna non sia partecipe dell'unione monetaria europea. Siffatti *referenda* denoterebbero in ogni caso, per la dottrina, la crisi di legittimazione e la difficoltà politica in cui si trovano oggi ad operare le istituzioni comunitarie, quantunque “la maggior parte degli studiosi” sia “propensa a ritenere che il progetto cosmopolitico proposto a suo tempo da Kant [l'istituzione di una Costituzione civile mondiale: cfr. I. KANT, *Zum ewigen Frieden*, 1795] costituisca l'unica soluzione possibile ai problemi indotti dalla crisi delle istituzioni internazionali e statali, dalle trasformazioni dell'ordine economico, dallo “scontro di civiltà”: sul punto cfr. E. DI SALVATORE, *Introduzione al federalismo*, Galaad, Giulianova, 2013, p. 106; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Il mulino, Bologna, 2008, p. 396 ss.

parlamentari del PD e dei centristi cattolici, ma aperta finanche ai voti di Sinistra Ecologia Libertà e del Movimento Cinque Stelle.

Nondimeno, l'elezione di tre giudici costituzionali nelle persone dei professori Augusto Barbera, Franco Modugno e Giulio Prosperetti il 16 dicembre 2015 è stata preceduta da un lungo periodo di *impasse* decisionale del Parlamento.

La Corte costituzionale non operava infatti a pieno organico fin dall'estate del 2014. Tuttavia, dopo ben 32 votazioni del Parlamento in seduta comune – come prescritto dall'art. 135, co. 1 Cost. –, le raccomandazioni e gli inviti del Presidente Mattarella, rivolti alle Camere affinché eleggessero i tre giudici mancanti, hanno finalmente trovato accoglimento. Il Presidente si era augurato che l'assemblea provvedesse senza indugio ad un *“doveroso e fondamentale adempimento, a tutela del buon funzionamento e del prestigio della Corte costituzionale, e a salvaguarda della responsabilità istituzionale”* dell'Assemblea stessa¹⁶.

In effetti, ad oggi il *plenum* della Corte è pienamente reintegrato.

Cionondimeno, il Capo dello Stato sembra aver del tutto correttamente interpretato, in questa circostanza, quel ruolo di “personificazione” *“dell'unità della comunità statale”* così come ricostruito dalla dottrina e sopra richiamato¹⁷. Ed invero, l'attivazione del “motore di riserva” presidenziale, sotto forma di un decisivo intervento di *“moral suasion”*, è dipesa – come si è visto – esclusivamente dalla temporanea inerzia, o meglio dalla contingente incapacità deliberativa del supremo organo di rappresentanza politica, il Parlamento.

Parimenti complesso è apparso il quadro politico delineatosi intorno alla riforma costituzionale rappresentata dal succitato “Ddl Renzi-Boschi”. Nelle intenzioni del Presidente del Consiglio Matteo Renzi e del Ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, la riforma dovrebbe ridisegnare completamente la seconda parte della Carta costituzionale, determinando il superamento del principio del “bicameralismo perfetto” e una modificazione del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Il Senato dovrebbe subire un ridimensionamento sia nel numero dei componenti, sia nelle funzioni esercitate. Il rapporto fiduciario dell'esecutivo dovrebbe finire per intercorrere con la sola Camera, e l'approvazione delle leggi sarebbe praticamente assegnata in via principale a quest'ultima, permanendo in capo al Senato la funzione legislativa in materia di diritto europeo, il potere di controllo delle politiche pubbliche e sulla Pubblica Amministrazione, e il potere di eleggere due giudici costituzionali¹⁸.

¹⁶ Nota del Presidente Mattarella del 2 Ottobre 2015. L'invito è stato subito accolto dai Presidenti dei due rami del Parlamento, Laura Boldrini e Pietro Grasso, i quali hanno espresso pubblicamente *“totale condivisione per l'appello rivolto dal Presidente della Repubblica al Parlamento dopo l'esito, ancora una volta negativo, della seduta comune chiamata ad eleggere i tre giudici mancanti della Corte costituzionale”*, ed hanno invitato il Parlamento a deliberare senza indugio.

¹⁷ G.U. RESCIGNO, *Op. ult. cit.*, pp. 963-4.

¹⁸ In particolare, secondo l'attuale formulazione del Ddl, i senatori dovrebbero passare da 315 a 100; tra costoro, vi sarebbero 74 consiglieri regionali, 21 sindaci di grandi città e 5 senatori nominati dal Capo dello Stato per una durata di sette anni. I senatori, tuttavia, non sarebbero più eletti nel corso delle elezioni politiche, ma in forma comunque diretta in corrispondenza delle elezioni regionali, attraverso un apposito listino, ovvero mediante la nomina dei più votati. Il meccanismo sarebbe comunque di impronta proporzionale rispetto ai voti conquistati a livello nazionale, ed i neo-senatori dovrebbero in ogni caso essere confermati dal Consiglio regionale. Per ciò che concerne le funzioni del proposto “nuovo” Senato, esso non potrebbe più votare la fiducia ai Governi in carica, mentre il suo compito principale consisterebbe nel “raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica” (Regioni e Comuni). Il Senato avrebbe, in ogni caso, un vero e proprio potere di voto in ordine a leggi costituzionali, leggi elettorali degli enti locali, diritto di famiglia, matrimonio e salute, e da ultimo ratifiche dei trattati internazionali. Al di fuori di queste ipotesi, il ruolo del Senato sarebbe sostanzialmente di natura consultiva: esso potrebbe esprimere, nei confronti della Camera dei deputati,

L'intervento sul titolo V consisterebbe, invece, nella definitiva soppressione delle Province, e nell'estensione della potestà legislativa esclusiva dello Stato a “*materie e funzioni*” formalmente non ricomprese nel testo dell'art. 117 Cost. così come risultante dalla l. cost. 3/2001. Tra queste – a titolo esemplificativo – il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; le norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare, la tutela e sicurezza del lavoro; l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; l'ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; infine, le norme generali sul governo del territorio, sulle infrastrutture strategiche e sulle grandi reti di trasporto e di navigazione, nonché su porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale¹⁹.

La riforma comprenderebbe, inoltre, una modificazione del titolo VI della parte seconda della Costituzione, tramite l'introduzione della possibilità di un controllo di costituzionalità preventivo sulle leggi elettorali da parte dei Giudici della Consulta²⁰.

Ora, è stato significativamente affermato come il Presidente Mattarella possa rappresentare ed interpretare in pieno lo *Zeitgeist* dell'attuale corso politico, lo spirito di questa fase²¹. Da più parti si è infatti ritenuto che il nuovo Capo dello Stato possa essere in grado di “*aiutare*” il Parlamento, i partiti politici ed i loro *leaders* a portare in porto il percorso delle riforme istituzionali e di asserita

proposte di modifica anche sulle leggi che esulino dalle sue competenze., qualora ne sia fatta espressamente richiesta da parte di almeno un terzo dei suoi componenti. A tale scopo, gli emendamenti dovrebbero essere depositati entro trenta giorni, e la legge tornerebbe poi, in ogni caso, alla Camera dei deputati, la quale avrà venti giorni di tempo per decidere se accogliere o meno i suggerimenti espressi dal Senato. Sul punto, cfr. G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale* – Aprile 2014; C. DE FIORES, Audizione del 28 Luglio 2014 dinanzi al Senato della Repubblica – I Commissione Affari Costituzionali nel corso della *Indagine conoscitiva in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, relazione al seminario *La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429*, svoltosi a Roma in data 10 Luglio 2014; A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale* – Settembre 2014; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; S. POLIMENI, *La “lunga notte” della riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale “in progress”, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014; V. DE SANTIS, *La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni all'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. Cost. n. 1429-B*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; M. LUCIANI, *Funzioni di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016.

¹⁹ Il “ritocco” del titolo V della parte seconda della Costituzione avverrebbe a distanza di quindici anni rispetto al precedente intervento modificativo, attuato con la l. cost. 3/2001. La definitiva soppressione delle Province avverrebbe intervenendo direttamente sull'art. 114 Cost. Inoltre, lo stesso art. 117 Cost. subirebbe un'ulteriore modifica, tramite un intervento integrativo delle *materie e funzioni* soggette all'estrinsecazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 1, 2015. Di non poco conto, inoltre, la proposta di modifica del titolo VI della parte seconda: la Corte costituzionale, adita in via principale su richiesta di almeno un terzo dei componenti della Camera, potrebbe infatti pronunciarsi in ordine alla legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Si tratterebbe di un'innovazione di non poco rilievo, tendente ad introdurre nell'ordinamento un'ipotesi di controllo preventivo di costituzionalità. Da ultimo, il Ddl costituzionale prevede finanche la soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

²⁰ Sulla base della proposta di modifica del titolo VI della parte seconda, la Corte costituzionale, adita in via principale su richiesta di almeno un terzo dei componenti della Camera, potrebbe pronunciarsi in ordine alla legittimità costituzionale delle leggi che disciplinano l'elezione dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Si tratterebbe di un'innovazione di non poco rilievo, tendente ad introdurre nell'ordinamento un'ipotesi di controllo preventivo di costituzionalità. Da ultimo, il Ddl costituzionale prevede finanche la soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

²¹ C. CERASA, *Zeitgeist, riforme, Quirinale. Le sfumature di grigio di Mattarella così in tono con la Terza Repubblica*, ne *Il Foglio*, 2 Gennaio 2016.

“modernizzazione” dello Stato, lungo tre direttrici: non solo il “Ddl Renzi-Boschi”, bensì anche la nuova legge elettorale e la riforma della Pubblica Amministrazione²². In effetti, l'attuale Presidente sembra aver voluto sottolineare la sua vicinanza ai processi politici in atto, affermando che “la riforma costituzionale consente di aumentare la velocità delle decisioni, in modo da affrontare prima i problemi, in tempo utile, e non dopo, quando può diventare più difficile”, così da assicurare un recupero di “competitività” del Paese²³.

In particolare, la nuova legge elettorale si è posta in linea di continuità con il progetto organico di riforma istituzionale, contenendo disposizioni applicabili esclusivamente all'elezione dei membri della Camera dei deputati. Il nuovo testo prevede un sistema di natura sostanzialmente proporzionale, con un premio di maggioranza in favore della lista in grado di raggiungere il 40% dei voti (salvo un eventuale secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate, qualora nessuna di esse raggiunga la soglia predetta) ed una soglia di sbarramento fissata al 3%²⁴.

²² M. FILIPPESCHI, *Ecco perché il Presidente Mattarella aiuterà il percorso delle riforme istituzionali*, in *Huffington Post*, 1 Febbraio 2015.

²³ Dichiarazione resa dal Presidente Mattarella agli studenti della Columbia University di New York l'11 Febbraio 2016, nel corso della sua visita negli Stati Uniti.

²⁴ Legge 6 Maggio 2015, n. 52, il c.d. “*Italicum*”. La nuova legge elettorale, applicabile esclusivamente alla Camera dei Deputati, si fonda su un sistema proporzionale corretto, caratterizzato da: a) una soglia di sbarramento pari al 3% per ciascuna lista; b) una correzione maggioritaria, rappresentata da un premio di maggioranza conferito alla lista che abbia raggiunto il 40% dei voti, tale da permetterle il raggiungimento del numero di 340 seggi parlamentari; c) un turno di ballottaggio tra le due liste più votate per l'attribuzione del premio di maggioranza, nel caso in cui nessuna raggiunga la soglia del 40%; d) la suddivisione del territorio nazionale in cento collegi plurinominali; e) la designazione di un capolista “bloccato”, ad opera di ogni lista, in ciascun collegio plurinominali; f) la possibilità per l'elettore di esprimere fino a due preferenze, obbligatoriamente l'una di sesso diverso rispetto all'altra. Secondo l'avviso di G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC – Osservatorio costituzionale*, Febbraio 2016, l'*Italicum* avrebbe contribuito a “completare l'indebolimento del Parlamento, se non lo svuotamento della sua funzione di effettiva rappresentanza dell'insieme delle forze politiche del Paese”, a causa degli “effetti fortemente maggioritari della nuova legge elettorale per la sola Camera dei deputati [...] e la stessa trasformazione del Senato della Repubblica in una Camera non più politica in senso stretto e con una rappresentanza ambigua, rispetto ai più robusti modelli di rappresentanza territoriale delle seconde Camere, conosciuti a livello comparato (dal Senato americano al Bundesrat tedesco)”. Di contro, A. BARBERA, *Italicum: più pregi che difetti*, ne *Il mulino*, 2015 sostiene che la nuova legge elettorale preveda il “migliore” fra i “sistemi possibili con questo Parlamento e con gli equilibri politici che esso esprime”. Intorno all'assegnazione del premio di maggioranza A. RAUTI, *L'Italicum fra “liturgia” elettorale e prove di bipartitismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, pp. 4-5, pone l'accento sulla questione della compatibilità della l. 52/2015 con il principio statuito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014: “è chiaro che ora occorre fare i conti con il “modo” in cui la Consulta ha affrontato la questione della distorsione nella nota decisione costituzionale n. 1 del 2014 [...] Occorre ammettere con franchezza che si tratta di un istituto singolare, una sorta di ballottaggio impersonale, mentre si riduce ad una semplice finzione [...] la raffigurazione che rinviene in esso “anche” una competizione fra candidati premier. Infatti – pur essendo altamente probabile, subito dopo le elezioni, la nomina presidenziale del leader del partito vincente (quale conseguenza logica della necessità che vi sia una maggioranza parlamentare a sostenere il governo) – in caso di eventuale crisi dell'esecutivo “scelto” dal corpo elettorale, nulla potrebbe impedire al Presidente di nominare un diverso Presidente del Consiglio”. Secondo l'Autore, “almeno formalmente, l'*Italicum* non potrebbe introdurre, e non introduce (svuotando i poteri del Capo dello Stato di scelta del primo ministro), una surrettizia forma di governo di premierato”. Nell'avviso di A. REPOSO, *Questioni irrisolte ed equivoci in ordine alla riforma della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, “la questione politica di fondo è che «con l'attuale bicameralismo paritario nessun sistema elettorale garantisce automaticamente la formazione di una maggioranza nelle urne in entrambi i rami del Parlamento», e ciò per il semplice fatto che le leggi elettorali, a meno che si pongano in palese contrasto con i più elementari criteri della rappresentanza democratica [...] non possono in via generale che fotografare l'esistente geografia politica, cioè la distribuzione dei consensi elettorali nel Paese”. Infatti, “qualora si fosse votato nelle ultime consultazioni senza il premio di maggioranza, sia con il c.d. “Porcellum”, sia col c.d. “Mattarellum”, si sarebbe comunque registrata una ripartizione dei seggi tale da non assegnare la maggioranza in entrambe le Camere a nessuna delle tre maggiori forze in campo, così da rendere comunque necessaria una coalizione per formare il governo”. M. COSULICH, “*Contra Italicum*”, ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016, in *Osservatorio costituzionale – Rivista AIC*, Marzo 2016, rende conto dell'ordinanza del Tribunale siciliano che rimette ai Giudici della Consulta alcune questioni di legittimità dell'*Italicum*, ponendosi nel solco tracciato dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 1/2014: “il Tribunale di Messina reputa non manifestamente infondate [...] le questioni relative al premio di maggioranza e al carattere bloccato (ora parzialmente, con riferimento al solo capolista) delle liste di candidati [...] l'ordinanza messinese menziona la “riforma costituzionale” e la conseguente possibilità che la Camera dei deputati divenga l'unica “espressione diretta della rappresentatività popolare”; dal che desume che “il principio maggioritario non

Se l'*Italicum* rappresenta un precipitato della “riforma Renzi-Boschi”, nondimeno si pone in soluzione di continuità con la legislazione precedente. Un dato particolarmente significativo, se si tiene conto che lo stesso Capo dello Stato fu il padre del “*Mattarellum*”²⁵, la legge elettorale del 1993 che introdusse un sistema maggioritario corretto, abrogata in seguito all'entrata in vigore della “legge Calderoli” nel 2005²⁶. Come se non bastasse, lo stesso Presidente Napolitano, all'indomani delle sue dimissioni, qualificò la “liquidazione” del “*Mattarellum*” come “*un gravissimo errore*”, giacché esso avrebbe dimostrato di poter funzionare “*in maniera eccellente*” per garantire, al contempo, rappresentanza democratica e “governabilità”²⁷.

D'altro canto, sia con riferimento al divenire del percorso di riforma costituzionale, sia rispetto all'*iter* parlamentare di approvazione della l. 52/2015, il Presidente Mattarella ha voluto informare il suo operato al più rigoroso garantismo costituzionale, omettendo di fornire direttive di natura *lato sensu* politica all'esecutivo, e raccomandando anzi l'osservanza della “*procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera*”: vale a dire, il rispetto delle disposizioni costituzionali che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi. L'adozione di una linea di condotta di carattere garantistico, caratterizzata dall'invito all'osservanza delle norme della Costituzione, e di neutralismo sul piano politico-istituzionale, risulta comprovata da una ben precisa dichiarazione di intenti del Capo dello Stato, in virtù della quale “*non si può pensare che il Presidente della Repubblica possa bloccare scelte politiche che competono a Governo o Parlamento*”. La massima carica repubblicana non disporrebbe, infatti, di “*un potere di veto*”, potendo limitarsi esclusivamente – ed eventualmente – a “*chiedere al Parlamento un riesame, e soltanto quando riscontri un chiaro contrasto con la Costituzione*”²⁸.

può che essere adeguatamente contenuto”. Occorre però rammentare che l'entrata in vigore della revisione costituzionale oggi non è tanto e soltanto incerta “quando”, quanto piuttosto e soprattutto incerta “*an*”, poiché il corrispondente “*iter legis*” è ben lungi dall'essere terminato. Se il giudizio di legittimità costituzionale si svolgesse sulla base di considerazioni *de iure condendo* del testo costituzionale, anche il parametro del giudizio (come già il suo oggetto) rischierebbe di divenire meramente ipotetico”. In ogni caso, la questione della legge elettorale è intimamente connessa con le nuove prospettive della rappresentanza democratica nel costituzionalismo del XXI secolo. Nell'avviso di G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, p. 275, si ravvisa negli Stati contemporanei “*una indubbia tendenza ad irrigidimenti autoritari, che si manifesta in modo macroscopico nel progressivo spostamento di potere politico verso l'esecutivo-pubblica amministrazione*”. Tale tendenza sarebbe determinata dalla natura stessa del c.d. capitalismo avanzato la quale impone “*un controllo da parte dello Stato dei processi di regolazione economica e di socializzazione politica*”, per la necessità di ricorrere a poteri tecnocratici i quali agiscono cumulando *de facto* funzioni normative ed esecutive. Secondo G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, “*la causa di tutto ciò, a parte il venir meno, almeno in Italia, della capacità rappresentativa dei partiti politici, si lega anche a vicende che si avvicinano molto ai fenomeni della globalizzazione dei mercati e della crisi economico-finanziaria*”.

²⁵ Leggi 4 Agosto 1993, n. 276 e 4 Agosto 1993, n. 277, che istituivano un sistema elettorale misto, caratterizzato dalla ripartizione del 75% dei seggi con il sistema maggioritario, articolato su collegi uninominali. Inoltre, alla Camera era prevista una quota di recupero su base proporzionale per il 25% dei rimanenti seggi; un sistema analogo vigeva al Senato, dove alla determinazione della quota di recupero era applicato il meccanismo dello “scorporo” (fondato sul parametro del maggior numero di voti raccolti dai non eletti). Soltanto alla Camera era però prevista una soglia di sbarramento del 4%, rispetto alla suddetta quota di recupero proporzionale.

²⁶ Legge 21 Dicembre 2005, n. 270 introduceva un sistema a base proporzionale, con soglia di sbarramento fissata al 4% per la lista, ed al 10% per la coalizione (con la fissazione della soglia di sbarramento del 2% per la lista compresa all'interno della coalizione). Alla Camera era inoltre previsto un premio di maggioranza per la lista o coalizione più votata, tale da permetterle il raggiungimento della quota di maggioranza del 55% dei seggi. Al Senato, il premio di maggioranza veniva assegnato alla lista od alla coalizione più votata su base regionale. Di qui, il rischio del profilarsi di due differenti maggioranze politiche alla Camera ed al Senato.

²⁷ Dichiarazione resa dal Presidente emerito Napolitano il 13 Aprile 2015.

²⁸ Discorso del Presidente Mattarella alla cerimonia del ventaglio del 30 Luglio 2015. L'atteggiamento del Presidente Mattarella, informato ad un modello di garantismo costituzionale (e di neutralismo sul piano politico-istituzionale) costituisce un argomento connesso con il tema della posizione istituzionale del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano. Detta posizione è stata ricostruita sulla base di tre filoni dottrinari: neutralistico, garantistico e non garantistico. La tesi neutralistica prende le mosse

In realtà, se l'*Italicum* costituisce a tutti gli effetti una legge dello Stato, il processo di approvazione della riforma costituzionale non è ancora concluso. Nondimeno, da questo punto di vista risulta significativo il personale convincimento manifestato dal Presidente della Repubblica, secondo cui l'incompletezza del complessivo processo riformatore “*rischierebbe di produrre ulteriori incertezze e conflitti, oltre ad alimentare sfiducia*” nei confronti delle istituzioni. In quest'ottica, un eventuale referendum confermativo avrebbe la funzione di “*concludere la lunga transizione avviata da un quarto di secolo e purtroppo segnata da intese mancate e tentativi falliti*”²⁹. In effetti, il “Ddl Renzi-Boschi” sembra viaggiare con ogni probabilità verso un referendum confermativo ai sensi dell'art. 138, co. 2 Cost., atteso che la sua approvazione da parte dei due terzi dei componenti di ciascun ramo del Parlamento (*ex art. 138, co. 3 Cost.*) appare ad oggi un'eventualità di difficile realizzazione.

L'ultima parola sulla riforma costituzionale spetterà dunque realisticamente al corpo elettorale, che dovrà approvare o rigettare quel percorso riformatore iniziato con l'impulso del Governo Renzi e proseguito durante il primo anno al Quirinale del Presidente Mattarella, supervisore imparziale del complesso *iter* legislativo. Per gli anni a venire sembra infatti auspicabile che, finanche nell'ipotesi di mancata approvazione del “Ddl Renzi-Boschi”, una volontà politica innovatrice dovrà provenire necessariamente dalle forze partitiche rappresentate nell'Assemblea, senza che alcun avallo di natura *lato sensu* politica, tendente a rafforzare il merito del programma dell'esecutivo ovvero ad influenzare l'agenda dei lavori parlamentari, possa essere richiesto nei

dalle teorie di Benjamin Constant, il quale auspicò che il Capo dello Stato (monarchico o repubblicano) incarnasse un “*potere neutro*”, posizionato al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri teorizzata da Montesquieu. La neutralità del Capo dello Stato rappresenterebbe la caratteristica dell'intera attività istituzionale del Capo dello Stato medesimo, avulsa rispetto a quella condotta da altri organi. Sul punto, cfr. V. CRISAFULLI, *Op. ult. cit.*, p. 174: secondo l'Autore, il Presidente della Repubblica si configurerebbe – come si è visto – quale un “*organo indipendente dalla maggioranza*”, chiamato a garantire, “*al di sopra degli orientamenti politici contingenti e particolari, gli interessi unitari e permanenti della comunità statale*” (cfr. nota n. 9). Sarebbe dunque l'organo costituzionale che, più di ogni altro, rappresenti gli interessi “vivi” della Nazione, per il fatto di essere “*l'unico, nell'ordinamento, che accetti di restare estraneo all'attività di governo, e che non sia in grado d'influire su di essa*” in maniera “positiva”: cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica Italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pp. 963-4. Secondo la tesi garantistica, il Capo dello Stato risulterebbe il garante supremo della Costituzione “*nei suoi valori obiettivi e permanenti*” (S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino, 1996, pp. 9-11). La teoria prende le mosse dal pensiero di Carl Schmitt, il quale individuò nel Presidente del *Reich* tedesco il “custode della Costituzione” (*Hüter der Verfassung*) della Repubblica di Weimar. Secondo la tesi garantistica il Capo dello Stato sarebbe radicalmente indipendente rispetto ad ogni altro potere dello Stato, ed il suo operato sarebbe caratterizzato dalla piena imparzialità rispetto alle contese politiche. Del pari, al medesimo competerebbe lo svolgimento di un ruolo “attivo” – ma non “politico”, si badi bene – di altissima rilevanza, potendo vigilare sul rispetto della legalità costituzionale da parte degli organi abilitati alla produzione di formali atti giuridici. Sul punto, cfr. finanche G.U. RESCIGNO, *Op. ult. cit.*, p. 143; Secondo un primo filone dottrinario non garantistico, il Presidente sarebbe invece titolare di un “*indirizzo politico generale o costituzionale*”, finalizzato all'attuazione dei fini permanenti previsti nella Costituzione (P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 295 ss.) Cfr. finanche P. CALAMANDREI, *Viva vox Constitutionis*, in *Il Ponte*, 1955, n. 6, p. 809 ss.; C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, I, p. 432; P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1966, p. 715 ss.; A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici*, Jovene, Napoli, I, p. 239 ss.; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2010; A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del convegno di Roma del 26 Novembre 2010, Aracne, Roma, 2011, p. 19 ss. Un secondo filone non garantistico è rappresentato da C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1962, secondo il quale il Presidente della Repubblica sarebbe il “*reggitore dello Stato*” nei momenti di crisi del sistema (e cioè quando si verifici una “*oggettiva, certa ed incontrovertibile impossibilità di funzionamento degli altri organi costituzionali*”) alle quali gli altri organi costituzionali non riescano in alcun modo a far fronte.

²⁹ Intervento del Presidente Mattarella alla cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile, svoltasi al Quirinale il 21 Dicembre 2015.

confronti del Capo dello Stato, istituzionalmente posto al di fuori delle contese politiche contingenti.

3. Le esternazioni del Presidente Mattarella nei confronti della corruzione e della criminalità organizzata di stampo mafioso

Com'è noto, la personale storia di vita di Sergio Mattarella è stata decisiva per la formazione di una ben precisa identità dell'operato del Presidente rispetto alle mafie e all'illegalità.

A partire dal discorso d'insediamento al Quirinale, il Capo dello Stato ha posto l'accento sulla necessità di una formazione culturale diffusa, informata al più rigoroso rispetto della legalità³⁰, in un Paese in cui la corruzione e la criminalità organizzata rappresentano ostacoli che impediscono il pieno dispiegarsi di un progresso sociale ed umano collettivo.

L'emergenza è evidente soprattutto nel mezzogiorno della penisola: un territorio che dal 2000 ad oggi, in termini di ricchezza, è cresciuto ad un tasso pari al 50% di quello della Grecia, il Paese dell'U.E. maggiormente colpito dalla crisi finanziaria³¹. Sul tema, il Presidente Mattarella ha sollecitato le istituzioni politiche ad intervenire, sottolineando che *“la lotta alla corruzione e alle mafie costituisce una priorità assoluta, un impegno di civiltà che va condotto dall'intera società”*³².

La questione della legalità sembrerebbe intimamente connessa con il tema della ripresa economica e del superamento della crisi finanziaria. Invero, nell'avviso del Capo dello Stato non potrebbe esservi alcuna ripresa, alcuna crescita di opportunità e alcun futuro degno per i giovani se non verranno definitivamente estirpate *“la corruzione, l'illegalità e la criminalità organizzata”*³³, tanto più se si considera che il 98% delle imprese nazionali ritiene la corruzione *“molto diffusa”*³⁴.

Le dichiarazioni e gli inviti del Presidente Mattarella dovranno quindi essere accolti dalle istituzioni politiche – Governo, Parlamento, Consigli regionali, Giunte regionali, provinciali e comunali –, dagli organi preposti all'amministrazione della giustizia, dai corpi e dalle forze di polizia preposti alla pubblica sicurezza, che dovranno farli propri ed informarvi il proprio operato quotidiano. A questo scopo, risulterà decisivo finanche l'impegno della società civile, quel tessuto costituito da *“cittadini consapevoli delle loro responsabilità, di donne e uomini coscienti dei propri diritti ma anche dei propri doveri, di funzionari pubblici che assolvono ai loro compiti, di volontari che costruiscono reti di solidarietà e di inclusione sociale”*³⁵.

³⁰ All'indomani del discorso di insediamento del Presidente Mattarella (3 Febbraio 2015), il Presidente siciliano Crocetta dichiarava: *“non ho mai sentito, da parte di un Capo dello Stato o dei vertici delle istituzioni, un discorso così netto contro la mafia”*. Del pari, il Sindaco di Palermo Orlando affermava che *“l'elezione di Sergio Mattarella a Presidente della Repubblica è il culmine di una missione di riscatto civile, iniziata 35 anni fa, quando suo fratello fu ucciso dalla barbara mano mafiosa. È la vittoria di una città intera, di tutti coloro che parteciparono alla pacifica rivolta dei palermitani contro il potere mafioso che governava la città”*.

³¹ Rapporto pubblicato dall'associazione SVIMEZ nel 2015, riferito al periodo 2000-2013. La ricerca ha accertato una preoccupante crisi demografica delle Regioni del mezzogiorno d'Italia, sia rispetto al numero complessivo delle nascite, sia con riferimento all'emigrazione verso le Regioni settentrionali e verso l'estero.

³² Cfr. nota n. 29.

³³ Discorso del Presidente Mattarella all'assemblea ANCI di Torino del 30 Ottobre 2015.

³⁴ Eurobarometro ha diffuso uno studio che evidenzia come il 98% delle aziende italiane ritenga la corruzione *“molto diffusa”* nel Paese. Un dato da *record* all'interno dell'Unione europea. Seconda, in questa particolare classifica, c'è la Grecia con il 96%, terza la Romania con il 95%, quindi Spagna e Cipro, appaiate al 93%. Il dato medio europeo della percezione delle imprese sulla corruzione nei loro singoli è comunque pari al 71%.

³⁵ Discorso del Presidente Mattarella in occasione della giornata mondiale contro la corruzione, il 9 Dicembre 2015.

Solo la storia potrà dire se le raccomandazioni del Capo dello Stato avranno trovato un auspicabile accoglimento.

4. Il garantismo costituzionale del Presidente Mattarella di fronte alla minaccia del terrorismo internazionale, all'emergenza dei migranti e alla crisi del trattato di Schengen

Se la “primavera araba” del 2011 sembrava aver aperto un periodo di rinnovamento politico e democratico dei Paesi dell'Africa mediterranea e del Medio Oriente – in particolare Egitto, Libia, e Tunisia –, gli anni successivi sono stati caratterizzati dalla progressiva affermazione territoriale del fondamentalismo islamico radicalizzato di matrice jihadista. Questa tendenza ha avuto i propri epicentri in Libia e nell'autoproclamato “Stato islamico” di Iraq e Siria: l'Isis o *Daesh*.

L'inarrestabile avanzata dei jihadisti in Siria, Libia ed Africa sub-sahariana, e gli attentati di Parigi del 7 Gennaio e del 13 Novembre 2015 hanno rappresentato uno spartiacque decisivo per l'organizzazione di una lotta organica contro il terrorismo. In realtà, gli Stati europei hanno provveduto all'adozione di misure destinate a trovare applicazione esclusivamente all'interno del proprio territorio. La sola Federazione Russa, guidata dal Presidente Vladimir Putin, è intervenuta militarmente contro l'Isis in maniera massiccia, tanto da determinarne la sostanziale sconfitta militare. Ciò, tanto per sequestrare alla radice la linfa vitale destinata ai gruppi terroristici di matrice caucasica e comunque islamista, quanto per preservare il potere dello strategico alleato, il Presidente siriano Bashar al-Assad.

In Europa, l'opinione pubblica si è a lungo interrogata sulle misure da adottare per il contrasto al terrorismo internazionale. In particolare, in Italia il Governo Renzi ha richiesto al Presidente della Repubblica l'emanazione del d.l. 18 Febbraio 2015, n. 7 (successivamente convertito con modificazioni nella legge 17 Aprile 2015, n. 43), recante aumenti di pena per gli autori di reati commessi con finalità di terrorismo contro la personalità interna ed internazionale dello Stato, e nuove misure di controllo delle comunicazioni informatiche e telematiche³⁶.

In seguito agli attentati parigini, il Presidente Mattarella ha mantenuto un atteggiamento di cautela nei confronti delle richieste di “leggi speciali” e di provvedimenti eccezionali. Da più parti venivano richieste norme *ad hoc* in funzione di repressione del terrorismo islamico, o la sospensione dell'efficacia del trattato di Schengen con la conseguente chiusura delle frontiere. D'altro canto, il Capo dello Stato ha espresso un vigoroso richiamo a quei principi di libertà e democrazia sanciti dal testo costituzionale, integranti anzi i principi fondamentali della Carta. Pur riconoscendo il carattere di “*guerra globale*” della lotta al terrorismo internazionale, all'indomani del 13 Novembre il Presidente Mattarella ha esortato i membri delle istituzioni politiche e gli attori dei processi decisionali a restare uniti e determinati, per affermare e garantire congiuntamente “*i principi del nostro umanesimo*” in contrapposizione al terrore.

Corollario dell'atteggiamento garantistico assunto dal Capo dello Stato, è stato l'invito ad assicurare la sicurezza materiale in favore dei cittadini residenti in Italia, ma al contempo

³⁶ Col decreto legge n. 7 del 2015 sono state rafforzate le modalità di controllo dei siti *internet* sospettati di fungere da piattaforma per il reclutamento di terroristi e *foreign fighters*, vale a dire combattenti dello Stato islamico provenienti dai Paesi dell'Europa e del Nord America. È stata infatti istituita un'apposita “lista nera” di siffatti siti. Sono state introdotte nuove disposizioni in materia di conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico, ed infine è stata costituita, nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

l'indisponibilità a rinunciare alle libertà sancite in Costituzione, neppure con leggi speciali anti-terrorismo. Questo orientamento è stato ribadito con forza dal Presidente Mattarella finanche in seguito ai nuovi attentati terroristici perpetrati lo scorso 22 Marzo nella capitale belga Bruxelles, sempre ad opera di fondamentalisti islamici³⁷.

Si tratta di dichiarazioni significative, che si pongono su di un piano assolutamente differente rispetto al percorso intrapreso dalla vicina Francia, centro dell'aggressione del terrorismo di matrice jihadista al continente europeo. Nella nazione transalpina, oltre all'introduzione della possibilità di revoca della cittadinanza francese per i terroristi, seguirà probabilmente la positivizzazione dello "stato d'urgenza" (*état d'urgence*) in una disposizione della carta costituzionale, atteso che è già stato attivato un procedimento di riforma costituzionale in questa direzione³⁸.

In ogni caso, il Presidente Mattarella sembra aver utilizzato in tutta la sua ampiezza il *soft power* tipicamente presidenziale della *moral suasion* per la conservazione delle libertà tradizionalmente garantite dalla Costituzione – in particolare di associazione, riunione, religione, di

³⁷ Si ricordino le dichiarazioni rese dal Presidente Mattarella all'indomani degli attentati terroristici di Parigi del 13 Novembre 2015, nonché quelle relative agli attentati di Bruxelles del 22 Marzo 2016: "Gli ultimi, gravissimi attentati di Bruxelles confermano tragicamente che l'obiettivo del terrorismo fondamentalista è la cultura di libertà e democrazia. Esprimo il mio cordoglio per le vittime e la più decisa condanna per gli esecrabili atti di violenza. Va ribadita la ferma convinzione che la risposta alla minaccia terroristica deve trovare saldamente uniti i Paesi dell'Unione Europea [...] Occorre affrontare questa sfida decisiva - prosegue il capo dello Stato - con una comune strategia, che consideri la questione in tutti i suoi aspetti: di sicurezza, militare, culturale, di cooperazione allo sviluppo. [...] In gioco - ha avvertito il Capo dello Stato - ci sono la libertà e il futuro della convivenza umana" (Dichiarazione del Presidente Mattarella sugli attentati di Bruxelles del 22 Marzo 2016).

³⁸ Il 23 Dicembre 2015 il Presidente della Repubblica Francese François Hollande ha presentato al Consiglio dei Ministri un importante progetto di riforma costituzionale in funzione anti-terrorismo. L'articolo 1 del progetto di riforma prevede l'inserimento dello "stato d'urgenza" nella Costituzione, una misura eccezionale già prevista dalla legislazione ordinaria, e destinata a far fronte alle emergenze militari e di sicurezza interna. La misura fu infatti introdotta nell'ordinamento francese dalla legge n. 55-385 del 3 aprile 1955, con cui il legislatore voleva predisporre i mezzi necessari per contenere l'insorgenza delle attività di sabotaggio e le azioni armate condotte in Algeria da parte del F.L.N. "Lo stato d'urgenza veniva configurato come uno stato di eccezione che permetteva alle autorità di governo di prendere provvedimenti restrittivi della libertà di circolazione e soggiorno e di riunione, e di limitare la libertà di stampa [...] Sulla disciplina degli stati d'eccezione è poi intervenuta in modo significativo la Costituzione del 1958, che ha introdotto l'ipotesi del ricorso ai poteri eccezionali da parte del Capo dello Stato (art. 16) e ha costituzionalizzato la disciplina dello stato d'assedio (art. 36). Lo stato d'urgenza non è stato invece attratto al rango delle norme costituzionali": cfr. M. CAVINO, *Sécurité, Egalité, Fraternité. La fragilità costituzionale della Francia (osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi)*, in *Consulta online*, 14 Dicembre 2015. Il proposto "nuovo" art. 36-1 della Costituzione, finalizzato all'introduzione nella Carta francese dello stato d'urgenza, dovrebbe disporre che: 1) questo sia decretato in Consiglio dei ministri, ciò sia in caso di pericolo imminente risultante da gravi aggressioni all'ordine pubblico, sia in caso di avvenimenti che, per la loro natura e gravità, presentino il carattere di una calamità pubblica. La legge stabilirebbe le misure di polizia amministrativa che le autorità civili potrebbero adottare, sotto il controllo del giudice amministrativo, per prevenire questo pericolo o fronteggiare questi avvenimenti; 2) la proroga dell'*état d'urgence* oltre i dodici giorni non potrebbe essere disposta che da una legge che ne stabilisca la durata; 3) quando il pericolo o gli avvenimenti che abbiano condotto a decretare lo stato d'urgenza siano cessati, ma persista un rischio di atti di terrorismo, le autorità civili potrebbero mantenere in vigore le misure precedentemente adottate per una durata massima di sei mesi. La disposizione proposta sarebbe strettamente correlata con quella di cui all'art. 16 della Costituzione francese, secondo la quale "Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste da tali circostanze, sentiti il Primo Ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio Costituzionale". Va osservato come, in riferimento a quest'ultima disposizione, i pareri resi da parte del *Conseil constitutionnel* non risultino vincolanti né per il Presidente della Repubblica, né per gli altri organi politici, limitandosi la Costituzione a prevedere che, quando venga consultato ai sensi dell'art. 16 Cost., il *Conseil constitutionnel* si debba riunire immediatamente (art. 52), motivando e rendendo pubblico il proprio parere (art. 53). Cfr. P. PASSAGLIA, *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, 2011; P. COSSALTER, *Légalité de crise et état d'urgence*, in *Revue générale du droit online*, num. 22919, 2015; P. JAN, *Qu'est-ce que l'état d'urgence? Son régime juridique*, in *Droit public.net*, 2015; V. SOUTY, *État d'urgence: les limites à la réforme*, ne *La Tribune*, 17 Novembre 2015; M. BOËTON, *État d'urgence, la France dérogera à la convention des droits de l'Homme*, 2015.

stampa e manifestazione del pensiero – a fronte del rischio di un'*escalation* che avrebbe forse esposto l'Italia a seri rischi di “contagio” terroristico. Tanto più, se si pone l'attenzione sulla contingente crisi politica in cui versano le istituzioni dell'Unione europea nonché il trattato di Schengen sulla libera circolazione delle persone e delle merci all'interno del “vecchio continente”.

La questione del terrorismo internazionale è inoltre strettamente correlata col problema dell'accoglienza dei rifugiati provenienti da Siria, Iraq e Libia, ma anche dagli Stati dell'Africa sahariana e sub-sahariana (martoriati dai terroristi facenti capo a *Boko Haram* e ad altri gruppi fondamentalisti), da parte dell'Italia e degli altri Paesi europei restii a conformarsi al meccanismo comunitario delle “quote obbligatorie” – soprattutto Ungheria e Slovacchia.

Il Capo dello Stato sembra dunque avere interpretato l'eventualità dell'adozione di leggi eccezionali come una formale dichiarazione di guerra, focalizzata sì – *in primis* – contro il terrorismo jihadista, ma caratterizzata dall'inaccettabile rischio di una sua eventuale espansione a macchia d'olio nei confronti dell'intera comunità musulmana in Italia, se non dell'intera comunità degli stranieri ivi residenti. Di fronte al rischio di una seria destabilizzazione sociale, causata dall'adozione di provvedimenti legislativi potenzialmente inficiati da una sorta di ineffettività antinomica (poiché suscettibili di porre astrattamente in pericolo lo stesso bene giuridico dai medesimi tutelato, cioè l'ordine e la sicurezza pubblica), il Presidente Mattarella sembra aver assunto quel ruolo di “*garante supremo della Costituzione, nei suoi valori obiettivi e permanenti*”, connesso alla sua alta carica e dipendente da questa³⁹.

5. I decreti di grazia concessi dal Presidente Mattarella in favore di Massimo Romani, Betnie Medero e Robert Seldon Lady

Gli atti di prerogativa presidenziale più rilevanti e caratterizzanti l'operato del Presidente Mattarella sono individuabili nei tre provvedimenti di grazia adottati il 23 Dicembre 2015, ai sensi dell'art. 87, co. 11 Cost. Essi hanno avuto per destinatari un cittadino italiano, Massimo Romani, e due agenti CIA statunitensi, Betnie Medero e Robert Seldon Lady.

Il Romani ha ricevuto il condono totale della pena di trenta anni di reclusione per detenzione di sostanze stupefacenti, irrogata nei suoi confronti a seguito del riconoscimento, da parte dell'autorità giudiziaria italiana, di una sentenza di condanna a quaranta anni di reclusione da parte di una corte thailandese. L'esecuzione della pena era in corso dall'aprile del 2008. Il Capo dello Stato, a seguito dell'istruttoria favorevole espletata dall'autorità giudiziaria e dal Ministro della Giustizia dopo la presentazione della domanda di grazia, ha ritenuto la richiesta meritevole di accoglimento. Ha dunque provveduto ad emanare il relativo decreto in favore del Romani.

Più complesso il caso della concessione della grazia in favore degli agenti CIA Betnie Medero e Robert Seldon Lady. Sembra quasi che il Presidente Mattarella abbia dovuto assumere un ruolo rivestito in maniera sostanzialmente analoga, anni prima, dal suo predecessore al Quirinale. In effetti, gli atti di clemenza adottati dall'attuale Capo dello Stato sembrano porsi in stretta correlazione con la concessione della grazia da parte del Presidente Napolitano al colonnello

³⁹ S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Op. ult. cit.*, pp. 9-11.

americano Joseph L. Romano III nell'aprile 2013⁴⁰. Lo scenario è infatti comune, e rappresentato dal sequestro dell'*imam* egiziano Osama Moustafa Hassan Nasr, meglio noto come Abu Omar, sospettato di affiliazione ad organizzazioni ispirate al terrorismo fondamentalista islamico.

Com'è noto, all'indomani degli attentati di New York dell'11 Settembre 2001, il Governo statunitense aveva dato ulteriore impulso alla pratica delle cc.dd. *extraordinary renditions*, operazioni aventi lo scopo di catturare e detenere presunti terroristi al di fuori delle garanzie del “giusto processo”, eventualmente trasportandoli in apposite località in cui sottoporli a trattamenti carcerari – ivi compresa la tortura – vietati negli Stati Uniti e negli altri Paesi NATO⁴¹. Effettivamente, Abu Omar era stato catturato a Milano nella notte del 17 Febbraio 2003 da parte di agenti della CIA e del SISMI, ed imbarcato su un aereo diretto verso Il Cairo, città in cui l'*imam* sarebbe stato detenuto e torturato.

La Corte di cassazione (sentenza n. 46340/2012) aveva condannato in via definitiva non solo Romano III, ma anche la Medero e Seldon Lady, insieme ad altri agenti CIA. Con la grazia accordata dal Presidente Mattarella, alla prima è stato concesso il condono della pena principale ancora da espiare (tre anni di reclusione), estesa alla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici; al secondo, invece, un condono parziale di due anni di pena, su una comminazione complessiva pari a nove anni di reclusione. In realtà, né la Medero né Seldon Lady si trovavano in Italia al momento della pronuncia della condanna definitiva, e non hanno mai scontato nemmeno parzialmente la pena loro inflitta, così come era avvenuto nel caso del colonnello Romano III.

Se per quest'ultimo, il Presidente Napolitano aveva tenuto conto del carattere eccezionale delle *extraordinary renditions*, nonché della loro correlazione con gli attentati terroristici che avevano sconvolto l'America nel 2001⁴², nell'avviso del Presidente Mattarella ha assunto un rilievo determinante l'interruzione di siffatte pratiche sin dal 2008, con l'elezione a Presidente degli Stati Uniti di Barack Obama⁴³. In realtà, la Suprema Corte ha affermato che lo svolgimento di siffatte operazioni “straordinarie” non rientra né nelle funzioni tipiche né nei doveri istituzionali di militari ed agenti segreti, e che anzi le stesse risultano incompatibili con il principio dello Stato di diritto⁴⁴.

Potrebbe astrattamente affermarsi che la concessione della grazia sembri debordante rispetto ai rigorosi limiti tracciati dalla sentenza della Corte cost. n. 200/2006, secondo la quale il provvedimento di clemenza dovrebbe rispondere a “*finalità essenzialmente umanitarie, da apprezzare in rapporto ad una serie di circostanze [...] inerenti alla persona del condannato o comunque involgenti apprezzamenti di carattere equitativo*”, sostanzialmente avulse da motivazioni

⁴⁰ Atto di grazia emanato dal Presidente Napolitano in data 5 Aprile 2013.

⁴¹ G. SCACCIA, *La grazia al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013; F. GIUFFRÈ-I. NICOTRA, *Op. ult. cit.*

⁴² Il Presidente Napolitano prendeva atto della “*mutata situazione normativa, introdotta dal D.P.R. 11 Marzo 2013, n. 27, che ha adeguato al codice di procedura penale del 1988 le modalità e i termini per l'esercizio da parte del Ministro della Giustizia della rinuncia alla giurisdizione italiana sui reati commessi da militari NATO*”. Motivazione, questa, ritenuta da parte della dottrina l'unica di natura propriamente “giuridica” all'interno del provvedimento di clemenza adottato, da parte dal Presidente, in favore di Joseph L. Romano III: cfr. A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello Usa*, in *Studium Juris*, 2013, n. 7/8, p. 831 ss.

⁴³ In particolare, nel caso della Medero si è tenuto conto della minor gravità della pena a lei inflitta, rispetto a quelle comminate nei confronti degli altri agenti CIA coimputati per sequestro di persona. Nel caso di Seldon Lady, invece, il Presidente ha voluto riequilibrare il trattamento sanzionatorio personale, reputato troppo severo rispetto alle pene inflitte agli altri concorrenti nel reato. Di qui, la concessione di un condono totale alla Medero, e di un condono parziale a Seldon Lady.

⁴⁴ Cfr. ancora Corte di cassazione, sez. V penale, 19/09/2012 (dep. 29/11/2012), n. 46340.

di natura *lato sensu* politica. Un atto che, in sostanza, dovrebbe rispondere *in toto* al principio della rieducazione del condannato positivizzato dall'art. 27, co. 3 Cost. Un profilo “equitativo” sembrerebbe comunque poter essere rintracciato nell'interruzione delle pratiche di *extraordinary renditions* proprio in corrispondenza della Presidenza Obama, il quale ha già dimostrato di voler intrattenere un rapporto privilegiato con il Presidente Mattarella, così come era avvenuto con il Presidente Napolitano⁴⁵.

Nondimeno, nella maggior parte delle ipotesi di concessione della clemenza, una motivazione *lato sensu* politica appare sovente irriducibile, risultando forse addirittura immanente all'atto stesso. D'altronde la grazia è stata utilizzata a lungo, nei decenni trascorsi, come un vero e proprio strumento di politica criminale e penitenziaria, pur con una diversa ripartizione dei compiti connessi alla determinazione sostanziale dell'atto⁴⁶. Lo stesso non può dirsi nell'ipotesi della

⁴⁵ A riprova di ciò, risulta emblematica la visita ufficiale del Presidente Mattarella negli Stati Uniti nel febbraio 2016.

⁴⁶ A questo proposito, va ricordato che la tesi della natura legislativa della grazia è stata sostenuta da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ediz., Cedam, Padova, p. 728 ss., ed è fondata sulla considerazione che la medesima introdurrebbe una sorta di eccezione singolare, una sospensione rispetto alle norme di legge relative all'esecuzione delle sentenze penali di condanna: in quanto tale, la grazia dovrebbe avere la stessa natura dell'atto sul quale vada ad incidere, cioè una condanna inflitta in forza della legge penale. C. CARBONE, voce “Dispensa” (atto di), in *Enciclopedia del Diritto*, XIII, Giuffrè, Milano, 1970, p. 147 ss., ha al contrario sostenuto la natura amministrativa del provvedimento di clemenza presidenziale, effettuando un parallelismo tra grazie ed atto di dispensa. G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, p. 2005 ss. sostiene invece come, nel corso della storia dell'istituto della grazia, a determinarne la concessione non siano state ragioni di natura esclusivamente umanitaria, bensì di carattere misto, ed in generale ragioni *politiche*. Secondo l'Autore, tutti gli atti delle pubbliche autorità potrebbero assumere una valenza latamente *politica* e fungere da *aiton* per la generazione di conflitti entro il corpo dei cittadini; nondimeno, nella storia costituzionale italiana la grazia si sarebbe sempre configurata come “atto politico”. Nello stesso senso, G.M. SALERNO, *Brevi riflessioni su alcuni aspetti della sentenza della Corte Costituzionale in tema di concessione della grazia*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, p. 2022: “non vi è chi non veda quanto la grazia sia inevitabilmente un provvedimento di eccezione profondamente intriso di *politicità*”; per l'Autore, alla base dell'adozione del provvedimento vi sarebbe non solo l'ingiustizia sostanziale, ma soprattutto “l'inopportunità politica dell'espiazione della pena” (*Op. ult. cit.*, p. 2031). Infine G. ZAGREBELSKY, voce *Grazia*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 760-1, ha riconosciuto invece una natura “polifunzionale” della grazia, che può essere giustificata, secondo l'Autore, a) da ragioni “politiche”; b) da motivi di “giustizia sostanziale”; c) dall'aderenza al principio della funzione rieducativa della pena (fermo restando, per Zagrebelsky, il riconoscimento del carattere duumvirale dell'atto, necessariamente determinato, in maniera paritaria, dal Capo dello Stato e dal Ministro della Giustizia). Al di là degli orientamenti dottrinari in ordine alla natura del provvedimento presidenziale di clemenza, la grazia veniva considerata da una consistente parte della dottrina, e sino alla sentenza Corte costituzionale n. 200/2006, quale un atto complesso eguale: cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1958; C. LAVAGNA, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, VI ediz., Utet, Torino, 1985, p. 644. Il provvedimento clemenziale è stato qualificato dai Giudici della Consulta, con la sentenza predetta, come un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, caratterizzato da natura straordinaria, e da un contenuto umanitario ed equitativo: in realtà, la tesi era stata sostenuta anche da una parte della dottrina: cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica Italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 1951, p. 967; C. MORTATI, *Op. ult. cit.*, p. 728 ss.; L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 235-6; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, II, V ediz., Zanichelli, Bologna, 1997, p. 482. Di qui, il riconoscimento di un ben definito ruolo deferito al Ministro della Giustizia, preposto all'istruttoria delle pratiche – insieme all'autorità giudiziaria di sorveglianza –, e *de facto* impossibilitato a rifiutare la controfirma del decreto di clemenza presidenziale. In merito alla sentenza della Corte costituzionale n. 200/2006 cfr. R. QUINTAVALLE, *Il potere di grazia secondo prassi e consuetudini costituzionali; la sua attualità nel vigente sistema penale*, in *Cassazione Penale*, XI, Anno XLI, Giuffrè, Milano, 2001; G.U. RESCIGNO, *Op. ult. cit.*, p. 2005 ss.; T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006; F. BENELLI, *A favore della natura presidenziale del potere di grazia*, in *La grazia contesa* (op. cit.), pp. 28-29; F. BENELLI, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2006, p. 3; A. PUGIOTTO, «Eminentemente umanitaria ed equitativa»: numeri, causa (e motivi) della grazia, in R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 278 ss.; A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 2; B. DI GIACOMO RUSSO, *Attività ministeriale “dovuta” per un esercizio “imparziale” del potere di grazia*, in *La grazia contesa* (op. cit.), p. 136 ss.; M. TIMIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in *Forum di Quaderni*

concessione della grazia a Massimo Romani, rispetto al quale le ragioni umanitarie ed equitative del provvedimento appaiono più significative rispetto a quelle politiche, soprattutto alla luce della divaricazione tra la lieve entità del reato commesso e l'abnorme misura della condanna inflittagli dalla corte thailandese.

In ogni caso, al di là delle circostanze concrete che hanno occasionato i provvedimenti clemenziali sopra indicati, per l'avvenire risulterà necessario proseguire lungo la direzione tracciata dal Presidente Napolitano e seguita dal Presidente Mattarella⁴⁷, caratterizzata dall'uso della massima cautela circa l'adozione della grazia, affinché la concessione della clemenza presidenziale resti il più possibile aderente ai confini delineati dalla sentenza della Corte cost. n. 200/2006 e non assurga ad “*un ulteriore grado di giudizio che non esiste nell'ordinamento*”, suscettibile di determinare una eventuale “*valutazione di merito opposta a quella del magistrato*”⁴⁸.

6. Un necessario rinvio al futuro

Al termine di questa breve riflessione sul primo anno vissuto dal Presidente Mattarella come Capo dello Stato, resta da interrogarsi sul significato complessivo del suo operato, nonché sulle relative implicazioni istituzionali.

La cronaca politica e la prassi presidenziale degli ultimi anni ci hanno consegnato un Capo dello Stato indubbiamente dotato di un'ampia rilevanza ed influenza all'interno del panorama istituzionale italiano, sia dal punto di vista delle esternazioni dal medesimo provenienti, sia dal punto di vista delle raccomandazioni nei confronti del Governo e del Parlamento. Inoltre, soprattutto durante il suo primo settennato, il Presidente Napolitano ha dovuto gestire e moderare fasi di acuta frizione politica e di crisi economica. Basti porre il pensiero alle crisi parlamentari del secondo Governo Prodi fra 2006 e 2007; alla crisi economico-finanziaria e del debito sovrano – sopra ricordata – che colpì l'Italia nell'estate del 2011 per effetto della speculazione finanziaria internazionale; all'*impasse* seguita alle elezioni politiche del 2013.

Fino ad oggi, ad un anno dal suo insediamento nella massima carica dello Stato, il Presidente Mattarella non si è trovato ad affrontare – nelle vesti di Capo dello Stato – una frattura politica, o un momento di acuta crisi finanziaria assimilabile agli accadimenti predetti. L'assetto politico del Parlamento e la fiducia dell'Assemblea nell'operato del Governo risultano infatti apparentemente solidi. Ciò, nell'attesa di decisive prove che attendono l'Esecutivo guidato dal Presidente Renzi nei prossimi mesi: in primo luogo la delicata attuazione degli obblighi imposti dal rispetto del *fiscal compact* e dal pareggio di bilancio ed in secondo luogo dall'approvazione e dall'eventuale attuazione del “Ddl Cirinnà” sul riconoscimento delle unioni civili. Non è inoltre escluso che nei prossimi anni l'Italia possa risultare ancora una volta esposta alle insidie della

Costituzionali, 2006, p. 2; M. VIGIANI, *La sentenza sulla grazia: un'importante pronuncia che trascende la mera risoluzione del conflitto tra il Quirinale ed il Ministero di Via Arenula*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2007, p. 1634.

⁴⁷ Il Presidente Napolitano ha complessivamente emanato appena 23 decreti di grazia, mentre il Presidente Mattarella, al 31 Gennaio 2016, ne ha emanati appena quattro. Un numero ridotto, sintomatico di un utilizzo dello strumento della clemenza presidenziale caratterizzato dalla massima cautela, se si pensa che il numero delle grazie complessivamente concesse dal Capo dello Stato nel corso dell'intera storia repubblicana è superiore a 42mila.

⁴⁸ *Lettera del Presidente Scalfaro inviata ai Presidenti di Camera e Senato*, messaggio presidenziale del 24 Ottobre 1997.

speculazione borsistica, tali da determinare addirittura un irrigidimento dei rapporti tra l'Italia e le istituzioni dell'Unione europea (Commissione e Banca Centrale *in primis*).

Sarà proprio con riferimento a queste sconvenienti eventualità, che il nuovo Presidente dovrà probabilmente svolgere un ruolo “attivo” per il superamento dalle fasi contingenti caratterizzate da una più profonda complessità, non soltanto a causa delle (eventuali) crisi di Governo, bensì anche a per effetto di (eventuali) nuove crisi finanziarie. Soprattutto se si pone l'attenzione sull'”urto che la crisi economico-finanziaria” stessa “e gli strumenti congegnati per affrontarla hanno determinato sull'ordinamento costituzionale”, tanto da far sorgere il dubbio che le “parole” ed i principi costituzionali “abbiano perso di nitidezza, smalto e vigore, e che siano diventate parole sbiadite, leggere, in balia del soffio impetuoso del vento di una crisi lunga e pervasiva, innescata su fenomeni di globalizzazione dei mercati ormai ampiamente consolidati e sui mutamenti costituzionali determinati dal processo di integrazione europea”⁴⁹.

Nel corso del suo primo anno trascorso al Quirinale, il Presidente Mattarella ha mantenuto una posizione di equidistanza e neutralità politico-istituzionale, nonché di stretta osservanza del ruolo di arbitro imparziale delle contese politiche, interpretando la sua funzione ed i suoi poteri secondo un modello di garanzia dei principi fondamentali sanciti dalla Carta del 1948⁵⁰. In sostanza, il Presidente Mattarella sembra aver incarnato quel ruolo di “grande consigliere”, di “magistrato di

⁴⁹ Così G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC – Osservatorio costituzionale*, Febbraio 2016. Secondo l'autore “numerose vicende “certificano” l'impovertimento sia dell'idea della sovranità statale come espressione della potestà d'imperio degli Stati, e dello Stato italiano ancora in modo particolare, sia della concezione della sovranità popolare, che anche la Costituzione italiana afferma plasticamente, già nel suo articolo di esordio, da raccordare, oltre che con la disposizione costituzionale sui partiti politici, con le previsioni costituzionali sulla formazione del Governo, sulla fiducia parlamentare e sull'indirizzo politico e la politica generale del Governo”. Tra questi, la celebre lettera inviata nell'Agosto 2011 dal Governatore della BCE Trichet e dal Governatore della Banca d'Italia Draghi al Governo italiano, presieduto da Silvio Berlusconi; lettera che, “nel dettare l'agenda politico-costituzionale al Paese [...] ne condizionava quasi integralmente lo spazio di decisione politica, le scelte politicamente sovrane in ultima istanza”. Nel quadro della depressione economica, è stato affermato che “il costituzionalismo (che oggi qualcuno chiama “costituzionalismo della crisi”) e le liberal-democrazie (con i valori di cui sono portatrici) abbiano” comunque “un ruolo molto importante da svolgere; [...] lo Stato di diritto (nella sua manifestazione di Stato costituzionale), la tutela dei diritti inviolabili (in primis della dignità umana) e quindi delle libertà (tra cui, quella di arte e scienza, sotto il profilo della ricerca e dell'insegnamento come volano della cultura), nonché la valorizzazione del pluralismo possano favorire la coesione sociale, la convivenza e, in definitiva, il rispetto della persona umana”: cfr. A. RANDAZZO, *Crisi economica e Costituzione: notazioni “fuori dal coro”*, in *Diritti fondamentali*, 2015, p. 12. Sul rapporto tra crisi economico-finanziaria e diritti sociali, cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”): più sobrio, solidale, sostenibile*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta online*, Settembre 2012; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013; G. DI COSIMO, *L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo – Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e lo Stato sociale)?*, in *Rassegna ASTRID*, n. 5/2015.

⁵⁰ A riprova di ciò il Presidente Mattarella, nel corso della sua visita negli Stati Uniti, intervistato dalla stampa in merito alle vicissitudini parlamentari del “Ddl Cirinnà” sulle unioni civili, ha dichiarato che “in Italia il presidente non ha poteri di governo ma è arbitro. Non deve sposare una tesi o l'altra, io ho il dovere di essere neutrale. Devo solo controllare quello che fanno il governo e il Parlamento affinché i provvedimenti di legge siano conformi alla Costituzione” (dichiarazione resa il 13 Febbraio 2016). Sul garantismo costituzionale e sul neutralismo politico-istituzionale del Presidente Mattarella, cfr. A. PITONI-G. VELARDI, *Quirinale, il 2015 di Sergio Mattarella: un anno di impegni tra banche, riforme, corruzione, mafia e giustizia*, ne *Il fatto quotidiano*, 31 Dicembre 2015; B. COVRE, *Mattarella “ovvio”? Proprio per niente*, in *Ytali*, 11 Gennaio 2016; M. BREDA, *Un anno da garante: neutralità e riforme del Presidente Mattarella*, in *Corriere della sera*, 28 Gennaio 2016; D. DI NITTO, *Mattarella il primo anno al Colle: italiani eroi della Repubblica*, in *La Presse*, 2 Febbraio 2016; D. LAZZINI, *Mattarella sulle unioni civili: “ho il dovere di essere neutrale”*, in *Duerighe.com*, 13 Febbraio 2016. *Contra* A. DA ROLD, *Sergio Mattarella, il picconatore silenzioso di Renzi*, in *Progetto alternativo*, 3 Febbraio 2016.

persuasione e di influenza”, di *“capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica”*⁵¹ risultante dal dibattito sviluppatosi in seno all'Assemblea Costituente intorno alla costruzione del Presidente della nuova Repubblica. A riprova di ciò, risultano emblematiche le dichiarazioni rese dal Capo dello Stato all'indomani degli attentati terroristici che hanno sconvolto Parigi nel Novembre 2015 e Bruxelles nel Marzo 2016.

Il Presidente Mattarella ha sostanzialmente conferito alla figura presidenziale una posizione avulsa da ingerenze nel dibattito politico e nei procedimenti legislativi, limitandosi ad esprimere raccomandazioni ed inviti agli organi politici, amministrativi e giudiziari della Repubblica, affinché informino il proprio operato al più osservante rispetto della legalità, rappresentata innanzitutto dalla Costituzione. Questo atteggiamento è stato pertanto assunto dal Presidente anche con riferimento a quel percorso legislativo di riforma che, nell'intenzione dei proponenti, dovrebbe finire per ridisegnare la parte seconda della legge fondamentale della Repubblica. A questo proposito, tuttavia, ogni ulteriore considerazione sull'operato del Capo dello Stato dev'essere necessariamente rinviata al momento dell'eventuale concretizzazione del “Ddl Renzi-Boschi” in una compiuta legge costituzionale.

⁵¹ Parole testuali tratte dalla relazione al “progetto di Costituzione” dell'on. Meuccio Ruini (Presidente della “Commissione dei 75”), datata 6 Febbraio 1947 ma presumibilmente presentata – insieme con il progetto – al Presidente dell'Assemblea Costituente Umberto Elia Terracini dopo l'8 Febbraio 1947.