



L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1) CARATTERI E FUNZIONI

I compiti svolti dal Capo dello Stato sono sostanzialmente due:

- 1) garantire l'applicazione della Costituzione ed il buon funzionamento del sistema costituzionale. Il Presidente della Repubblica vigila affinché gli altri organi costituzionali adempiano lealmente alle proprie funzioni e non commettano abusi, intervenendo qualora ci sia la necessità di riportare alla normalità la vita politica del paese;
- 2) rappresentare l'unità nazionale. Quando fu redatta la Costituzione, il nostro paese era segnato da forti divergenze ideologiche. A ciò si aggiunga che, in un sistema parlamentare, il Governo è l'espressione soltanto di una parte delle forze politiche. In altre parole, si correva il rischio di strutturare un ordinamento acefalo, cioè senza un vertice a cui ricondurre le singole vicende degli organi costituzionali. Il Presidente della Repubblica costituisce, appunto, la figura nella quale la molteplicità si riconduce all'unità.

Il Presidente della Repubblica non è titolare di nessuna delle tre fondamentali funzioni dello Stato (legislativa, esecutiva, giudiziaria), ma la Costituzione gli riserva la limitata possibilità di intervenire in ciascuna di esse, oltre che alcune competenze specifiche (art. 87 a tutela e salvaguardia della Costituzione).

Nel corso degli anni non tutti i Presidenti hanno, infatti, esercitato la stessa influenza. La diversa condotta dipende, in parte, dalla personalità del Presidente di turno, ma principalmente dalla situazione politica che hanno dovuto affrontare. Infatti quando gli organi costituzionali assicurano stabilità ed il Governo è sostenuto da una solida maggioranza parlamentare, il Presidente si limita a svolgere funzioni di controllo e di rappresentanza. Laddove, invece, il clima politico è molto teso e vi sono difficoltà nel creare maggioranze e Governi stabili, il Presidente assume un ruolo più attivo al fine di richiamare gli altri organi costituzionali alle proprie responsabilità e riportare l'equilibrio.

La figura del Presidente della Repubblica costituisce, in definitiva, un organo sopra le parti, che riporta in equilibrio i poteri dello Stato qualora si inceppino i meccanismi costituzionali (es. scioglimento delle Camere).

2) ELEZIONE, REQUISITI E INCOMPATIBILITÀ

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune (art. 83 Cost.), integrato, per l'occasione, da tre delegati per ogni Regione (uno solo per la Valle d'Aosta).

La presenza dei delegati regionali, per quanto sia numericamente marginale (58 rappresentanti regionali contro i 945 parlamentari elettivi), sta a sottolineare che il Capo dello Stato rappresenta l'unità nazionale e non soltanto lo Stato centrale (1).

Si tratta di un'elezione di secondo grado: il popolo elegge il Parlamento e questo, a sua volta, elegge il Presidente.

Qualunque cittadino può essere eletto Presidente della Repubblica, purché abbia compiuto i cinquant'anni e goda dei diritti civili e politici (art. 84 Cost.). Il Parlamento può eleggere anche un non parlamentare o, addirittura, una personalità del tutto estranea al mondo della politica (eventualità mai verificatasi). L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica (art. 84, 2° comma, Cost.).

Nell'eleggere un nuovo Presidente della Repubblica, i parlamentari possono votare per chiunque ritengano opportuno.

L'elezione avviene a scrutinio segreto. Risulta eletto chi ottiene la maggioranza dei due terzi dei voti. Se dopo la terza votazione nessuno ha raggiunto la soglia dei due terzi, viene eletto chi ottiene la maggioranza assoluta (la metà più uno dei componenti delle Camere) (2).

È richiesta una maggioranza particolarmente ampia perché si preferisce che il Presidente della Repubblica, in veste di organo imparziale, possa ricevere un numero di consensi più ampio di quello normalmente previsto per le maggioranze governative. Tuttavia, si è previsto che dopo i primi tre scrutini sia sufficiente la maggioranza assoluta per evitare che il prolungarsi dell'elezione del Capo dello Stato sminuisca di fronte all'opinione pubblica il prestigio della persona che verrà eletta.

(1) Le prospettive di riforma non prevedono più l'esistenza di tali figure di delegati regionali.

(2) La maggioranza attualmente previste sono destinate a cambiare secondo le prospettive di riforma.





Il Presidente della Repubblica rimane in carica sette anni (art. 85, 1° comma, Cost.), che decorrono dalla data del giuramento, ed è immediatamente rieleggibile, anche se tale eventualità si è verificata con Giorgio Napolitano, eletto nel 2006 e rieletto nel 2013.

Tale periodo è superiore a quello di durata in carica delle Camere (5 anni); ciò svincola il Capo dello Stato dalla maggioranza politica che lo ha eletto e garantisce continuità tra una legislatura e l'altra.

Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, deve, ai sensi dell'art. 91 Cost., prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

3) VICENDE DELLA CARICA (SUPPLENZA, IMPEDIMENTO, CESSAZIONE)

La Costituzione non prevede la carica della vicepresidenza, né la possibilità di delega volontaria delle funzioni del Capo dello Stato ad altro organo, ma solo l'istituto della supplenza, escludendo anche implicitamente la revoca del Presidente.

La supplenza consiste nell'assunzione dei poteri e delle funzioni del Capo dello Stato da parte del Presidente del Senato (art. 86 Cost.), nelle ipotesi in cui, a causa di un impedimento, il Presidente della Repubblica non possa svolgere la propria attività.

L'impedimento che impone la supplenza del Presidente della Repubblica può essere permanente (come in caso di infermità che si protragga in modo irreversibile o di decadenza dalla carica disposta dalla Corte costituzionale nella sentenza di condanna per alto tradimento o attentato alla Costituzione), o temporaneo (come in caso di malattia che non importi guarigione entro breve termine, pur senza pregiudicare la riassunzione della carica a guarigione avvenuta o di viaggio all'estero).

La cessazione dall'ufficio di Presidente della Repubblica può avvenire per morte, per scadenza del mandato, per dimissioni, per impedimento permanente, per decadenza dovuta al venir meno di uno dei requisiti di eleggibilità (cittadinanza, godimento dei diritti civili e politici ecc.), per destituzione, a seguito di condanna per alto tradimento o attentato alla Costituzione ad opera della Corte costituzionale.

Alla cessazione della carica il Capo dello Stato diviene, automaticamente e di diritto, senatore a vita, salvo rinuncia.

4) RESPONSABILITÀ (ALTO TRADIMENTO E ATTENTATO ALLA COSTITUZIONE)

L'art. 4 dello Statuto albertino (in vigore dal 1848 al 1947) affermava che «la persona del Re è sacra ed inviolabile». In questo modo veniva accolto un principio essenziale di tutte le monarchie, vale a dire l'irresponsabilità del re, espresso dall'antica regola inglese «the king can do no wrong» (il re non può sbagliare).

La Costituzione repubblicana, per quanto non potesse riprodurre un privilegio di questo genere, ha comunque previsto una forma di irresponsabilità per il Capo dello Stato, per garantirgli autonomia e libertà nell'assolvimento delle sue funzioni. L'art. 90 Cost., infatti, stabilisce che «il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione».

In particolare, può considerarsi alto tradimento ogni comportamento doloso che, offendendo la personalità interna ed internazionale dello Stato, costituisca una violazione del dovere di fedeltà alla Repubblica. Esso presuppone una previa intesa con potenze straniere per pregiudicare gli interessi nazionali o, addirittura, per sovvertire l'ordinamento costituzionale.

Deve, invece, ritenersi attentato alla Costituzione ogni altro non specifico comportamento doloso diretto a sovvertire le istituzioni costituzionali o a violare la Costituzione.

5) LA CONTROFIRMA MINISTERIALE

L'art. 89 Cost. stabilisce che «nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri».

Si evince che anche nell'ordinamento repubblicano il Presidente, di regola, non può agire da solo. La controfirma assume, però, un valore diverso a seconda che nell'approvazione dell'atto sia dominante la volontà del Capo dello Stato o quella del Governo.





Possiamo, quindi, distinguere gli atti presidenziali in:

— atti formalmente presidenziali, ma sostanzialmente governativi. In questo caso sono i ministri a prendere l'iniziativa e a definire il contenuto dell'atto, mentre il Presidente della Repubblica si limita ad emanarlo: la volontà dominante è quella dell'Esecutivo. Ciò non significa che il Capo dello Stato debba necessariamente conformarsi alla volontà del Governo. Egli può rifiutare di firmare gli atti che gli vengono proposti e formulare osservazioni. Nel caso, però, il Governo resti fermo nella propria decisione e riproponga l'atto, il Presidente dovrà necessariamente firmarlo. Atti sostanzialmente governativi sono, ad esempio, l'accreditamento dei diplomatici e la nomina dei funzionari statali;

— atti formalmente e sostanzialmente presidenziali. In questo caso, invece, la decisione è del Presidente della Repubblica e la controfirma indica semplicemente che il Governo non ha ragioni per opporvisi. Si tratta di quei poteri che il Capo dello Stato esercita per garantire l'equilibrio dell'ordinamento costituzionale. Atti sostanzialmente presidenziali sono, ad esempio, la nomina dei senatori a vita e di cinque giudici della Corte costituzionale;

— atti sostanzialmente complessi. In questo terzo caso rientrano quegli atti per la cui adozione sono necessari, con parità di efficacia, sia il consenso del Presidente della Repubblica sia quello del ministro. Rientrano in questa categoria i decreti di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento delle Camere.

Prescindendo dalla loro natura formalmente o sostanzialmente presidenziale o complessa, gli atti del Capo dello Stato assumono tutti la stessa veste giuridica, vale a dire decreti controfirmati dai ministri.

Esistono, però, dei casi in cui la controfirma ministeriale non è richiesta. Si tratta degli atti che il Capo dello Stato assume in veste di Presidente di organi collegiali come Consiglio Superiore della Magistratura e del Consiglio Supremo di Difesa.

6) POTERI E ATTRIBUZIONI DEL PRESIDENTE

Gli artt. 87 e 88 Cost., dopo aver indicato le funzioni generali (di Capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale) del Presidente della Repubblica, elencano i poteri specifici di sua spettanza, pur senza dare ad essi un ordine logico o d'importanza. Tali poteri consentono al Presidente della Repubblica di intervenire nello svolgimento sia della funzione legislativa sia di quelle esecutiva e giurisdizionale.

Per quanto concerne le attribuzioni relative alla funzione legislativa, il Presidente della Repubblica:

- a) indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione (art. 87, 3° comma Cost.). Le Camere neo-elette devono riunirsi entro 20 giorni dalla fine delle elezioni (art. 61 Cost.);
- b) può inviare messaggi alle Camere (art. 87, 2° comma Cost.) Attraverso i messaggi, il Capo dello Stato richiama l'attenzione del Parlamento su esigenze profondamente avvertite dalla Nazione, e non soddisfatte dalla legislazione vigente. I messaggi vanno sempre controfirmati dal Presidente del Consiglio o almeno da un altro ministro. Comunque, con i propri messaggi il Presidente non può interferire nell'azione degli altri organi costituzionali, né entrare nel merito del programma politico del Governo;
- c) autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa (art. 87, 5° comma Cost.). L'autorizzazione presidenziale non può essere rifiutata, perché l'art. 71 Cost. attribuisce al Governo la titolarità dell'iniziativa legislativa, escludendo il concorso di altri organi nel suo esercizio. Al riguardo, il Capo dello Stato può solo limitarsi alla richiesta di un riesame da parte del Governo;
- d) può convocare in via straordinaria ciascuna Camera (art. 62 Cost.). In tal caso, si riunisce di diritto anche la Camera non convocata;
- e) può sciogliere le Camere, o anche una sola di esse (art. 88, 1° comma Cost.). Per l'esercizio di tale potere è necessario il parere obbligatorio (ma non vincolante) del Presidente della Camera o delle Camere che egli intende sciogliere. Esso non può, tuttavia, essere esercitato negli ultimi sei mesi di carica (semestre bianco), al fine di evitare che il Presidente della Repubblica si avvalga dei poteri di scioglimento per favorire la sua rielezione (da parte delle nuove Camere);
- f) promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti (art. 87, 5° comma Cost.). Il Presidente della Repubblica è chiamato a collaborare al procedimento legislativo solo quando la legge è già perfetta, al fine di attribuirle efficacia con la promulgazione;
- g) può, prima di promulgare la legge, chiedere con messaggio motivato alle Camere un secondo esame (art. 74 Cost.). Qualora, nell'esercizio del suo potere di controllo costituzionale, il Presidente della Repubblica riscontri vizi nell'atto o un contrasto con norme costituzionali, può rinviare la legge alle Camere chiedendo, con messaggio motivato, una nuova deliberazione o un riesame della legge (parliamo di potere di veto sospensivo).
- h) indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione (art. 87, 6° comma Cost.);
- i) nomina i cinque senatori a vita (art. 59 Cost.). Tale scelta deve rivolgersi a cittadini «che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario».





Per quanto riguarda le attribuzioni relative alla funzione esecutiva, il Presidente della Repubblica:

- a) nomina il Presidente del Consiglio dei ministri, e su proposta di questi, i ministri (art. 92 Cost.). In particolare, il Presidente della Repubblica pone a capo del Governo la persona che ritiene più adatta a interpretare l'indirizzo politico della maggioranza parlamentare;
- b) nomina i funzionari dello Stato, nei casi stabiliti dalla legge (art. 87, 7° comma Cost.). Ad esempio, sono nominati con decreto del Capo dello Stato il presidente e i consiglieri della Corte dei Conti, il Presidente del Consiglio di Stato, i presidenti o i direttori generali di enti pubblici di importanza nazionale, di aziende autonome ecc. La nomina è soltanto formalmente atto presidenziale, in quanto la deliberazione effettiva spetta al Governo;
- c) controfirma gli atti ministeriali che sono emanati con suo decreto. Il Capo dello Stato esercita, in tal modo, il suo potere di controllo e di garanzia costituzionale;
- d) nomina gli esperti del CNEL. Anche questa nomina, come per i funzionari dello Stato, ha carattere puramente formale, in quanto la nomina effettiva rientra fra le attribuzioni del Governo, di cui il CNEL è organo ausiliario. La nomina avviene su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;
- e) dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere (art. 87, 9° comma Cost.). Si tratta, ancora una volta, di attribuzione solo formale, in quanto condizionata ad una deliberazione del Parlamento che abbia conferito apposita autorizzazione al Capo dello Stato;
- f) ha il comando delle forze armate e presiede il Consiglio supremo di difesa (art. 87, 9° comma Cost.). Non si tratta, in realtà, di un comando, che è affidato agli organi tecnici (Capo di Stato maggiore generale), ma consiste nella direzione e nel coordinamento politico-amministrativo dell'attività delle forze armate. Tale attività è attribuita al Capo dello Stato in qualità di rappresentante dell'unità nazionale;
- g) ratifica i trattati internazionali e accredita e riceve i rappresentanti diplomatici (art. 87, 8° comma Cost.). Si tratta di due attribuzioni attinenti alla sua funzione di rappresentanza internazionale dell'Italia, in quanto Capo dello Stato;
- h) conferisce le onorificenze della Repubblica (art. 87, 12° comma Cost.). Anche questa attribuzione è meramente formale e rientra nella sua funzione di rappresentante della Nazione;
- i) può sciogliere i Consigli regionali (art. 126 Cost.). Anche in tal caso la deliberazione dello scioglimento è compiuta dal Governo, e il Capo dello Stato emette solo il decreto formale di scioglimento.

Per quanto riguarda le attribuzioni relative alla funzione giurisdizionale, il Presidente della Repubblica:

- a) nomina cinque giudici della Corte costituzionale (art. 135 Cost.). Si tratta di un potere tipicamente ed esclusivamente presidenziale;
- b) presiede il Consiglio superiore della magistratura (art. 87, 10° comma Cost.). La funzione adempiuta dal Presidente in tale carica non è puramente simbolica, né si risolve nelle ordinarie attribuzioni di tutti i presidenti di organi collegiali. Egli, infatti, in qualità di Presidente è tenuto ad equilibrare le tendenze contrastanti che si verificano in seno al Consiglio stesso, fungendo da intermediario tra questo organo (quale rappresentante dell'ordine giudiziario) e il potere esecutivo. Qualora il Consiglio si trovi nell'assoluta impossibilità di funzionare, il Presidente può anche scioglierlo;
- c) può concedere la grazia e commutare le pene (art. 87, 11° comma Cost.). La grazia consiste in un atto di clemenza del Capo dello Stato, a beneficio di una sola persona (carattere individuale) condannata irrevocabilmente. Fa venir meno la pena principale, condonandola in tutto o in parte.

