

XI. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Premessa.

Nel sistema italiano il Presidente della Repubblica è organo **autonomo ed indipendente**, *super partes* rispetto agli altri poteri dello Stato. Egli, infatti, interviene:

- nell'azione del *potere esecutivo*, mediante l'emanazione e l'assunzione formale dei più importanti atti spettanti a tale potere;
- in quella del *potere legislativo*, mediante la partecipazione, divisa col Governo, all'iniziativa e alla promulgazione delle leggi;
- in quella del *potere giudiziario*, mediante la presidenza del Consiglio Superiore della magistratura.

Eppure, la sua partecipazione ai diversi poteri non risulta mai definitiva né determinante, bensì si configura come intervento volto a garantire in via preventiva il regolare svolgimento del sistema costituzionale: **non interviene mai direttamente a delineare l'indirizzo politico generale**, sul quale può influire eventualmente in via mediata, con un'azione ora di freno e di controllo, ora anche di stimolo e di propulsione.

1. Le attribuzioni del Presidente della Repubblica.

Le attribuzioni del Capo dello Stato sono state **elencate tassativamente dalla Costituzione** e possono essere **classificate** secondo criteri diversi. Si tratta di criteri elaborati in dottrina, posto che gli articoli 87 e 88 Cost. elencano i poteri senza dare un ordine. Per chiarezza va precisato che nell'ordinamento italiano il Presidente della Repubblica non esercita in via diretta nessuno dei tre poteri (legislativo, esecutivo o giudiziario) e che egli non vanta neanche poteri di indirizzo politico. Ciò non toglie che al Presidente sia riconosciuto il ruolo di garante della Costituzione e, per questo motivo, egli concentra nelle sue mani poteri di:

- controllo = può richiamare l'attenzione degli organi competenti sulla legittimità costituzionale o sull'opportunità politica di atti in corso di approvazione;
- garanzia = agisce come vertice del Consiglio Superiore della Magistratura e del Consiglio Supremo di Difesa.

Le attribuzioni del Presidente della Repubblica possono essere **ripartite secondo il potere (legislativo, esecutivo o giudiziario) su cui vanno ad incidere**. Rispetto al **potere legislativo**, il Presidente della Repubblica:

- può rivolgere messaggi alle camere (art. 87, co. 2, Cost.);
- indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione (art. 87, co. 3, Cost.);
- può convocare le Camere in via straordinaria (art. 62, co. 2, Cost.);
- può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse (art. 88 Cost.);
- autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge d'iniziativa del Governo (art. 87, co. 4, Cost.);
- promulga le leggi (art. 87, co. 5, Cost. e 73 Cost.) ed emana i decreti aventi valore di legge ed i regolamenti;
- può sospendere la promulgazione e rinviare la legge alle Camere con un suo messaggio

motivato per chiedere una nuova deliberazione (art. 74 Cost.);

- indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione (art. 87, co. 6, Cost.);
- può nominare cinque senatori a vita (art. 59, co. 2, Cost.).

In riferimento al **potere esecutivo**, il Capo dello Stato:

- nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri (art. 92 Cost.);
- nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato (art. 87, co. 7, Cost.);
- emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti (art. 87, co. 5, Cost.);
- accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere (art. 87, co. 8, Cost.);
- ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra, deliberato dalle camere (art. 87, co. 9, Cost.);
- conferisce onorificenze (art. 87, co. 12, Cost.);
- in caso di atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, nonché per ragioni di sicurezza nazionale, il governo delibera lo scioglimento dei Consigli regionali o la rimozione del Presidente della giunta e il Presidente della Repubblica emette il decreto formale in questo senso (art. 126 comma 1, Cost.)

Rispetto al **potere giudiziario**, il Presidente della Repubblica:

- presiede il Consiglio superiore della magistratura (art. 87, co. 10, Cost.);
- può concedere grazia e commutare pene (art. 87, co. 11, Cost.);
- nomina cinque giudici della Corte costituzionale (art. 135 Cost.).

Il presidente della Repubblica ha, infine, anche delle **attribuzioni di carattere amministrativo**:

- emana il decreto di annullamento degli atti amministrativi illegittimi;
- emana il decreto di decisione dei ricorsi straordinari amministrativi.

2. Le vicende della carica.

A) Elezione

A norma dell'art. 83 Cost., il Presidente della Repubblica è eletto dal **Parlamento in seduta comune**, integrato da **tre delegati per ogni Regione** eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato. La **convocazione** del Parlamento in seduta comune e dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica è fatta dal Presidente della Camera **trenta giorni prima** che scada il mandato del Presidente in carica. Se le Camere sono sciolte, o mancano meno di tre mesi alla loro cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo, sono prorogati i poteri del Presidente in carica (art. 85, comma 3 Cost.). L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per **scrutinio segreto**. È richiesta la **maggioranza di due terzi** dell'assemblea; a partire dal **terzo scrutinio** è sufficiente per l'elezione, nei successivi scrutini, la **maggioranza assoluta**.

B) Eleggibilità e incompatibilità

I **requisiti** per essere eletto Presidente della Repubblica sono:

- la cittadinanza italiana;
- il compimento di **cinquanta anni** di età;
- il godimento dei diritti civili e politici.

A norma dell'art. 84, comma 2, Cost., *“L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica”*.

C) Carica

Il Presidente della Repubblica dura in carica **sette anni**, che cominciano a decorrere dal giorno in cui egli presta **giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione** innanzi al Parlamento in seduta comune, poiché è da quel momento che il Presidente entra nell'esercizio delle sue funzioni (art. 91 Cost.).

L'art. 84, ult. co., Cost. demanda alla legge la fissazione dell'**assegno** e della **dotazione** del Presidente, consistente quest'ultima nell'uso di beni patrimoniali indisponibili destinati alla residenza ed agli uffici del Presidente (il palazzo del Quirinale, le tenute di Castelporziano e di Capocotta ed altri immobili) e nell'assegnazione di una somma annua per le spese della Presidenza.

La **cessazione dall'ufficio** può avvenire, oltre che (in via normale) per la scadenza del settennato:

- a) per impedimento permanente;
- b) per morte o dimissioni (si pensi a quanto avvenuto con le dimissioni del Presidente Napolitano);
- c) per decadenza dalla carica (in seguito, ad es., alla perdita della cittadinanza o dei diritti civili o politici).

In caso di **cessazione anticipata** dall'ufficio, il Presidente della Camera indice l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

Qualora il Presidente sia **permanentemente o temporaneamente impedito** ad adempiere le sue funzioni, queste vengono esercitate dal **Presidente del Senato** (cd. **supplenza**). L'**impedimento** del Presidente può essere:

- **permanente** nel caso in cui:

- 1) l'infermità si protragga in modo irreversibile;
- 2) decadenza dalla carica per intervenuta condanna per alto tradimento o attentato alla Costituzione da parte della Corte costituzionale;
- 3) perdita del godimento dei diritti civili e politici.

- **temporaneo** nel caso in cui:

- 1) la Corte costituzionale sospenda il Presidente in pendenza del giudizio conseguente alla messa in stato d'accusa;
- 2) malattia;
- 3) viaggio all'estero.

3. La controfirma.

La controfirma richiesta dall'art. 89 Cost. per tutti gli atti presidenziali ha una duplice funzione: da un lato, è strumento idoneo a **far assumere la responsabilità di tali atti al ministro firmatario**, dall'altro è **requisito di validità degli atti stessi**.

Due sono le tesi emerse in dottrina in merito alla funzione della controfirma:

- a) secondo il primo orientamento (Esposito), la controfirma, qualunque sia l'atto cui viene apposta, verrebbe ad assumere **sempre una medesima valenza**: essa avrebbe il significato di una **certificazione che il ministro ha personalmente collaborato col Capo dello Stato** ed esercitato la propria influenza su di esso, quando il Capo dello Stato compiva l'atto;
- b) il secondo orientamento (Balladore Pallieri), di contro, afferma l'esistenza di una **diversificazione sostanziale nei rapporti di collaborazione intercorrenti tra Capo dello Stato e Governo** ed ha, perciò, individuato all'interno della categoria, formalmente omogenea, degli atti sottoscritti ed emanati dal Presidente della Repubblica due specie ben distinte di atti: **atti presidenziali** che rientrano prevalentemente nella competenza del Capo dello Stato, nel senso che il Capo dello Stato medesimo, oltre a partecipare alla loro emanazione, ne ha l'iniziativa, e il

Ministro si limita a controfirmarli; **atti governativi** che, invece, rientrano nella prevalente competenza del Ministro, che da questo sono proposti e predisposti e che il Capo dello Stato acconsente a firmare. A tali categorie si è aggiunta, poi, quella degli **atti complessi eguali**, frutto della collaborazione su di un piano paritario della volontà presidenziale con quella ministeriale. Pertanto, alla luce di tale secondo orientamento, la controfirma assumerebbe una **valenza diversa** a seconda dell'atto venuto in rilievo, ed in particolare:

- 1) negli *atti propriamente presidenziali*, la firma sarebbe destinata a rappresentare l'espressione dell'iniziativa e della volontà preminente realizzata nell'atto, mentre la controfirma attesterebbe una forma particolare di verifica o controllo costituzionale esercitato dal Governo sull'azione del Presidente;
- 2) negli *atti governativi* questo rapporto si invertirebbe, nel senso che sarebbe la controfirma ministeriale a manifestare il potere di iniziativa e di determinazione preminente, mentre attraverso la firma del Presidente si realizzerebbe una forma speciale di controllo costituzionale sull'azione di Governo;
- 3) infine, negli *atti complessi*, firma e controfirma verrebbero a esprimere l'esistenza di un consenso sul contenuto dell'atto, cioè un apporto paritario dei due organi.

Restano **esclusi dalla controfirma** gli **atti strettamente personali**, come ad esempio l'atto con cui il Capo dello Stato rassegna le proprie dimissioni, ovvero gli atti compiuti in veste di Presidente di organi collegiali (es: gli atti del CSM o del Consiglio supremo di difesa, la cui responsabilità ricade direttamente sull'organo che ha emanato l'atto).

4. La responsabilità del Presidente della Repubblica.

A) Responsabilità politica

Grazie alla controfirma, nel sistema italiano il Presidente della Repubblica è **politicamente irresponsabile**.

B) Responsabilità giuridica

Quanto alla **responsabilità giuridica**, il Presidente della Repubblica non è responsabile, sia penalmente che civilmente, per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per **alto tradimento** o per **attentato alla Costituzione** (art. 90 Cost.).

Per **alto tradimento** deve intendersi ogni comportamento doloso concretizzatosi in una **violazione del giuramento di fedeltà alla Repubblica** (ad es., l'attentato all'integrità e all'indipendenza dello Stato o ancora l'intelligenza con lo Stato nemico in caso di conflitto bellico); per **attentato alla Costituzione** ogni comportamento, egualmente doloso, diretto a **sovertire le istituzioni costituzionali** (ad es., un colpo di Stato) o a violare deliberatamente la Costituzione.

Spetta al **Parlamento in seduta comune** mettere **in stato di accusa**, a maggioranza assoluta dei suoi membri, il Presidente della Repubblica, qualora ritenga che l'atto da lui compiuto integri il reato di alto tradimento o di attentato alla Costituzione; in tal caso, il Presidente è sottoposto al **giudizio della Corte costituzionale** (art. 134 Cost.). La Corte, integrata per l'occasione da **sedici membri** estratti a sorte da un elenco di **cittadini** aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento in seduta comune compila ogni nove anni, nel pronunciare sentenza di condanna, determina le **sanzioni penali** nei limiti del massimo di pena previsto dalle leggi vigenti, nonché le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto (art. 15, l. cost. 11 marzo 1953, n. 1).