

# IL CAPO DELLO STATO

## SECONDO LA COSTITUZIONE (1)

*Nei giorni 28-29 aprile 1955 ebbe luogo a Montecitorio l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. L'avvenimento, trasmesso per televisione, fu seguito con vivo interesse dal popolo italiano, il quale vide in esso una delle manifestazioni più appariscenti dei profondi cambiamenti avvenuti nell'ordinamento giuridico del nostro Paese in questo dopoguerra (2).*

*Riservandoci di esporre altrove la cronaca del singolare avvenimento, ci proponiamo di delineare, nel presente articolo, la figura giuridica del Capo dello Stato quale risulta dalla nostra Costituzione repubblicana, indicandone brevemente i requisiti, il modo di elezione, la durata in carica, l'«irresponsabilità» e le alte mansioni.*

### REQUISITI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

#### 1) Condizioni per essere eletto Presidente della Repubblica.

Secondo l'art. 84, « può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto 50 anni di età e goda dei diritti civili e politici » (3).

Le condizioni dunque necessarie per poter essere eletto Presidente sono: a) la cittadinanza, senza distinzione di sesso, in base all'art. 3 della Costituzione; b) l'età di 50 anni compiuti il giorno dell'elezione; c) il godimento dei diritti civili e politici.

Nel testo preparato dalla Commissione l'età minima era di 45 anni, e fu portata a 50 per suggerimento dell'on. Fuschini (d. c.), il quale ricordò come anche per i Senatori l'età fosse stata elevata dai 35 ai 40 anni e come realmente gli anni contribuiscano spesso ad aumentare quell'esperienza e quel prestigio che sono necessari in chi e per chi occupa posti di così alta responsabilità come è la Presidenza della Repubblica (4).

Dall'articolo 84 citato risulta anche evidente che, per presentarsi candidato o venire eletto alla suprema magistratura della Repubblica, non è necessario far parte o aver fatto parte del Parlamento, o non avere coperto in precedenza tale carica. Per sè,

(1) *Il presente articolo non vuol essere una trattazione completa di tutte le questioni riguardanti la figura del Capo dello Stato, ma un'esposizione sintetica dell'insegnamento corrente su questo importante argomento.*

(2) Cfr. *Il Corriere della Sera*, *Il Popolo di Milano*, ecc., 29 e 30 aprile 1955, p. 1.

(3) Avvertiamo che, salvo altre indicazioni, gli articoli citati nel testo, dentro o fuori parentesi, si riferiscono alla nostra Costituzione.

(4) *Assemblea Costituente*, seduta 22 ottobre 1947, pp. 1431-32.

in Italia (contrariamente a quanto prescrivono le Costituzioni di altri Paesi) (5), **il Presidente della Repubblica è rieleggibile indefinitamente**, e solo ragioni di opportunità e di correttezza politica possono sconsigliarne la rielezione. Questo spiega come, recentemente, tra i nomi dei candidati alla Presidenza della Repubblica, si fosse potuto fare anche quello del prof. Ferrari, sindaco di Milano, che non è mai stato membro del Parlamento (6), e si fosse insistito da molti per rieleggere il sen. Einaudi (7).

### 3) Esonero da altre cariche.

La Costituzione vuole inoltre che il Presidente della Repubblica sia libero da ogni altro incarico che lo distolga dal suo alto ufficio o gli permetta di estendere la propria influenza. Perciò l'art. 84 dichiara che «**l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica**», e in forza di tale articolo dal momento del giuramento il Presidente decade da tutte le cariche che ricopriva precedentemente, come quelle di deputato o di senatore, di giudice della Corte costituzionale o di membro del Consiglio superiore della Magistratura, o quelle che può avere presso le regioni, le provincie, i comuni, ecc. ecc. In compenso, alla cessazione del suo mandato, il Presidente della Repubblica diventa **senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia** (art. 59).

### 4) Speciale dotazione e assegno personale.

A garantire tuttavia l'indipendenza, il decoro e le necessità dell'altissimo ufficio, la **Costituzione prevede per il Presidente della Repubblica una dotazione ed un assegno speciale**, da determinarsi con apposita legge (art. 84). Questo disposto della Costituzione fu reso esecutivo con la legge 9 agosto 1948, n. 1077, con la quale è stato creato il Segretariato generale della Presidenza (corrispondente al Ministero della Real Casa della Monarchia), il quale inquadra tutti gli uffici e servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente, e si è fissato come assegno personale del Presidente la somma annua di **12 milioni** e come dotazione alcuni palazzi e la somma di **180 milioni all'anno** (8).

(5) Per esempio, in *Austria* (art. 60) e nella *Germania Occidentale* (art. 54), il Presidente è immediatamente rieleggibile una sola volta; in *Cecoslovacchia* (art. 70) nessuno può essere eletto più di due volte consecutive; in *Francia* (art. 29) e in *Irlanda* (art. 12) è rieleggibile una sola volta. Osserviamo che gli articoli da noi citati tra parentesi si riferiscono alle Costituzioni dei Paesi menzionati. Cfr. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les Constitutions Européennes*, Presses Universitaires, Paris, 1951 (in due volumi), *passim*.

(6) Cfr. l'articolo dell'on. ANDREOTTI, pubblicato su *Oggi*, 12 maggio 1955, p. 3.

(7) *Il Corriere della Sera*, 29 aprile 1955, p. 1.

(8) *Gazzetta Ufficiale*, 17 agosto 1948, n. 190.

## ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1) Elezione fatta dal Parlamento.

« Il Presidente della Repubblica — dice l'art. 83 — è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri », con la partecipazione di « tre delegati per ogni regione [ad eccezione della Valle d'Aosta, che, per la sua esigua popolazione (circa 60.000 abitanti), ha diritto ad un solo delegato], eletti dal Consiglio regionale, in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze ».

Quest'articolo, che, a prima vista, sembra così semplice e così ragionevole, è il risultato di lunghe e appassionate discussioni.

Infatti, è noto come **non tutte le Repubbliche** nominino il loro Presidente con lo stesso sistema elettorale, ma **alcune**, come l'Irlanda (art. 12) (9) lo eleggono con suffragio popolare diretto, ossia con elezioni speciali, indette soltanto per nominare direttamente il Presidente; **altre**, come la Finlandia (art. 23) e gli Stati Uniti (art. 2), lo eleggono con suffragio popolare indiretto, ossia con elezioni speciali, indette per eleggere un certo numero di persone, che devono poi nominare il Presidente, esauendo, con tale nomina, il loro mandato; **altre**, finalmente, come la Francia (art. 29), riservano la elezione del Presidente al Parlamento.

Tra i Costituenti non mancarono fervidi sostenitori del suffragio popolare diretto. Ricordiamo, tra gli altri, gli on.li **Dominèdo** (d.c.) e **Russo Perez** (misto). Il primo additò nel suffragio popolare diretto l'unico mezzo per porre il Presidente della Repubblica effettivamente al di sopra delle Camere, e quindi in grado di giudicarle e di scioglierle, senza quella contraddizione o incoerenza giuridica che si avrebbe, se egli ripetesse la sua nomina e la sua autorità dalle Camere stesse (10).

L'on. **Russo Perez** respinse la più forte obiezione sollevata contro il suffragio popolare diretto, ossia il pericolo che « il Capo dello Stato, sentendosi troppo forte e troppo indipendente dai due rami del Parlamento, possa assumere atteggiamenti alla Giulio Cesare » ed instauri « quel che si dice appunto " cesarismo " », che in lingua povera, significa " dittatura e tirannia " ».

« Questo pericolo — disse l'on. **RUSSO PEREZ** — è un pericolo immaginario. Weimar non espresse Hitler, ma Hindenburg. L'investitura da parte di Hindenburg fu per Hitler più produttiva del suffragio popolare. Il resto nacque dalla megalomania di Hitler e dalle follie di Versailles. Perché un dittatore nasca non è necessario che costui riceva i pieni poteri del popolo. Il cesarismo nasce dal temperamento degli uomini e dalla situa-

(9) Gli articoli tra parentesi si riferiscono alle Costituzioni dei Paesi menzionati.

(10) *Assemblea Costituente*, seduta 21 ottobre 1947, p. 1416. E' da notare che, propriamente parlando, « l'elezione rappresenta soltanto una designazione di capacità, un atto di fiducia non una delegazione di poteri, in quanto il Presidente riceve questi non dall'Assemblea, ma dalla Costituzione ». Cfr. T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in *Commentario sistematico alla Costituzione Italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Barbera, Firenze, 1950, p. 112.

zione delle cose. Bisogna augurarsi che il temperamento dei Presidenti futuri non siano inclini alla tirannia e, quanto alle cose, siamo noi che dobbiamo agire in modo da non creare le condizioni propizie al nascere delle dittature » (11).

Queste osservazioni non riuscirono a convincere la maggioranza dei Costituenti, la quale, sia in Commissione (12) che in Assemblea (13) preferì deferire l'elezione del Presidente della Repubblica al Parlamento, perchè in questo modo veniva assicurata una maggiore armonia tra due organi costituzionali di tanta importanza e si preveniva il pericolo di avere dei presidenti, i quali, forti del plebiscito popolare a loro favore, fossero tentati di assumere atteggiamenti dittatoriali.

## 2) Partecipazione dei delegati regionali. -

L'art. 83, come abbiamo visto, prescrive che, oltre al Parlamento, prendano parte all'elezione del Capo dello Stato anche **tre delegati per ogni regione** (ad eccezione della Valle d'Aosta), eletti dal Consiglio regionale anche fuori dal suo seno, con un sistema tale che assicurino « la rappresentanza delle minoranze ».

Questa disposizione fu **assai combattuta** dagli on.li Fuschini (d. c.) e Nobili Tito Oro (p. s. i.), perchè, secondo essi, le regioni dovrebbero limitarsi a compiti puramente amministrativi e locali, ed in ogni caso, erano sufficientemente rappresentate, sia quanto al numero dei loro abitanti, sia quanto alla consistenza delle loro forze politiche, dai parlamentari eletti nel loro territorio (14).

L'Assemblea costituente non ritenne valide queste obiezioni, e, secondando, la spinta riformatrice e regionalistica della maggioranza, accolse il **principio della partecipazione** delle rappresentanze speciali delle regioni all'elezione del Presidente della Repubblica, anche se questa partecipazione avesse un **significato solo simbolico**, non essendo di proporzioni tali da poter influire sostanzialmente sull'esito della votazione.

I Costituzionalisti osservano che l'assemblea risultante dall'unione dei delegati regionali con i membri delle due Camere, non è un organo nuovo, diverso dal Parlamento, ma è « il Parlamento con una eccezionale composizione ». « Il suo presidente è infatti il presidente del Parlamento, il suo regolamento, quello del Parlamento, ai membri dei Consigli regionali che vi partecipano, spettano le garanzie dei membri del Parlamento » (15).

E' da rilevare che i delegati regionali non furono invitati per l'elezione di Einaudi e si fu incerti se invitarli o meno per quella di Gronchi, a causa dell'art. II delle *disposizioni transitorie e finali* della Costituzione, il quale dice: « *Se alla data delle elezioni del Presidente della Repubblica non sono*

(11) *Assemblea Costituente*, seduta 21 ottobre 1947, p. 1410.

(12) *Ibidem*.

(13) *Assemblea Costituente*, seduta 22 ottobre 1947, p. 1427.

(14) *Assemblea Costituente*, seduta 21 ottobre 1947, pp. 1412-14.

(15) G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 47.

stati costituiti tutti i Consigli regionali, parteciperanno alle elezioni soltanto i componenti delle Camere ».

Nell'elezione di GRONCHI si finì col passare sopra a questa disposizione (16), probabilmente perchè, in base a quanto fu detto alla Costituente su questo punto, la si ritenne emanata come norma transitoria, valida unicamente per l'elezione del primo Presidente della Repubblica.

### 3) Maggioranza richiesta per l'elezione.

« L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a **maggioranza di due terzi dell'assemblea**. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la **maggioranza assoluta** » (art. 83).

Questa disposizione della Costituzione è nata da una duplice legittima preoccupazione :

a) Dalla preoccupazione di assicurare al Presidente della Repubblica l'appoggio di una maggioranza qualificata del Parlamento, allo scopo di rendergli più facile l'esercizio delle sue funzioni (17).

b) Dalla preoccupazione di impedire che per la difficoltà di ottenere su un candidato la confluenza di due terzi dei voti del Parlamento, o per le **manovre sabotatrici** di qualche partito o di qualche corrente, la Repubblica resti per lungo tempo senza Presidente, con grave danno della cosa pubblica e con non minore discredito per il regime democratico.

### 4) Giuramento del nuovo Presidente.

« Il Presidente **entra in funzione** al momento in cui presta **giuramento** di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune » (art. 91).

**Contro questo giuramento** (per il quale è da osservare che non si menziona, e quindi **non si richiede**, la presenza dei delegati regionali), si era opposto l'on. Nitti (18), il quale, dopo aver deplorato che si perdesse il tempo in queste questioni e che si risuscitassero queste « vecchie formule », che egli sperava scomparse per sempre, chiedeva istantemente « di rinunciare al giuramento ».

L'on. Paolo Rossi gli rispose :

*« Mi duole di non poter condividere il parere espresso dall'illustre Presidente Nitti... Il messaggio cristiano " Nolite iurare, sia la vostra parola: sì sì, no no " è un alto messaggio e ne sentiamo il valore, ma indubbiamente non si può consentire che proprio il Capo dello Stato, il quale riceve il giuramento altrui sia esonerato dal prestare giuramento di fedeltà alla Co-*

(16) *Gazzetta Ufficiale*, 11 aprile 1955, n. 83; 2 maggio 1955 n. 100.

(17) *Assemblea Costituente*, 22 ottobre 1947, p. 1422.

(18) L'on. FRANCESCO SAVERIO NITTI è nato a Melfi (Potenza) il 20 luglio 1868 e morto il 20 febbraio 1953. Fu deputato in sei legislature (XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI) e Assemblea Costituente, più volte Ministro e una volta Presidente del Consiglio. Durante il ventennio fascista dimorò in Francia. Scrisse numerose opere di carattere economico, sociale e politico. Cfr. *Civ. Catt.*, 1953, I, pp. 589-593.

stituzione... Non ci sono, che io sappia, nè Costituzioni monarchiche, nè Costituzioni repubblicane, nè Costituzioni moderne, nè Costituzioni antiche, che non prevedano quest'atto formale e solenne di dichiarazioni di fedeltà del Capo dello Stato alla Costituzione e alle leggi fondamentali che reggono lo Stato » (19).

## DURATA IN CARICA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

### 1) Durata settennale del mandato presidenziale.

« Il Presidente della Repubblica è eletto per **sette anni** » (art. 85), i quali decorrono, secondo alcuni, dal giorno della sua elezione (20), secondo altri, dal giorno del giuramento (21).

In **poche repubbliche** il mandato presidenziale dura così a lungo: tra esse ricordiamo la Cecoslovacchia (art. 69), la Francia (art. 29), l'Irlanda (art. 12) e la Polonia (art. 12). Nella maggior parte delle altre repubbliche, il Presidente dura in carica per un **periodo minore**: per quattro anni in Austria (art. 6), nella Germania Orientale (art. 101), in Turchia (artt. 31 e 13); per cinque anni nella Germania Occidentale (art. 54); per sei anni in Finlandia (art. 23); ecc. ecc.

Per questo l'on. Nitti chiese che si portasse anche in Italia la durata del mandato presidenziale a **quattro anni**, appellandosi all'esempio degli Stati Uniti, dove questo limite aveva dato buona prova. L'on. Tosato gli rispose che l'esempio americano non valeva, perchè **negli Stati Uniti il Presidente non è solo Capo dello Stato, ma anche Capo del Governo**, e quindi era ed è logico che si limitasse la durata del suo mandato, per impedire o prevenire qualsiasi abuso di potere. In Italia invece, dove vige la netta distinzione delle due cariche e dove la durata delle Camere è di cinque (Deputati) o sei anni (Senato), tutto consiglia a fissare la durata del mandato presidenziale a non meno di sette anni, perchè solo così si può impedire che il Presidente venga **eletto due volte dalle stesse assemblee**, o che la sua elezione coincida con quella dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento, con grave pregiudizio della continuità e della stabilità della vita dello Stato (22).

### 2) Successione per normale cessazione del mandato.

Come la preoccupazione di assicurare allo Stato una certa continuità e stabilità ha consigliato i Costituenti a fissare la durata del mandato presidenziale a sette anni, così li ha indotti a dettare disposizioni minute e precise circa il modo con cui provvedere alla **successione del Presidente della Repubblica**, sia nell'ipotesi della cessazione normale del suo mandato, sia nell'ipotesi di impedimento, di dimissioni o di morte.

(19) *Assemblea Costituente*, seduta 22 ottobre 1947, p. 1454.

(20) G. BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, p. 148.

(21) T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in *Commentario sistematico*, cit.

(22) *Assemblea Costituente*, seduta 22 ottobre 1947, pp. 1434-36.

Nella **prima ipotesi**, l'art. 85 prescrive: « Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei Deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica ».

Nel *progetto* della Costituzione la convocazione delle Camere per la elezione del Presidente della Repubblica era demandata non al Presidente della Camera dei Deputati, ma al « Presidente dell'Assemblea Nazionale », espressione non chiara che si cambiò in quella attuale, per suggerimento dell'on. CORBINO, il quale osservò: « *Siccome l'Assemblea Nazionale certamente si riunirà presso la Camera dei Deputati, e quindi dovrà essere diretta dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati, è giusto che il padrone faccia anche egli inviti* » (23).

Se, per qualsiasi motivo, capitasse che non si possa procedere alla nomina del nuovo Presidente della Repubblica entro i trenta giorni previsti dall'art. 85, i Costituzionalisti ritengono che restano prorogati i poteri del Presidente in carica, per analogia con quanto stiamo per dire nel punto seguente.

### 3) Successione per impedimento, morte o dimissioni.

Nella **seconda ipotesi**, l'art. 86 dispone che: **a)** se si tratta di un impedimento temporaneo (malattia, viaggio all'estero, ecc.), « le funzioni del Presidente della Repubblica sono esercitate dal **Presidente del Senato** »; **b)** se invece si tratta « d'impedimento permanente (malattia inguaribile, messa in stato d'accusa, ecc.) o di morte o di dimissioni... il Presidente della Camera dei Deputati **indica la elezione** del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni », a partire dal giorno in cui si è accertato l'impedimento o sono state presentate le dimissioni o è avvenuta la morte.

Inizialmente, anche l'incarico di sostituire temporaneamente il Presidente della Repubblica era stato demandato al « Presidente dell'Assemblea Nazionale », ma data l'ambiguità dell'espressione, si cercò di cambiarla, e a questo scopo l'on. CRISPO propose di sostituirla con quella più chiara di « Presidente del Consiglio ». Il suggerimento non piacque, non per l'insufficiente chiarezza dell'espressione, ma per il suo significato. La accettazione di tale espressione avrebbe infatti reso impossibile l'osservanza del disposto dell'art. 89, secondo cui ogni atto del Presidente della Repubblica, per essere valido, deve essere controfirmato dal Presidente del Consiglio. Ora come si sarebbe potuto fare questo, se la stessa persona era insieme sostituto del Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio? Fu perciò preferita la formula attuale, suggerita dall'on. CODACCI PISANELLI, il quale la propose anche per « ragioni di simmetria », avendo già concesso al Presidente della Camera la facoltà di convocare e dirigere l'Assemblea Nazionale per l'elezione del Capo dello Stato (24).

Sia l'**impedimento temporaneo** che l'**impedimento permanente** possono essere dichiarati dal Presidente stesso. La dichiarazione dell'impedimento permanente equivale praticamente alle dimissioni. Quanto all'impedimento temporaneo, se si hanno seri motivi di temere che si tratti non di un reale impedimento, ma di un pre-

(23) *Ibidem*.

(24) *Ibidem*, pp. 1438-39.

testo per lasciare temporaneamente l'ufficio in altre mani, **la questione è di competenza del Parlamento in seduta comune**. Il Parlamento può anche intervenire, di sua iniziativa, per accertare o dichiarare l'esistenza o meno di impedimenti, temporanei o permanenti, che si oppongano all'esercizio del mandato presidenziale (25).

Siccome poi sarebbe inopportuno che il Presidente venisse eletto da Camere sciolte o prossime allo scioglimento, perchè rischierebbe di venire eletto da Camere che non sono più in sintonia con la volontà popolare e di dovere poi reggere il Paese con la collaborazione di Camere aventi un orientamento diverso da quello delle Camere che lo hanno eletto, la Costituzione saggiamente prescrive che « **se le Camere sono sciolte**, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro 15 giorni dalla riunione delle Camere nuove » (art. 85), ossia deve essere rimandata a dopo le elezioni delle nuove Camere, e « nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica », o di chi lo sostituisce (art. 86).

#### **« IRRESPONSABILITÀ » DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

##### **1) Estensione e limiti dell'« irresponsabilità ».**

La prerogativa più caratteristica e più importante del Presidente della Repubblica è quella della « **irresponsabilità** ». Anche se non si dice di lui ciò che lo Statuto albertino diceva del re, ossia che « la sua persona è sacra e inviolabile », tuttavia nella Costituzione si afferma che « **il Presidente della Repubblica** [e chi ne fa le veci] **non è responsabile** degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione » (art. 90).

Nel Presidente della Repubblica si devono dunque distinguere **due serie di atti**: quelli che egli compie nell'esercizio delle sue funzioni presidenziali e quelli che compie come privato cittadino.

a) Per gli **atti compiuti come privato cittadino**, il Presidente della Repubblica deve rispondere civilmente e penalmente, come tutti gli altri cittadini, e quindi può andare soggetto a citazioni civili, contravvenzioni, imputazioni penali, ecc. ecc., tanto più che non è nemmeno tutelato dalle comuni immunità parlamentari.

b) Per gli **atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni**, il Presidente della Repubblica gode della prerogativa della « **irresponsabilità** » sia politica che civile e penale, per cui commette reato, punibile « con la reclusione fino a un anno e con la multa da lire mille a diecimila », « chiunque pubblicamente fa risalire al Presidente della Repubblica il biasimo o la responsabilità degli atti del Governo » (26).

(25) G. BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, pp. 151-152.

(26) Legge 11 novembre 1947, n. 1317: « Modificazioni al Codice penale per la parte riguardante i delitti contro le istituzioni costituzionali dello Stato », in *Gazzetta Ufficiale*, 3 dicembre 1947, n. 273.

Come dice l'art. 90, **questa « irresponsabilità » viene meno** solo quando il Presidente della Repubblica si rende colpevole di « alto tradimento » o di « attentato alla Costituzione ». Per sè, nel nostro Codice Penale non esiste il reato di « alto tradimento », ma si può ritenere che con questa espressione s'intendano i « delitti contro la personalità dello Stato », previsti dagli artt. 241-293 del Codice Penale, mentre come « **attentato alla Costituzione** » si può considerare una violazione intenzionale della Costituzione stessa, ossia una violazione compiuta scientemente e volontariamente.

La **messa in accusa** del Presidente della Repubblica spetta alle Camere, riunite in seduta comune, ed importa di diritto la sostituzione temporanea del Presidente (trovandosi egli nell'impossibilità morale di esercitare il suo ufficio), così come l'eventuale condanna importerebbe la decadenza dalla carica.

## 2) Conseguenze dell'« irresponsabilità ».

**Conseguenza logica** di questa « irresponsabilità » del Presidente della Repubblica è il disposto dell'art. 89 della Costituzione, il quale stabilisce che « nessun atto del Presidente della Repubblica è valido, se non è **controfirmato dai ministri** proponenti che ne assumono la responsabilità ».

E' **logico** infatti (e lo richiede il retto ordine giuridico e morale e l'interesse stesso della Collettività nazionale) che atti così importanti come quelli che sono posti in essere dal Presidente della Repubblica, nell'esercizio delle sue funzioni, non siano lasciati alla sola decisione di chi, in forza della stessa Costituzione, non è tenuto a rispondere dei suoi atti nè politicamente, nè civilmente, nè penalmente, ma portino anche la firma di persone che sono in grado di assumerne la responsabilità.

## 3) Ragioni dell'« irresponsabilità ».

Se si ricercano le **ragioni dell'« irresponsabilità »** del Presidente della Repubblica e dell'obbligo della controfirma dei ministri, ci pare di poter dire che queste due cose sono dovute alla **duplice esigenza** di mantenere un prestigio specifico al Capo dello Stato, vertice fra tutti gli organi dello Stato, e di impedire che egli agisca da solo, isolandosi con una volontà necessariamente personale. Infatti, con la **prerogativa dell'irresponsabilità**, si sottrae il Presidente — Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale all'interno e all'esterno — ai dibattiti politici; con l'**obbligo della controfirma**, lo si mette nell'impossibilità di svolgere una politica personale, e lo si costringe a cercare l'adesione e la collaborazione di altre persone qualificate (Ministri), le quali accettino di assumersi la responsabilità dei vari provvedimenti da lui eventualmente promossi o desiderati.

## POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

### 1) Osservazioni generali.

Se si esaminano le funzioni attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, si deve riconoscere che questi è stato **privato di alcune funzioni** attribuite in precedenza alla Corona.

**Infatti:**

a) Al Presidente della Repubblica non compete più la funzione di *unico* coordinatore di tutti gli altri organi dello Stato, perchè tale funzione la divide col Parlamento, il quale, contribuendo alla nomina di quasi tutti gli organi costituzionali, viene ad influire notevolmente anche sulla loro unità d'indirizzo.

b) Il Presidente della Repubblica non può dirsi « il supremo custode della Costituzione », come voleva esplicitamente affermato l'on. Benvenuti (27), perchè questo compito è riservato prevalentemente alla Corte Costituzionale (art. 134).

c) Mancano nella Costituzione, sia quanto alla lettera, sia quanto alla sostanza, alcuni articoli più significativi dello *Statuto albertino*, come l'ART. 3 (« Il Potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal re e dalle due Camere »), l'ART. 5 (« Al re solo appartiene il potere esecutivo ») e l'ART. 68 (« La giustizia emana dal re ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce »).

**Questa limitazione** di poteri e di compiti del Presidente della Repubblica nei confronti della Corona, è **dovuta ad un più vivo desiderio di democrazia e di sincerità** della nostra generazione, stanca non meno del governo dispotico che della propaganda vuota e altisonante del regime passato.

« *In antitesi con il passato regime fascista — scrive il prof. BALLADORE PALLIERI — la nostra Costituzione ha posto ogni cura per evitare il pericolo di nuovi sistemi dittatoriali o totalitari in Italia. A questo fine ha attuato al massimo la divisione dei poteri e la moltiplicazione degli organi costituzionali, per modo che ciascuno ha potestà limitata e nessuno è in grado di esercitare un potere assoluto e incontrollato...* » (28).

L'on. **Ruini**, presidente della Commissione per la Costituzione, dichiarava all'Assemblea costituente :

« *Noi non abbiamo nessuna simpatia per certe vecchie frasi che suonano solenni ma vuote, e nella loro portata, antidemocratiche, nelle Costituzioni degli Stati parlamentari nella fase storica "dei due piloni e del re", come quelle che sistematicamente affermano "la preminenza del re nei tre poteri fondamentali" [legislativo, esecutivo e giudiziario]. Sono affermazioni pompose e di fastigio, che lo stesso svolgimento dello Stato parlamentare aveva già svuotato nella stessa età dei re* » (29).

### 2) Funzioni del Presidente della Repubblica.

Dopo quanto abbiamo detto, non vorremmo che i nostri Lettori si facessero l'idea che nel nostro ordinamento il Presidente della

(27) *Assemblea Costituente*, seduta 22 ottobre 1947, p. 1441.

(28) G. BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, p. 119.

(29) *Assemblea Costituente*, seduta 23 ottobre 1947, p. 1467.

Repubblica è un personaggio coreografico, « **più fantoccio del re** », come ebbe a dire l'on. **Nitti** alla Costituente (30), perchè sarebbe una **idea completamente falsa**.

« A parte il considerare che il Presidente della Repubblica — osserva l'on. **Russo Perez** — è il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo « spirituale » [= morale], prima che temporale della Repubblica; a parte il considerare che rappresenta l'unità e la continuità della nazione, la forza dello Stato, che rimane ferma ed eguale nel fluttuare e nel mutare di uomini e di partiti » (31), a parte tutto questo, il Presidente della Repubblica ha un **insieme di attribuzioni** e di poteri che può veramente chiamarsi **imponente**.

**Infatti** il Presidente della Repubblica :

a) Opera sugli organi costituzionali, **nominando e dimettendo il Governo** (art. 92), nominando un terzo dei membri della Corte costituzionale (art. 135), alcuni senatori (art. 59), e **sciogliendo, sentiti i loro presidenti, entrambe le Camere o anche una sola di esse** (art. 88): non può tuttavia usare di quest'ultima facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato (art. 88).

b) Indice le **elezioni** per la Costituzione delle due Camere (art. 87, 3° comma) e i **referendum** popolari (art. 87, 6° comma), e può provocare la convocazione delle Camere (art. 62).

c) Autorizza il Governo a presentare **disegni di legge** al Parlamento (art. 87, 4° comma); **promulga le leggi** e può obbligare le Camere a ridiscutere la legge approvata (artt. 87 e 74); invia inoltre al Parlamento **messaggi**, i quali devono essere controfirmati dai ministri.

d) Emanca i **decreti** aventi valore di legge e i regolamenti (art. 87, 5° comma).

e) Compie, in nome dello Stato gli **atti più importanti nel campo internazionale**, ossia accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando sia richiesta, l'autorizzazione delle Camere (art. 87, 8° comma), dichiara la guerra, deliberata dal Parlamento (art. 87, 9° comma).

f) Ha il **comando** delle forze armate (art. 87, 9° comma).

g) Concede la **grazia** o la commutazione di pena (art. 87, 11° comma); l'**indulto** e l'**amnistia**, previa deliberazione delle Camere (art. 79), e presiede il Consiglio superiore della Magistratura (art. 87, 10° comma).

h) Ha facoltà, nei casi indicati dalla Costituzione, di **sciogliere i Consigli regionali** (art. 126).

i) Nomina, nei casi indicati dalla legge, i **funzionari dello Stato** (art. 87, ultimo comma). Di solito la nomina da parte del Capo dello Stato avviene solo per i gradi più elevati; per gli altri la nomina è ministeriale.

l) Conferisce le **onorificenze** della Repubblica (art. 87, ultimo comma).

(30) *Ibidem*, p. 1466.

(31) *Assemblea Costituente*, seduta 21 ottobre 1947, p. 1409.

## CONCLUSIONE

Queste sono le prerogative e le attribuzioni del Presidente della Repubblica. Senza dubbio, esse differiscono notevolmente da quelle dei passati Re di Casa Savoia, non solo per la loro minore ampiezza, ma anche e soprattutto perchè promanano **totalmente** dalla « sovranità popolare », esprimendosi attraverso la Costituzione e il Parlamento.

Non ci sembra tuttavia che questa differenza giustifichi il giudizio negativo di qualcuno sull' **istituto della Repubblica**, presentato come fonte di decadenza e d'instabilità politica, e come pericolosa concessione alle dottrine sovvertitrici di J. J. Rousseau. **Infatti :**

**A)** Abbiamo oggi nel mondo, accanto a pochi Stati monarchici, un grande numero di **Stati repubblicani**, molti dei quali hanno raggiunto un livello di benessere, di civiltà e di progresso per nulla inferiore a quello degli Stati monarchici.

**B)** Lo stesso **rinnovo periodico del Capo dello Stato**, se compiuto nelle forme previste dalla Costituzione, al grado di maturità politica raggiunto dal nostro popolo, ci pare che, in via ordinaria, più che turbare la vita nazionale, permetta di portare alla testa del Paese persone altamente qualificate, capaci di imprimere alla vita nazionale quel dinamismo che è richiesto dal rapido evolversi delle situazioni politiche interne e internazionali.

**C)** Quanto all'**accusa di "collusione"** con le false teorie di J. J. Rousseau, rileviamo che nè l'istituto della Repubblica, nè il principio della « sovranità popolare », su cui esso si basa, implicano necessariamente l'accettazione degli errori del filosofo ginevrino. **Infatti :**

**a)** Già prima di lui, grandi Teologi cattolici, come S. Roberto Bellarmino, Dottore della Chiesa, e Francesco Suarez, sulle orme di S. Tomaso, hanno insegnato che il potere politico, pur venendo da Dio (« non est potestas nisi a Deo » : Rom., 13, 1), **originariamente** non risiede nel « Principe », ma nel « Popolo », il quale, non potendo, in via normale, esercitarlo collettivamente, lo deve trasmettere a colui o a coloro che egli chiama a reggere la collettività (32).

**b)** D'altra parte, se realmente l'istituto della Repubblica coinvolgesse necessariamente l'adesione agli errori di Rousseau, la Chiesa non avrebbe mai potuto dichiarare che « è indifferente alle varie forme di governo e alle istituzioni civili degli Stati » (33), e che « non è quindi vietato prediligere governi temperati a forme democratiche », ossia repubblicani (34).

\* \* \*

(32) Sulle differenze *sostanziali* tra la teoria del « *Contratto Sociale* » di Rousseau e la dottrina dei Teologi e Giuristi cattolici, cfr. *Art. Democrazia e Cristianesimo*, in *Aggiornamenti Sociali*, (maggio) 1953, pp. 161-78 (rubr. 701).

(33) LEONE XIII, *Sapientiae Christianae*, n. 13, in I. GIORDANI, *Encicliche Sociali*, Studium, Roma, 1946, p. 121.

(34) LEONE XIII, *Libertas*, n. 23, in I. GIORDANI, *op. cit.*, p. 106. L'equivalenza dell'espressione pontificia a « *Governo o Stato repubblicano* » appare evidente dal *contesto* e dalle *circostanze* in cui fu pubblicata l'Enciclica.