

## Sul Presidente della Repubblica: prime annotazioni

di Francesco Clementi \*

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

1. Il presente contributo – in questa fase, ancora assai preliminare - è focalizzato sulla figura del Presidente della Repubblica, ed in particolare sulle funzioni così come emergono dalla lettura del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo il 17 ottobre 2003 (A.S. n. 2544, ora A.C. n. 4862) ed approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 25 marzo 2004. Adottando in questa sede infatti quello che Giuliano Amato, nel suo contributo a questo Volume, qualifica come il primo modo per una valutazione critica del progetto, cioè provando ad analizzare “la sua logica interna e la qualità e la coerenza dei principi a cui si ispira”, la nostra scelta di commentare la parte relativa al Presidente della Repubblica nasce dalla volontà di capire - nel quadro di un testo che ha l’*animus* programmatico di riformare una parte assai ampia della Costituzione – come è stata modificata la figura istituzionale da sempre definita dalla dottrina italiana la “più difficile e la più sfuggente tra le cariche pubbliche” [Paladin]; per certi aspetti “enigmatica” [Cheli]; “tutt’altro che definita” [Elia]; disciplinata in maniera “sommara e tralaticia” [Caretto-De Siervo], comunque, “sfumata e talvolta [di] incoerente configurazione” [Paladin]. Insomma, un’autentica “istituzione camaleonte” [Fusaro].

2. Partiamo da una osservazione. L’approccio che la dottrina italiana ha utilizzato per analizzare la figura del Capo dello Stato, così come delineata dalla Costituzione italiana, è stato essenzialmente duplice<sup>1</sup>.

Un primo approccio, di tipo deduttivo, si è focalizzato sulla lettura del testo costituzionale, puntando a tenere insieme l’intera forma di governo parlamentare razionalizzata delineata dal

---

\* Assegnista di ricerca in “Diritto pubblico comparato” – Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

<sup>1</sup> Per un quadro riassuntivo almeno G.U. Rescigno, S. Cassese, G. de Vergottini, L. Carlassare, E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica. Art. 83-91*, Tomo I e II, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna, Zanichelli, 1978 e 1983 e M. Luciani e M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Costituente con i singoli articoli inerenti alle prerogative del Capo dello Stato [Galeotti; Pezzini et alii]. Un secondo approccio, invece, di tipo induttivo, ha puntato a tenere insieme sia le singole attribuzioni previste in Costituzione per il Presidente della Repubblica, sia le interpretazioni e dunque le prassi a cui nel corso del tempo hanno dato vita i vari Presidenti [Paladin, Baldassarre-Mezzanotte et alii].

Da questa duplice lettura sono scaturite – operando in questa sede in modo assai semplificato - almeno due differenti interpretazioni del ruolo del Capo dello Stato: un Presidente davvero organo neutro e neutrale, di garanzia, *super partes* e slegato da qualsivoglia indirizzo politico; ed un Presidente, sì garante, ma che aveva avuto in più di una occasione parte attiva non soltanto nella tutela della legalità costituzionale ma anche nella tutela del corretto funzionamento del sistema istituzionale.

**3.** Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 2544 disciplina la figura e le funzioni del Presidente della Repubblica negli articoli da 19 a 25.

In un intento di razionalizzazione e di chiarificazione rispetto ai modelli stranieri esistenti di Capi di Stato<sup>2</sup>, posto che la maggioranza dichiaratamente non voleva più mantenere, come nel tempo ha evidenziato la dottrina, “una figura dalle molte facce che svolge un ruolo variabile” [Paladin], “che oscilla tra i due estremi dell’organo di garanzia costituzionale e dell’organo governante” [Bin-Pitruzzella], che è una “ibridazione di molti modelli” [Cheli], due erano le alternative a disposizione: optare o per un Presidente garante o per un Presidente governante. *Tertium non datur... aut nolint dari.*

La maggioranza ha scelto – almeno questo è quanto chiaramente si ricava dall’art. 22 – un Presidente della Repubblica di tipo garante piuttosto che governante (come è invece quello americano o francese, *in specie* nei casi non coabitativi) o ‘dalle molte facce’ (come è attualmente quello disegnato dalla nostra Costituzione). Del resto scegliere un Presidente governante avrebbe significato riprendere il cammino verso l’elezione popolare diretta del Capo dello Stato, strada scartata in questa legislatura per vari motivi, non ultimo il giudizio positivo condiviso (nel corpo sociale e nella classe politica) sulla Presidenza di garanzia sviluppata dal Presidente Ciampi.

Se allora si è scelto di seguire la linea interpretativa di un Presidente della Repubblica di garanzia, che tipo di garanzia si è voluto dare a questo Presidente?

In una prima fase, quando il disegno di legge governativo è stato presentato in Parlamento, il Presidente della Repubblica veniva inteso come “organo di garanzia costituzionale”, con una lettura

---

<sup>2</sup> Per un quadro comparato, si v. sinteticamente l’efficace volume di C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003; *amplius* la recente edizione del G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo e M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2004 e F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004.

‘classica’ che vedeva la garanzia costituzionale come un terreno più ampio di quello previsto dal solo Titolo VI della parte II della Costituzione, intitolato alle “Garanzie costituzionali”, e che estendeva invece tale concetto di garanzia a tutto l’ordinamento, anche in capo quindi allo stesso Presidente della Repubblica<sup>3</sup>.

Se invece sembra accedersi – ed è la scelta che viene operata dalla maggioranza, nella seconda fase, quando il testo governativo, modificato dalla Commissione Affari costituzionali, approda all’Aula del Senato<sup>4</sup> – ad una concezione più restrittiva di garanzia costituzionale (così come veniva evidenziata anche da vari Autori già in un chiaro volume del 1997 a cura di Massimo Luciani e Mauro Volpi<sup>5</sup>), proponendo in ragione di ciò che il Presidente della Repubblica debba essere qualificato come *garante della Costituzione*, allora un rilevante problema si viene a porre per la stessa forma di Stato democratica nel momento in cui, nello stesso testo, all’art. 36, si prevede la modifica della composizione interna della Corte costituzionale, organo che invece, proprio in questa lettura restrittiva, è davvero il *reale* istituto di garanzia e di tutela dell’ordinamento costituzionale<sup>6</sup>.

Delle due l’una: o si intende la garanzia in senso ampio, ed allora si mantiene la figura istituzionale di Presidente della Repubblica “polivalente” disegnata dal Costituente del 1948, con tutte le conseguenze del caso; oppure, se si intende la garanzia in senso stretto, e quindi si decide che il Presidente della Repubblica debba essere qualificato, senza ambiguità, come garante della Costituzione, non si può snaturare e stravolgere l’organo di garanzia ‘istituzionalmente’ competente, in quanto ciò costituirebbe un *vulnus* davvero troppo forte alla nostra Costituzione, facendo passare la più rilevante modifica strutturale della nostra Carta costituzionale dal piano dell’adeguamento – seppure di inusitata ampiezza – a quello del tentativo di mutamento della stessa forma di Stato democratica. E questo porrebbe certamente problemi molto più gravi che determinerebbero ovviamente scelte ed azioni di pari rilevanza.

*Ausplicando, invece, che non si intervenga sulla struttura e sul funzionamento della Corte costituzionale*, e quindi assumendo che la maggioranza si limiti ad intervenire sul ruolo e sulle funzioni del Presidente della Repubblica, quali conseguenze determina nel testo predisposto dalla

---

<sup>3</sup> Su questa interpretazione, si v. almeno la voce di S. Galeotti, *Garanzia costituzionale*, in *Enc. Dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969.

<sup>4</sup> Il disegno di legge A.S. 2544 proposto dal Governo infatti ha subito notevoli variazioni attraverso il passaggio in Commissione e l’approvazione in Aula, variazioni che spesso hanno posto in dubbio la solidità non soltanto del testo in discussione ma anche del ‘contesto politico’ che sorreggeva le scelte proposte ed in via di approvazione.

<sup>5</sup> Cfr. M. Luciani e M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997. In merito si v. ad esempio l’*Introduzione* di M. Luciani (p. 17 e ss.) o il contributo di R. Romboli su *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale* (spec. pp. 335 e ss.).

<sup>6</sup> Una chiara opzione, in linea con quanto veniva espressamente evidenziato nel volume del 1997 anche da Roberto Romboli, e cioè che la Corte Costituzionale è “*il vero elemento di chiusura del sistema, essendo chiamata a svolgere pure le funzioni di giudice nei confronti dell’altro soggetto di garanzia, vale a dire del Presidente della Repubblica*”. Si v. R. Romboli, *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale*, in M. Luciani e M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 336.

maggioranza la scelta di un Presidente della Repubblica *garante della Costituzione*? Ed esse sono tutte coerenti con l'interpretazione adottata?

La razionalizzazione della figura presidenziale opera essenzialmente - posto che non è questa la sede per una esegesi di tutte le modifiche alla Costituzione inserite nel testo che, peraltro, è tuttora soltanto alla prima lettura delle quattro previste – soprattutto in tre punti:

(a) il Presidente, eletto ex art. 19 dall'Assemblea della Repubblica (punto che qui deliberatamente non si tratta), oltre a 'rimanere' Capo dello Stato, diviene “garante della Costituzione”, rappresentando l'unità federale della Nazione (anche questa una novità rilevante che però qui si sceglie di non commentare), ed esercita “le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione”;

(b) viene eliminato il comma 1 dell'art. 89 Cost., e cioè la controfirma ministeriale, facendo “uscire dall'ambiguità” [Fusaro] gli atti propriamente presidenziali (cioè attribuibili alla sola responsabilità del Presidente) da quelli invece sostanzialmente governativi<sup>7</sup>;

(c) viene modificato l'art. 88 inerente allo scioglimento parlamentare che diviene atto di esclusiva responsabilità governativa.

In questo quadro, rispetto ad una lettura restrittiva del concetto di garanzia costituzionale che vede il Presidente della Repubblica come garante della Costituzione, sono tre le importanti “incongruenze” che si vogliono annotare.

*Prima annotazione.* Posto che le proposte di riforma costituzionale non possono essere verificate *in vitro*, è attraverso il metodo comparato e quindi la lettura dei testi costituzionali di altre esperienze comparate a noi simili che si può formulare qualche valutazione. E da uno sguardo rapido, a prima vista, la risposta potrebbe apparire in qualche modo di una certa positività, anche perché essa sembra ricalcare quanto già previsto in particolare nel testo della Costituzione spagnola.

Infatti, da una lettura generale, il migliore riferimento utile per capire il testo predisposto dalla maggioranza sembra rintracciarsi nella Costituzione spagnola laddove si prevede all'art. 56, c. 1, che “Il Re è il Capo dello Stato, simbolo della sua unità e stabilità, è arbitro e regolatore del funzionamento delle istituzioni, assume la più alta rappresentanza dello Stato spagnolo nelle relazioni internazionali, specie con le Nazioni che appartengono alla sua comunità storica, e esercita le funzioni che gli attribuiscono espressamente la Costituzione e le leggi”.

Tuttavia, nonostante il fatto che - come si può chiaramente notare - tra il testo della maggioranza e quello della Costituzione spagnola vi sono evidenti e palesi somiglianze (“[il Re]

---

<sup>7</sup> In merito, si v. nel *Forum* di Quaderni Costituzionali, gli interventi di B. Caravita, *Sono ammissibili nell'ordinamento costituzionale italiano atti per i quali non è possibile una imputazione di responsabilità?* e di C. Fusaro, *Assenza di controfirma e responsabilità presidenziale: ma qual è il problema?*.

esercita le funzioni che gli attribuiscono espressamente la Costituzione e le leggi”), manca un dato che rende il testo governativo - a differenza della lezione spagnola - inefficace rispetto agli intendimenti iniziali che sembravano essere propri della maggioranza di governo. Infatti, se l’obiettivo dichiarato è quello di rendere il Presidente della Repubblica ‘garante della Costituzione’, il fatto che non venga proposta la frase chiave “è arbitro e regolatore del funzionamento delle istituzioni”, rende il passaggio sulle sue funzioni – peraltro *espressamente* delimitate, così come in Spagna – un modo per ridurre la sua figura per certi aspetti ad un mero ruolo di contorno.

Non sembra soddisfacente infatti la previsione generica dell’essere garante della Costituzione, se da ciò non discende *esplicitamente* il ruolo di garante del regolare rispetto del funzionamento delle sue istituzioni; diversamente, il ruolo di garanzia è ‘vuoto’ di ogni concreto significato. Non un garante in senso stretto, perché - come evidenziato in precedenza in merito all’interpretazione che la maggioranza sembra aver voluto adottare – ciò appartiene alla Corte costituzionale, né un garante in senso lato perché questo rischierebbe di rendere troppo duttile e flessibile la sua figura proprio nel momento in cui la volontà della maggioranza governativa è quella di conferire una più chiara definizione dei rapporti e delle responsabilità, anche del Presidente della Repubblica, nell’ambito della forma di governo. Questo Presidente, quindi, né arbitro né garante del regolare funzionamento delle istituzioni, potrebbe apparire come una figura davvero residuale (come nota peraltro Maurizio Fioravanti nel suo contributo per questo Volume).

Invece, se l’intento è davvero quello di trovare sulle riforme la più ampia convergenza politica, proprio questa forte caratteristica di arbitro e garante del regolare funzionamento delle istituzioni da attribuirsi al Presidente della Repubblica poteva (può?) essere presa in considerazione, nel momento in cui non soltanto ci si rende conto che essa costituisce un punto rilevante della Costituzione spagnola, cioè del termine di riferimento comparatistico che sembra essere stato utilizzato, ma anche proprio perché tale passaggio costituisce un punto rilevante del c.d. Documento Amato, predisposto dalle opposizioni di Centrosinistra al testo del governo. In questo testo si legge infatti che “le opposizioni di centrosinistra sono fermamente contrarie a modifiche che [...] facciano perdere al Capo dello Stato il suo ruolo di garante non solo della legalità, ma anche del corretto funzionamento del sistema istituzionale”.<sup>8</sup>

Essere “arbitro e regolatore del funzionamento delle istituzioni” (art. 56, c. 1, Cost. spagnola) oppure essere “garante non solo della legalità, ma anche del corretto funzionamento del sistema istituzionale” (Documento Amato), non sono né incompatibili rispetto al testo già approvato dal Senato né inficiano l’interpretazione (garantista, in senso restrittivo) della figura del Presidente della Repubblica adottata nel progetto di riforma.

---

<sup>8</sup> Cfr. cd. *Documento Amato* in <http://www.astridonline.it>.

Pertanto, in ragione di ciò, perché non considerare come un possibile emendamento al testo quanto previsto in merito dalla Costituzione spagnola o, meglio ancora, quanto previsto dal cd. Documento Amato? L'adozione di quest'ultimo sarebbe *inter alia* 'utile' anche politicamente perché allargherebbe – se davvero lo si vuole - lo spettro del consenso anche al terreno del centrosinistra. Peraltro, di per sé ciò non comporterebbe né esplicitamente né implicitamente l'attribuzione di poteri formali ulteriori rispetto a quelli attribuiti dal testo della maggioranza, ma consentirebbe, più autorevolmente e senza contestazioni, di svolgere quei compiti prevalentemente informali di consiglio, di ammonimento, di prevenzione dei conflitti, di *moral suasion* che la figura di un Capo dello Stato garante e non governante porta comunque con sé.

*Seconda annotazione.* La seconda annotazione è incentrata su quella che sembra una vera e propria incongruenza strutturale rispetto alla interpretazione di tipo restrittivo della figura presidenziale che, come evidenziato, sembra essere stata adottata nel testo approvato. Infatti, se il mancato inserimento di una formula (o alla spagnola o secondo quanto inserito nel Documento Amato) può davvero rendere troppo debole la figura presidenziale (si direbbe quasi accessoria), invece, la formula inserita nell'art. 38, laddove si prevede un intervento del Presidente della Repubblica in materia di leggi regionali ed interesse nazionale, al contrario sembra rendere la figura del Presidente della Repubblica davvero molto politica, facendola passare - quasi istantaneamente, verrebbe da dire - da organo garante ad uno di tipo governante<sup>9</sup>.

Perché caricare sulle spalle del Presidente della Repubblica la responsabilità di tale decisione? Perché attribuire al Presidente della Repubblica il giudizio politico finale, nonostante tutti i passaggi che non soltanto coinvolgono entrambe le Camere ma che vengono adottati anche a maggioranze assolute dei propri componenti? Non potrebbe apparire tutto ciò, invece che una *extrema ratio* di tipo garantista, piuttosto la volontà di non costringere nessuno degli attori politici, a partire dal Governo e dalla sua maggioranza parlamentare, a votare contro le Regioni e i loro Consigli Regionali?

*Terza annotazione.* La terza annotazione riguarda la nomina del Vice-Presidente del CSM. Infatti, pur sembrando assai sensato lo spostamento delle nomine dei presidenti delle Autorità

---

<sup>9</sup> Infatti, recita l'articolo "Il Governo, qualora ritenga che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, può sottoporre la questione al Senato federale della Repubblica, entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge regionale. Il Senato federale della Repubblica, entro i successivi trenta giorni, decide sulla questione e può rinviare la legge alla Regione, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, indicando le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi trenta giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Senato federale della Repubblica con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro gli ulteriori trenta giorni, può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni."

amministrative indipendenti in capo al Presidente della Repubblica ex art. 24 del progetto, sgravando di ciò i Presidenti delle Camere e quindi dando un carattere più neutro ad autorità che devono esser tali (soprattutto rispetto all'eventualità non remota che i Presidenti di Assemblea siano "politici in senso stretto"), di certo, non sembra rivestire la stessa necessità la nomina attribuita al Presidente della Repubblica – che rimane Presidente del Consiglio superiore della magistratura - anche dello stesso Vice-Presidente del Consiglio superiore della magistratura.

Perché rischiare di 'politicizzare' il Presidente della Repubblica proprio su questo tema? Non conviene lasciare la nomina del Vice-Presidente così come è, oppure - se vi è proprio la necessità di intervenire su questa figura - rafforzarne il suo quorum elettivo, prevedendo comunque - così come è oggi – che il Vice-Presidente del CSM sia individuato fra i componenti designati dalle Camere, anche in considerazione del fatto che esse, nella configurazione datane dal progetto, non esprimerebbero una stessa maggioranza politica?