

Articolo 84

Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni d'età e goda dei diritti civili e politici.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge.

Commento di Antonio MASTROPAOLO

1. In merito all'articolo in esame, difficile è discorrere di una mancata attuazione, considerando anche il fatto che il testo si limita a dare indicazioni molto generali che rimettono al legislatore il compito di precisarne i contenuti. Alle sue spalle però si intravedono speranze, deluse in parte dalla prassi parlamentare. L'immagine del grande consigliere, del magistrato di persuasione e di influenza, del coordinatore di attività, del capo spirituale della Repubblica, evocata con solennità da Meuccio Ruini, aveva richiesto l'indicazione di requisiti per la carica di Presidente della Repubblica, tali da porre la persona incaricata del ruolo al riparo da possibili ambizioni personali e al di fuori dell'agone politico. Tuttavia, ciò si è realizzato solo in parte. Ciascuno inevitabilmente esprime la propria individualità. Questa situazione ha conseguenze di peso nel caso di un organo monocratico. Tanto più quando quest'ultimo, in quanto Capo dello Stato, tende a eccedere politicamente i limiti della Costituzione repubblicana.

2. Le condizioni per accedere al colle del Quirinale sono formulate in positivo, con l'indicazione dei presupposti soggettivi necessari a ricoprire il ruolo istituzionale. Essi devono sussistere per tutta la durata del mandato, pena la cessazione automatica dalla carica.

Il primo requisito è la cittadinanza italiana, senza distinzione di sesso; questo aspetto non è esplicitato nell'art. 84, ma lo si deduce dalla lettura degli artt. 3 e 51 Cost. Non importa invece come la cittadinanza sia stata acquisita;

in teoria la previsione ammette che un non italiano di nascita possa aspirare alla carica presidenziale. L'unica esclusione è che non possono essere eletti stranieri o apolidi. In questo caso, la Costituzione fa un'eccezione a sé stessa. Come specificato nell'articolo 51, "la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica": questa regola di accesso generale non si applica però al Presidente della Repubblica, in considerazione della sua funzione di rappresentanza (art. 87) [FALZONE – PALERMO - COSENTINO 1948, p. 141; FERIOLI 2006, p. 1658].

3. Il secondo requisito è un minimo di età fissato in cinquanta anni, che devono essere compiuti al giorno dell'elezione [CALAMANDREI - LEVI 1950, p. 110]. Pure tale scelta fu oggetto di uno scambio di battute in Assemblea costituente. Fu l'on. Fuschini a porre la soglia dei cinquanta anni in rapporto con l'età dei senatori già elevata dai trentacinque ai quaranta anni. L'idea era frutto della convinzione che fosse necessaria una particolare maturità ed esperienza di vita per svolgere un ruolo così delicato. Il requisito si collega anche alla larga base elettorale richiesta dall'art. 85; e si spiega con la necessità di salvaguardare l'affidamento nei confronti del capo dello Stato di tutte le correnti politiche e di coloro che sono chiamati a governare [AMORTH 1948, p. 123].

Questa attenzione è il segnale dell'importanza riconosciuta alla figura nel quadro della forma di governo di parlamentare, soprattutto in un contesto fortemente pluralistico e conflittuale.

Oggi, in un'epoca in cui giovinezza e maturità appaiono avere confini molto più incerti, una simile scelta appare anacronistica. In varie occasioni sono state anche avanzate proposte di abbassare questo limite di età che non costituisce di per sé una garanzia di maggiore autorevolezza. Eppure, volgendo lo sguardo indietro, i diversi Presidenti della Repubblica che si sono succeduti nel tempo hanno sempre superato di molto tale confine [FERIOLI 2006, p. 1658]. Il più giovane è stato Francesco Cossiga che fu eletto a 57 anni. È da rilevare comunque che l'aspirazione costituente di separare in tal modo il capo dello Stato dal calore della politica sia stata spesso smentita dalla pratica [PERLINGIERI 2001, p. 635]. Non è un mistero che i diversi inquilini del Quirinale abbiano fatto spesso sentire la loro voce, se non il loro peso, cercando di influenzare gli indirizzi politici della maggioranza oltre i limiti tracciati dal dettato costituzionale.

4. Ultima condizione per essere eletti Presidente della Repubblica è il godimento dei diritti civili e politici. La dottrina ritiene che sia necessaria l'iscrizione alle liste elettorali, requisito peraltro richiesto per tutti coloro che

sono chiamati a ricoprire funzioni pubbliche [FERIOLI 2006, p. 1658). In passato erano esclusi i membri e i discendenti di casa Savoia che, a norma della Tredicesima disposizione transitoria finale, non godevano della capacità elettorale e di quella di adire uffici pubblici. Ciò è venuto meno con la legge costituzionale 23 ottobre 2002, n. 1 che all'art. 1 ha stabilito che: "I commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione esauriscono i loro effetti a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale".

5. Dai requisiti dell'art. 84 si desume che il Presidente possa essere eletto anche tra coloro che non ricoprono la carica di deputati o di senatori. Nella pratica i presidenti sono stati quasi sempre scelti fra parlamentari, a conferma dell'interesse non solo simbolico che ha sempre rivestito la carica nella vita politica italiana [RESCIGNO 1978, p. 36]. Se però nei primi casi l'appuntamento elettorale aveva rappresentato "il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche" [ELIA 1970, p. 660], a partire dalla presidenza di Giovanni Leone la scelta si è invece concentrata su figure che avevano rivestito già posizioni di garanzia entro le assemblee parlamentari. Eccezione è stata l'elezione il 18 maggio 1999 di Carlo Azeglio Ciampi, che mai fu parlamentare, ma che aveva ricoperto l'incarico di Presidente del Consiglio in un "governo tecnico", oltre che di Governatore della Banca d'Italia. Con lui si inaugura una nuova stagione istituzionale in cui si accentua il ruolo di contropotere del Presidente della Repubblica, ad un tempo estraneo e contiguo al sistema politico, come pure crescono le aspettative di vere e proprie prese di posizione attive nei confronti di una classe politica che il dibattito pubblico spesso accusa di inadeguatezza. È ovvio che in questo modo il capo dello Stato è sollecitato a superare i limiti tracciati dal costituente, che avrebbe voluto un ruolo più discreto.

La presidenza di Giorgio Napolitano, sotto questo punto di vista, appare in continuità con la precedente. Fu infatti eletto in forza del suo prestigioso *curriculum* politico, riconosciuto con la nomina a senatore a vita da parte di Ciampi il 23 settembre 2005. Non svolgeva più alcun ruolo di primo piano nella vita parlamentare, ma aveva in precedenza attraversato da protagonista tutti i grandi cambiamenti politici del paese. Era opinione piuttosto condivisa che potesse perciò contribuire a consolidare una democrazia bipolare matura, confermando l'obiettivo che già si era dato Ciampi. Queste premesse hanno probabilmente contribuito a rendere l'azione presidenziale più incisiva, come dimostrano le frequenti interferenze con l'azione di governo e la stessa costituzione dell'esecutivo guidato da Mario Monti.

L'esperienza di Sergio Mattarella appare in parte diversa e in parte conseguente rispetto alle due precedenti. Al momento della sua elezione egli

era sia un ex parlamentare di lungo corso, sia un giudice della Corte costituzionale in carica e dunque ancora collocato in una posizione istituzionale di estraneità alla lotta politica. Il suo stile presidenziale sin dall'inizio si è caratterizzato però per una maggior prudenza nei confronti delle diverse maggioranze di governo. Ciò non gli ha però impedito alcune prese di posizione giustificate dall'esigenza di proteggere l'Italia nel quadro europeo.

6. La Costituzione non esclude invece che il Presidente della Repubblica possa essere rieletto. Questo punto fu discusso in Assemblea costituente e ripreso anche in seguito dalla dottrina. Durante i lavori della Seconda sottocommissione si decise inizialmente per il divieto di rielezione. Già allora vi fu però chi riteneva fosse meglio non prevedere alcunché, tenuto conto, come ebbe a sostenere Egidio Tosato, della "situazione attuale di penuria di uomini politici" dopo il ventennio fascista (seduta del 19 dicembre 1946 della I Sezione della II Sottocommissione). La previsione della non rieleggibilità fu infine eliminata durante i lavori della Commissione dei Settantacinque nella sua adunanza plenaria (seduta del 21 gennaio 1947). Lo stesso Togliatti osservò che era "troppo restrittiva". I freni posti al libero esercizio delle attribuzioni presidenziali sono comunque tali da escludere qualsiasi velleità di potere [MORTATI 1967, p. 431]. In realtà, l'evoluzione di taluni suoi poteri, a iniziare da quello cosiddetto di esternazione, ha fatto da ultimo dubitare della imparzialità. Tant'è che lo stesso Mattarella sembra spesso sentirsi obbligato a una particolare cautela proprio per evitare accuse di partigianeria che sarebbero nocive alla sua funzione e all'intero regime parlamentare.

Come risulta sin dai primi commenti del testo costituzionale, che si eviti la rielezione è da ritenersi auspicabile per ragioni di opportunità e di correttezza costituzionale, salvo, particolari necessità di patria [CALAMANDREI - LEVI 1950, p. 111]. I rischi che l'istituzione si carichi di una forza non compatibile con i meccanismi della democrazia non sono da ignorare. Spostando l'attenzione fuori del nostro paese, ricordiamo che sia Washington sia Jefferson rifiutarono proprio per questa ragione la loro terza candidatura e che solo l'emergenza spinse Roosevelt ad accettare la terza e la quarta (solo nel 1951 la consuetudine divenne regola scritta con l'approvazione del 22° emendamento alla Costituzione americana).

Oggi, accertato che la rielezione è possibile, la questione è se debba essere introdotto un divieto espresso anche nella nostra Costituzione. Varie negli anni sono state le proposte di legge costituzionale in tal senso. La prima fu presentata nel 1963 durante il governo presieduto da Giovanni Leone in accoglimento del suggerimento contenuto in un messaggio alle Camere del Presidente Antonio Segni del 16 settembre 1963. L'ultima risale al 2021. Si

tratta del disegno di legge costituzionale n. 2468, recante “Modifiche agli articoli 85 e 88 della Costituzione in materia di non rieleggibilità del Presidente della Repubblica e di esercizio del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato” depositato dai senatori Dario Parrini, Luigi Zanda e Gianclaudio Bressa del *Partito democratico*. I timori dietro queste iniziative, pur comprensibili, spingono però a chiedersi cosa sarebbe accaduto in questi ultimi anni, che hanno visto ben due casi di rielezione (Napolitano e Mattarella), se tale divieto fosse stato in effetti introdotto. Sembra forse più opportuno riguardo a questo punto continuare a rimettersi alla prassi [sulla rielezione, v. anche commento sub art. 85].

7. L’art. 84 stabilisce poi che l’ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica in ragione della forte « personalizzazione » che caratterizza la funzione monocratica di capo dello Stato [PERLINGIERI 2001, p. 635]. Il suo scopo è dunque di evitare un cumulo di poteri “spesso foriero di avvii dittatoriali” [AMORTH 1948, p. 123].

Sin dal dibattito costituente l’espressione “carica” apparve non chiara [FERIOLI 2006, pp. 1656-1657], tanto da giustificare in seguito qualche incertezza interpretativa e uno sforzo della dottrina nel definirne i contorni. Oggi la parola si intende riferita a qualsiasi incarico politico, ufficio pubblico, o attività privata che comporti ruoli dirigenziali o fini di lucro [RESCIGNO 1978, pp. 46-47; FERIOLI 2006, p. 1660]. Il neoeletto decade da qualsiasi incarico istituzionale ricopra, anche di scarsa importanza, prima di assumere il compito, senza che decorra un termine per il diritto d’opzione [MORTATI 1967, p. 482]. Mentre rimane sospeso da quegli uffici o attività che costituiscono il suo lavoro e il fondamento materiale della sua vita.

Inizialmente si discusse anche se il Presidente potesse svolgere, spendendo il proprio nome, attività di scrittore, pubblicando opere proprie. Un divieto in tal senso non è mai stato previsto. È però opinione, comunque, che sia opportuno che egli eviti manifestazioni di pensiero che possano dare luogo a rilievi di parzialità, anche dopo la fine del mandato [BASCHIERI - BIANCHI D’ESPINOSA - GIANNATTASIO 1949, p. 321]. Questo problema emerse nel 1956 con la pubblicazione de *Lo scrittoio del Presidente* di Luigi Einaudi, opera di sicuro pregio storico, che mise però molto presto in luce come la carica fosse tutt’altra cosa rispetto all’eterea immagine costituente.

La *ratio* della incompatibilità è che l’esercizio delle funzioni presidenziali appaia disinteressato e libero. Difficile è però oggi individuare quali possano essere le conseguenze della violazione di un simile dovere. Forse sarebbe stato utile un intervento del legislatore per definire con maggiore precisione sia i casi concreti di incompatibilità, oltre che la loro estensione nel tempo, sia le forme di repressione.

8. L'indipendenza del Presidente della Repubblica, come le sue necessità, sono assicurate da un assegno e da una dotazione che trovano un corrispettivo nella dotazione della Corona del periodo monarchico, che comprendeva la lista civile e i beni patrimoniali indisponibili in uso (artt. 19, 20 dello Statuto albertino). La loro amministrazione spettava al Ministro della Real casa, di nomina regia su proposta del Consiglio dei ministri. Nessun controllo parlamentare era previsto su di essa. Dalla dotazione doveva essere poi tenuto distinto il patrimonio privato del re.

La lista civile, espressione che deriva dal diritto inglese, era costituita da un assegno annuo complessivo dato al sovrano sia per suo uso personale sia per le spese degli uffici e della sua casa. La Costituzione ha introdotto una distinzione tra l'assegno personale e la dotazione, le cui spese di mantenimento sono a carico dello Stato.

La Costituzione pone una riserva di legge con lo scopo di mantenere il fondamentale controllo del Parlamento (art. 97). La materia è quindi stata disciplinata dalla legge n. 1077 del 1948.

L'assegno consiste in una somma annua a titolo d'indennità personale. Nel determinare la cifra originaria il repubblicano Ezio Amadeo osservò che: "il Presidente di una « repubblica democratica fondata sul lavoro » non ha bisogno di attingere il suo prestigio nel fasto che si accompagna alle corti, né di ricorrere ad atti di regale prodigalità, intesi sempre a creare una popolarità di sudditanze più che a sopperire a quel bisogno innegabile di assistenza che in uno Stato democratico deve trovare soddisfacimento in altra sede e con altri mezzi" (Relazione I commissione permanente 31 luglio 1948). Negli anni si è provveduto a modificare la somma inizialmente prevista (art. 1 e 4, legge n. 616 del 1965; art. 1, legge n. 372 del 1985). In forza degli adeguamenti ISTAT la cifra è oggi di 239.000 euro. Somma ferma da tempo, cui si è anche aggiunta una riduzione voluta dal Presidente Mattarella dell'ammontare corrispondente al suo trattamento pensionistico, in seguito all'approvazione del decreto presidenziale n. 1, del 23 febbraio 2015 con cui egli ha esteso ai dipendenti del Quirinale il divieto di cumulo delle retribuzioni con trattamenti pensionistici erogati da pubbliche amministrazioni previsto dalla legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 489. La scelta personale del Presidente Mattarella è stata confermata anche per il secondo mandato.

La dotazione del Presidente della Repubblica è invece costituita dal Palazzo del Quirinale, dai fabbricati San Felice e Martinucci a Roma oltre che della tenuta di Castelporziano (art. 1). Ad esse si sono aggiunte poi, per volontà di Giovanni Gronchi, con la legge n. 32 del 1957 (art. 1), Villa Rosebery a Napoli e la Tenuta di San Rossore a Pisa, la cui proprietà è stata trasferita alla regione Toscana dalla legge n. 87 del 1999 (art. 1). Si tratta di una parte dei beni immobili e mobili che già appartenevano alla dotazione

della Corona e che erano allora amministrati dal Commissariato istituito con decreto legislativo presidenziale 19 giugno 1946: “Non solo per il carattere temporaneo della carica, ma perché il Presidente è la vivente immagine della democrazia politica che richiede nell’esercizio della funzione stessa presidenziale quella semplicità di costume che, senza intaccare il prestigio del magistrato, meglio si confà con l’intima esigenza di giustizia della coscienza umana” (Relazione I commissione permanente 31 luglio 1948).

Alla dotazione del Presidente della Repubblica è assegnata una somma individuata sempre a partire dagli anni '80 in 2.500 milioni di lire da stanziarsi nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e da corrisponderli in dodici mensilità secondo quanto stabilito dall’art. 2 della legge n. 372 del 1985. In precedenza, la somma era fissata dall’art. 1, comma 2, della legge n. 1077 del 1948 nella somma annua di lire 180 milioni. Oggi, l’importo a carico del bilancio dello Stato è di 224 milioni di euro. La cifra non subisce variazioni dal 2015.

La legge ha altresì previsto l’istituzione di un Segretariato generale della Presidenza che corrisponde al Ministero della Real casa (art. 3, comma 1, legge n. 1077 del 1948). Tale istituzione non è prevista dalla Costituzione, ma solo dalla legge. Esso svolge “compiti serventi rispetto alla “funzione presidenziale” costituzionalmente garantita” (Corte cost., sent. 129 del 1981) e comprende tutti gli uffici e i servizi necessari allo svolgimento dei compiti del Presidente e per l’amministrazione della dotazione (art. 3, comma 1). Gode in forza della legge di un’ampia autonomia regolamentare, amministrativa e contabile paragonabile a quella prevista per le Camere e la Corte costituzionale. Molto discusso è il principio di autodichia nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica, disciplinato da diversi decreti presidenziali, che si qualificano come atti amministrativi a valenza interna [RESCIGNO 1978, pp. 53-54; PERLINGIERI 2001, p. 638].

L’intera struttura amministrativa dipende dal Segretario generale che è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (art. 3, comma 2, legge n. 1077 del 1948). Tale previsione, proprio perché prevede una interferenza da parte del Consiglio dei ministri, ha sollevato diverse critiche nella dottrina, anche in ragione del fatto che altri ordinamenti statali non prevedono una tale interferenza. Nella prassi si osserva però anche che è sempre stata rispettata la volontà del Presidente nella scelta e nomina del suo principale collaboratore [RESCIGNO 1978, p. 59].

Proprio come e anzi forse ancor di più di come avveniva ai tempi della monarchia, tale istituto, sebbene non previsto dalla Costituzione, è divenuto determinante nel concreto esercizio delle funzioni presidenziali [RESCIGNO 1978, p. 57]. Come anche la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare,

il Presidente della Repubblica “necessita di un proprio apparato organizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato (sent n. 129 del 1981 e n. 262 del 2017).

Piccola bibliografia

- AMORTH A., *La costituzione italiana: commento sistematico*, Milano, 1948.
- BARTOLE S. - BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- BASCHERI G. - BIANCHI D'ESPINOSA L. - GIANNATTASIO C., *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949.
- CALAMANDREI P. - LEVI A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950.
- CRISAFULLI V. - PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XIX, Milano, 1970.
- FALZONE V. - PALERMO F. - CASENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 1948.
- FERIOLI E., *Articolo 84*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1967.
- PERLINGIERI P. (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001.
- RESCIGNO G. U., *Articolo 84*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978.