

# LUISS



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra: Istituzioni di diritto pubblico

## **Ruolo e cause di responsabilità del capo dello Stato negli Stati Uniti d'America, in Francia e in Italia**

Dott. Giovanni Piccirilli

RELATORE

Sofia Pia Annarelli

Matr. 084722

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO 1: ORIGINE E POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL CAPO DELLO STATO.....</b>	<b>5</b>
1.1 IL CAPO DI STATO TITOLARE DELL'INDIRIZZO POLITICO: IL PRESIDENTE DEGLI STATI UNITI D'AMERICA.....	5
1.2 IL CAPO DI STATO COME POTERE NEUTRO: IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA FRANCESE.....	6
1.3 IL CAPO DI STATO COME POTERE NEUTRO E DI GARANZIA: IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA.....	8
<b>CAPITOLO 2: LE CAUSE DI RESPONSABILITÀ: I "REATI" DEL PRESIDENTE.....</b>	<b>17</b>
2.1 CAUSE DI RESPONSABILITÀ DEL PRESIDENTE DEGLI STATI UNITI.....	17
2.2 CAUSE DI RESPONSABILITÀ DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA FRANCESE.....	26
2.3 CAUSE DI RESPONSABILITÀ DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA.....	29
<b>CAPITOLO 3: IL PROCEDIMENTO DI MESSA IN STATO DI ACCUSA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.....</b>	<b>39</b>
3.1 IL PROCEDIMENTO DI MESSA IN STATO DI ACCUSA NEGLI STATI UNITI D'AMERICA.....	41
3.1.1 <i>L'impeachment in Costituzione e come è considerato</i> .....	41
3.1.2 <i>L'executive privilege: in cosa consiste e quando è stato reclamato</i> .....	42
3.2 IL PROCEDIMENTO DI MESSA IN STATO DI ACCUSA IN FRANCIA: TEORIA E PRASSI.....	43
3.2.1 <i>Il procedimento di messa in stato di accusa del Presidente francese prima della riforma costituzionale del 2007</i> .....	43
3.2.2 <i>Il procedimento di messa in stato di accusa dopo la riforma costituzionale del 2007</i> .....	44
3.3 LA RESPONSABILITÀ EXTRAFUNZIONALE.....	44
3.3.1 <i>La responsabilità extrafunzionale prima del 2007</i> .....	45
3.3.2 <i>La prassi dopo la riforma costituzionale del 2007</i> .....	46
3.3.3 <i>La prassi contro un ex Presidente della Repubblica</i> .....	46
3.3.4 <i>Il procedimento penale: i mezzi esistenti per tutelare il Presidente</i> .....	47
3.4 IL PROCEDIMENTO DI MESSA IN STATO DI ACCUSA IN ITALIA.....	48
3.4.1 <i>Il procedimento di messa in stato di accusa in Italia: come si articola</i> .....	48
3.4.2 <i>La prassi in caso di responsabilità extrafunzionale</i> .....	51
<b>CONCLUSIONE.....</b>	<b>53</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>54</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>60</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>62</b>
<b>RINGRAZIAMENTI.....</b>	<b>65</b>

*O Captain! my Captain! rise up and hear the bells;  
Rise up — for you the flag is flung — for you the bugle trills;  
For you bouquets and ribbon'd wreaths — for you the shores a-  
crowding;  
For you they call, the swaying mass, their eager faces turning;  
Here Captain! dear father!  
This arm beneath your head!  
It is some dream that on the deck  
You've fallen cold and dead.*

(Walter Whitman; O Captain! My Captain!)

## Introduzione

Questo lavoro nasce dalla volontà di capire quale sia il ruolo del Presidente della Repubblica e quali sono i doveri cui egli è chiamato a rispondere. In un mondo dove l'informazione arriva ormai dappertutto ad una velocità supersonica e dove, soprattutto nel mondo Occidentale, la libertà di parola e di stampa ha reso possibile a tutti esprimere le proprie opinioni, influenzando i pensieri delle persone, le fonti che possono essere considerate degne di autorevolezza si sono moltiplicate, fino a spingerci a chiederci che cosa, nel 2020, possa significare la parola "autorevolezza", e a chi possa essere tributata. Svolgere questa analisi prendendo in considerazione tre democrazie occidentali quali gli Stati Uniti d'America, la Francia e l'Italia mi è sembrato utile per sottolineare ancora di più che questo fenomeno è figlio di un mondo globalizzato, e questo vuol dire che i confini nazionali, quando sopraggiungono domande di questi tipo, diventano sempre più labili, seppure ogni Paese affronta la questione in maniera diversa: il modo di fronteggiare i cambiamenti è frutto delle storie nazionali.

Questo elaborato parte dalla volontà di risalire a quella figura che per decenni è stata, ed è ancora considerata, all'interno dell'organizzazione statale, la massima fonte di autorevolezza: il Presidente della Repubblica. Come vedremo nel corso della tesi, è dotato di una serie di attribuzioni per cui egli può essere considerato autorevole: è rappresentante dell'unità nazionale, deve provvedere affinché sia garantita l'indipendenza e l'integrità della nazione; gli viene richiesto dovere di lealtà nei confronti del Popolo e della Costituzione; infine, il Presidente della Repubblica assume autorevolezza nella misura in cui egli è considerato il capo dello Stato.

Ciò che questo lavoro si propone di dimostrare è che, nell'intento delle Costituzioni dei Paesi in questione, il Presidente assume non solo un valore ragguardevole dal punto di vista istituzionale, ma ad egli viene affidato anche un compito di guida "spirituale": l'autorità morale che è chiamato ad esercitare non rende facile intentare un processo contro di lui.

Nel primo capitolo, muovendo dalla Costituzione, che sarà lo strumento principe a cui accosteremo fonti derivanti direttamente dai canali istituzionali dei tre Paesi e ad opere di esperti di diritto, cercheremo di capire qual è il ruolo che il Presidente della Repubblica assume negli Stati Uniti, in Francia ed in Italia.

Nel secondo capitolo, analizzeremo quali sono le cause di responsabilità del Presidente e contestualmente, prenderemo in esame i casi in cui è stato intrapreso o "minacciato" un procedimento di messa in stato di accusa. Questo fattore è importante nella misura in cui ci permette di capire non solo l'evoluzione per quanto riguarda la prassi del procedimento di messa in stato di accusa sin dalle fasi preliminari, ma anche di comprendere, al di là delle cause di responsabilità attribuitegli dalla Costituzione, quanto gli atti del Presidenti siano intrecciati al momento storico e all'assetto della società della nazione e, di conseguenza, quanto queste due componenti facciano da filtro per giudicarli.

Nel terzo capitolo esamineremo come materialmente si svolge un procedimento di messa in stato di accusa, ponendo l'accento sulle istituzioni coinvolte in esso.

## Capitolo 1: Origine e posizione costituzionale del capo dello Stato

Prendendo in esame la figura del capo dello Stato nella forma di governo presidenziale (Stati Uniti), in quella parlamentare (Italia) ed infine in quella semipresidenziale (Francia), è necessario partire dagli eventi che hanno comportato il passaggio dall'assolutismo regio allo Stato di diritto. Negli Stati Uniti tale passaggio si è avuto con la Guerra di Indipendenza dalla madrepatria, che ha avuto avvio nel 1775 e quindi dalla monarchia inglese. In Francia, il passaggio si avrà con la Rivoluzione francese del 1789 che andrà a smantellare l'istituto monarchico, che verrà costituito di nuovo, anche se a intermittenza fino al 1870, anno in cui cade il secondo Impero francese di Napoleone III. Anche in Italia lo Stato di diritto nascerà nel XVII, anche se tale stato resterà una monarchia fino a dopo la Seconda Guerra Mondiale. Già durante questa fase di passaggio è emersa con chiarezza la difficoltà di definire il ruolo del Presidente in un mondo in cui il monarca aveva avuto, fino a quel momento, piena libertà di potere sia dal punto di vista formale che sostanziale.

### *1.1 Il capo di Stato titolare dell'indirizzo politico: il Presidente degli Stati Uniti d'America*

Il primo modello nasce e si afferma, come abbiamo accennato, con la Rivoluzione Americana del XVIII secolo. Data la natura stessa della rivoluzione che prevedeva come esito finale l'indipendenza dalla madrepatria inglese, i padri fondatori hanno immaginato la figura del capo dello Stato come organo deputato ad esercitare poteri di direzione politica e privo di qualsiasi "preminenza in posizione"<sup>1</sup> rispetto agli altri organi costituzionali. Il Presidente infatti deriva tutti i suoi poteri indirettamente dalla massa del popolo ed inoltre conserva il suo incarico per un periodo di tempo limitato<sup>2</sup>. Emerge come la sovranità popolare sia la fonte esclusiva dalla quale il capo di Stato statunitense riceve la legittimazione per esercitare il potere politico.

Parliamo di derivazione dei poteri indiretta, seppure disegnata perfettamente secondo la volontà del popolo perché il Presidente degli Stati Uniti è eletto da 538 grandi elettori, che a loro volta vengono designati dai cittadini americani dei 50 Stati facenti parte degli USA. Nel XII emendamento della Costituzione degli Stati Uniti viene esaminato il modo in cui gli Elettori eleggono il Presidente. Gli Elettori si riuniranno nei loro rispettivi Stati e procederanno con voto, a scrutinio segreto alla elezione del Presidente e del Vicepresidente, di cui almeno uno dei due deve risiedere nel Paese dell'Elettore votante. I risultati delle votazioni dei grandi elettori saranno trasmessi al Presidente del Senato in buste chiuse, che verranno aperte dallo stesso in presenza delle due Camere; si procederà a questo punto al computo dei voti. Viene eletto Presidente colui il quale raggiunge il numero più alto di suffragi, sempre che tale numero rappresenti la maggioranza totale del numero degli Elettori. Se nessuno dovesse raggiungere tale maggioranza, la Camera dei rappresentanti, a scrutinio segreto, sceglierà il Presidente fra i tre candidati che hanno ottenuto il più alto numero dei suffragi per la Presidenza. I suffragi, in questo caso saranno contati per Stati ed il *quorum* sarà costituito da uno o più membri dei due

---

<sup>1</sup> J. Madison, in A. Hamilton, J. Jay e J. Madison, *The Conformity of the Plan to Republican Principles, The Federalist Paper*, saggio n.39, s.l., 1788.

<sup>2</sup> F. Sacco, *La responsabilità politico-costituzionale della Repubblica*, 1ª ed. ARACNE editrice, Roma, 2012, p.40.

terzi degli Stati, e sarà richiesta per l'elezione la maggioranza di tutti gli Stati. Ciascuno Stato elegge un numero di grandi elettori pari al numero di deputati e senatori che manda al Congresso. Praticamente, seppure la votazione finale avviene per mezzo dei grandi elettori, la scelta di questi ultimi corrisponde alle preferenze dei cittadini che li hanno designati: vi è quindi un'investitura popolare nella scelta del Presidente. L'unico elemento di continuità con l'istituto monarchico inglese consiste nella concentrazione del potere esecutivo nelle mani di un organo monocratico come il Presidente.<sup>3</sup> Dopo la Rivoluzione, gli Stati Uniti essenzialmente rompono il legame di assimilazione istituzionale del capo di Stato con il Re inglese: il Presidente degli Stati Uniti, seppure con l'opera di mediazione effettuata dal collegio dei grandi elettori, deriva il suo potere dalla legittimità popolare ed esercita il ruolo di Presidente per un periodo di tempo limitato corrispondente a quattro anni, al termine dei quali è rieleggibile per svolgere un ulteriore mandato per una sola volta (Articolo 2, Sezione 1, Cost. degli Stati Uniti d'America).

Egli corrisponde tanto alla figura di garante dell'unità nazionale, da cui deriva l'autorità morale di cui è investito e il ruolo di suprema magistratura dello Stato, quanto a quella di organo apicale dell'esecutivo poiché svolge il ruolo di *Commander in Chief*, ovvero guida militare del Paese (Articolo 2, Sezione 2, Cost. degli Stati Uniti d'America) e *Chief executive*, ovvero Capo dell'apparato burocratico statunitense (Articolo 2, Sezione 3, Cost. degli Stati Uniti d'America). È importantissimo, a questo proposito, il compito di designare il capo della *Central Intelligence Agency* (CIA), della *National Security Agency* (NSA) e della *Federal Bureau of Investigation* (FBI) la cui nomina deve incontrare anche l'approvazione del Senato. Conduce la politica estera in quanto ha il potere, con il parere e il consenso del Senato, di stipulare trattati e di nominare gli Ambasciatori, i Consoli, i Giudici della Corte Suprema e gli altri Rappresentanti pubblici (Articolo 2, sezione 3, Cost. degli Stati Uniti d'America). Infine, dispone di un'ampia influenza sul potere legislativo mediante il diritto di veto, dal momento che ogni progetto di legge che sia stato approvato dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato dovrà, prima di diventare legge, essere presentato al Presidente, cui spetta il compito di approvarlo in prima lettura apponendovi la propria firma o rimandarlo con le obiezioni alla Camera da cui esso ha avuto origine (Articolo 1, Sezione 7, Cost. degli Stati Uniti d'America).

Il Presidente nomina i Giudici federali della Corte d'Appello e i Giudici della Corte Suprema anche se le nomine proposte dal Presidente devono però incontrare l'approvazione del Senato.

È evidente come il Presidente degli Stati Uniti sia un organo politico che, grazie alla forza conferitagli dal mandato popolare di cui la sua elezione è frutto, esercita spesso una notevole influenza nel determinare le scelte politiche della Nazione.

### *1.2 Il capo di Stato come potere neutro: il Presidente della Repubblica francese*

La teoria del potere neutro del capo dello Stato formulata da Benjamin Constant da cui siamo partiti per definire il ruolo del capo dello Stato nel caso della Repubblica italiana, è stata in prima battuta utilizzata dallo scienziato politico analizzando le prerogative possedute dal re francese nel XIX secolo, ovvero quando la Francia si avviava ad essere una monarchia costituzionale. Il sovrano era, secondo Constant, un organo istituzionale qualitativamente distinto dai tre tradizionali poteri dello Stato, estraneo ai conflitti fra le varie parti politiche e

---

<sup>3</sup>F. Sacco, *La responsabilità politico-costituzionale della Repubblica*, p.42.

rappresentante esclusivamente << della stabilità e della continuità dello Stato>>. Questa configurazione del monarca ha posto le basi per l'applicazione della teoria del potere neutro anche al Presidente della Repubblica francese, almeno fino alla Quarta Repubblica. Alla fine degli anni Cinquanta tutto questo inizia ad essere messo in discussione e comincia per la Francia un percorso costituzionale volto a dare sempre più rilevanza alla figura presidenziale. Il modello semipresidenziale è stato introdotto in Francia con la Costituzione del 1958, che aveva come obiettivo il superamento del sistema parlamentarista imperante nella Quarta Repubblica. Il sistema giungerà a perfezionamento nel 1962, quando, mediante una modifica costituzionale, viene introdotta l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica. Come è scritto nell'articolo 5, Titolo II del documento costituzionale, il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione stessa e assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici. È garante della continuità dello Stato e dell'indipendenza della Nazione, oltre che dell'integrità del territorio. L'impianto istituzionale francese è di tipo semipresidenziale e, di conseguenza, come è riportato anche nell'articolo 7, Titolo II della Costituzione, egli è eletto con suffragio universale diretto, a maggioranza assoluta dei voti espressi, e resta in carica per cinque anni. Su questo aspetto è necessario soffermarsi. Nel 2000, la costituzione del 1958 è sottoposta ad un'altra modifica, che prevede la riduzione della durata del mandato presidenziale da sette a cinque anni. In questo modo la durata della legislatura e quella del mandato presidenziale sono uguali e si evita il verificarsi della coabitazione, situazione in cui la maggioranza parlamentare e il capo dello Stato appartengono a due schieramenti politici opposti, perché, tenendosi le elezioni legislative solo due settimane prima di quelle presidenziali, è difficile che gli elettori possano esprimere, a distanza di così poco tempo, preferenze politiche diverse in sede di elezione del Presidente. Sebbene già nel 1958 la Francia fosse una repubblica parlamentare a forte influenza presidenziale, dal 2000 si parla di ulteriore razionalizzazione del ruolo del parlamento e di una conseguente lettura presidenziale della Costituzione. Il Presidente della Repubblica ha facoltà di nominare il *Prime ministre*, come indicato nell'articolo 8, Titolo II e presiede, secondo quanto prescritto dall'articolo successivo, il Consiglio dei Ministri, di cui firma le ordinanze ed i decreti in esso deliberati. Promulga le leggi entro quindici giorni dalla trasmissione al Governo della legge definitivamente approvata.

Può però prima della scadenza del termine, chiedere all'organo legislativo una nuova deliberazione che può coinvolgere la legge *in toto* o anche alcuni articoli di essa; la nuova deliberazione non può essere respinta e pertanto il Presidente è obbligato a promulgare la legge.

Per quanto riguarda il potere legislativo, il Presidente ha facoltà, durante le sedute che coinvolgono entrambe le Assemblee, di sottoporre a referendum ogni disegno di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, pur non essendo contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni. Inoltre, quando la proposta di legge parte dal Governo e le due Assemblee non la esaminano secondo i tempi prescritti dalla legge organica, il Presidente ha facoltà di sottoporre la legge a referendum. Se la proposta di legge trasmessa per via referendaria al popolo francese incontra l'approvazione di quest'ultimo, ancora una volta il Presidente ha l'obbligo di promulgare la stessa nei quindici giorni successivi all'esito positivo del referendum. In alcuni casi, gli atti del Presidente sono controfirmati dal Primo ministro e, qualora sia necessario, dai ministri responsabili. Inoltre può, sentito il Primo

Ministro e i presidenti delle Assemblee, sciogliere l'Assemblea nazionale, un ramo del Parlamento francese che consta di 577 deputati, di cui 555 sono eletti nei collegi della Francia metropolitana e i restanti 17 sono nelle Province e nei Territori d'Oltremare. Di conseguenza, ha facoltà di sciogliere solo una delle due parti in cui è articolato il Parlamento francese.

Interviene nel campo della politica estera accreditando gli ambasciatori e gli inviati straordinari negli Stati esteri e, in maniera speculare, presso di lui sono accreditati gli ambasciatori e gli inviati straordinari che provengono dall'estero. Assume un ruolo apicale all'interno dell'apparato militare, in quanto è capo delle Forze Armate ed inoltre presiede i consigli e i comitati superiori della Difesa nazionale. Il ruolo di garanzia, formale e sostanziale, è espresso in Costituzione all'articolo 16 del Titolo II: laddove si ritenga che le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità dello Stato o l'esecuzione degli impegni internazionali siano minacciati in maniera grave ed immediata, al punto che è interrotto il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali, il Presidente adotta le misure richieste dalla circostanza, dopo aver ufficialmente consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio costituzionale. Infine, il Presidente può concedere la grazia a titolo individuale.

### *1.3 Il capo di Stato come potere neutro e di garanzia: il Presidente della Repubblica italiana*

Al contrario di quanto accade per il capo di Stato statunitense, nel sistema parlamentare monista italiano, il Presidente della Repubblica esercita un <<potere neutro>><sup>4</sup> nella misura in cui assume il ruolo di garante del corretto funzionamento del sistema costituzionale. Sebbene Constant abbia elaborato la teoria del capo di Stato come potere neutro nella Francia di due secoli fa, la sua analisi <<ispirò i nostri padri costituenti nel disegnare la figura del Presidente della Repubblica.>><sup>5</sup>

Per definire il ruolo e la funzione del Presidente della Repubblica italiana è necessario partire dall'articolo 87 della Costituzione. Il suddetto articolo definisce il Presidente della Repubblica come capo dello Stato e garante dell'unità nazionale. Bisogna pertanto definire che cosa vuol dire che il Presidente della Repubblica è capo dello Stato. Il Presidente della Repubblica, a prescindere dalla sua posizione costituzionale, è indubbiamente un'*auctoritas* all'interno dello Stato. Per definire l'importanza dell'identificazione fra il Presidente ed il capo dello Stato, alcuni, fra cui Mitscherlich e Martinelli, partono dal ruolo strategico che la rivoluzione informatica e la globalizzazione hanno avuto nel processo di progressiva perdita della stabilità dei centri di potere all'interno della società, assetto che informa tutti i livelli della stessa, creando, al posto di legami e gerarchie stabili e durature nel tempo, rapporti temporanei e fluidi che <<spezzettano il potere e lo rendono spesso invisibile>>, come sostiene Martinelli, il quale considera questo stato di cose come un effetto della multiformità del processo di

---

<sup>4</sup> Tale espressione è stata utilizzata per la prima volta da Benjamin Constant, cui si deve la formulazione della teoria che vede il monarca come investito di un <<Pouvoir neutre>>. Constant formulerà tale teoria parlando delle prerogative del re di Francia all'inizio del XIX secolo. La dottrina è poi passata ad indicare il ruolo del capo dello Stato anche in sistemi parlamentari come l'Italia, seppure con alcune differenze dati i diversi sottotipi in cui il potere neutro del capo dello Stato può andare articolandosi.

<sup>5</sup> V. Lippolis, G. M. Salerno, *La repubblica del Presidente*, Il Mulino, Bologna, 2013, p.10.

globalizzazione e della vastità dello stesso.<sup>6</sup> Mitscherlich considera le conseguenze di tali fenomeni ancora più pervasive, sostenendo addirittura che stiamo andando verso una società senza padri, ovvero un assetto organizzativo privo dei riferimenti tradizionali emanatori di autorità, e ciò è ancora più allarmante se si pensa che egli scrive nella prima metà degli anni Sessanta, momento storico in cui il fenomeno globalizzante era sicuramente più contenuto rispetto all'oggi e dove la rivoluzione tecnologica era agli albori.<sup>7</sup> Sebbene Bauman ritenesse nel 2000 che la conseguenza di questo processo sarebbe stata una sensibile perdita di autorità a tutti i livelli,<sup>8</sup> la figura del Presidente della Repubblica ha mantenuta intatta la sua *auctoritas*, che anzi in certi casi è addirittura aumentata. Questo avviene perché il capo dello Stato è un simbolo dotato di *soft power*: sia le rivoluzioni informatiche che la globalizzazione tendono a modificare gli *hard powers*, i cosiddetti poteri forti, mentre non incidono sui *soft powers*, in misura particolare su quello del Presidente, come emerge dagli studi sulla *leadership* degli uomini politici del mondo moderno compiuti da Nye.<sup>9</sup> È stata data a questo fenomeno anche una spiegazione psicosociologica, frutto del lavoro di Freud<sup>10</sup>: gli individui, quando stanno in un gruppo, tendono a rinunciare ai propri istinti egoistici a causa della necessità di individuare una figura simbolica in cui identificarsi. Spostando questo discorso sul piano dell'assetto costituzionale, il Presidente di uno Stato è anche quindi capo degli individui che di fatto compongono l'entità statale stessa. La forte carica simbolica del ruolo di Presidente gli ha permesso di mantenere intatta la sua autorità anche rispetto ai processi di modernizzazione che hanno rivoluzionato la società e che abbiamo citato in precedenza. Non pochi problemi presenta poi la definizione di ciò che <<l'unità nazionale>> va a designare. In accordo con quanto scritto nell'articolo 5 della Costituzione, la Repubblica italiana è una e indivisibile. Quindi, dando all'unità nazionale una connotazione puramente territoriale, il Presidente della Repubblica quale rappresentante dell'unità dovrebbe contrastare le spinte secessionistiche. Già se il compito di difendere l'unità nazionale consistesse solo in questo, vi sarebbero non pochi problemi. Innanzitutto, il passaggio da uno Stato unitario a, eventualmente, uno stato federale è un processo molto lento che prevede un radicale mutamento istituzionale, ma, in forza della lentezza del mutamento, può avvenire che <<in uno Stato unitario si inseriscano congegni tipicamente federali e che, con il tempo, dell'iniziale Stato unitario rimangano solo alcune tracce>><sup>11</sup>. È comprensibile quale difficoltà debba affrontare il Presidente della Repubblica in questo caso per aderire in maniera puntuale al dettato costituzionale, poiché dovrebbe bocciare anche i progetti di decentramento meno radicali, ed è questa un'alternativa poco sensata, soprattutto se si pensa che il concetto di unità nazionale incontra interpretazioni diverse a seconda del contesto storico, politico, economico e sociale. È pertanto impossibile ridurre lo spazio di manovra del capo di Stato ingabbiandolo in regole fisse per la tutela dell'unità

---

<sup>6</sup> A. Martinelli, *La democrazia globale. Mercati, movimenti, governi*, EGEA Università Bocconi editore, Milano, 2008, p.360.

<sup>7</sup> A. Mitscherlich, *Verso una società senza padre. Idee per una psicologia sociale*, 1ª edizione Feltrinelli, Milano, 1970, p.340.

<sup>8</sup> Z. Bauman, *Modernità liquida*, Editori Laterza, Bari, 2000, p.14.

<sup>9</sup> J.S. Nye, *Leadership e potere. Hard, soft, smart power*, 1ª edizione Editori Laterza, Bari, 2010, p.172.

<sup>10</sup> S. Freud, *Psicologia delle masse e analisi dell'Io*, Newton Compton editori, Roma, 1921, pp. 10-11.

<sup>11</sup> E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012, da D. Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica.*, 1ª edizione Università Bocconi editore, Milano, 2012, p.15 ss.

nazionale e, d'altronde ciò potrebbe essere deleterio anche per lo Stato stesso. Il concetto di unità nazionale può essere inteso anche come inerente a fattori storici, sociali, economici, e quindi più in generale politici. Come organo cui è affidata l'unità politica dello Stato, il presidente della Repubblica è difensore e rappresentante della Costituzione. Posto che il compito di difesa della Costituzione affidato al Presidente della Repubblica è inteso tanto in senso sostanziale che procedurale, esso può consistere in richiami, ammonimenti o consigli nei confronti degli altri organi costituzionali. Anche considerando l'unità nazionale che il Presidente deve assicurare come unità di tipo politico, andiamo incontro, come sostenuto anche da Galliani, a complicazioni di due tipi.

In primo luogo, ci si potrebbe interrogare circa la posizione del Presidente della Repubblica sulle riforme della Costituzione. Secondo alcuni, il Presidente potrebbe schierarsi a favore solo di parziali riforme della Costituzione e non a progetti di riscrittura generale del testo costituzionale.<sup>12</sup> Galliani solleva tuttavia un legittimo dubbio, cioè che evitare di appoggiare quelle riforme che prevedono una modifica più profonda del testo costituzionale non è un deterrente per evitare che quest'ultima cosa avvenga, poiché anche le riforme più limitate possono nascondere potenziali insidie che potrebbero provocare mutamenti profondi dal punto di vista istituzionale, fino a, come sostiene G.U. Rescigno, essere addirittura causa del crollo dell'intero sistema istituzionale. Rispetto al tema delle riforme della Costituzione, i Presidenti della Repubblica che si sono succeduti hanno avuto atteggiamenti diversi: da questa prospettiva, Luigi Einaudi è stato un Presidente silente, Gronchi invece si è contraddistinto per il suo <<attivismo attuativo non riformista>>. Gronchi è stato ritenuto da Barile fautore di un indirizzo non politico, ma costituzionale, essenziale per realizzare il fine permanente dell'ordinamento, ovvero l'attuazione della Costituzione.<sup>13</sup> Sicuramente questa linea di comportamento è il risultato del modo in cui Gronchi concepiva la figura del capo dello Stato, ovvero ritenendolo <<interprete autentico di una volontà trascendente>>.<sup>14</sup> Giovanni Leone appoggiò proposte di riforma costituzionale più importanti, ma l'apice dell'attivismo riformista si toccò con la presidenza di Cossiga, che volle una riscrittura generale del testo costituzionale che sconfinava addirittura fuori dalle procedure di revisione previste dalla Costituzione stessa.

La presidenza Scalfaro, al contrario, si contraddistinse per l'atteggiamento di netta chiusura verso qualsivoglia riforma costituzionale e per la strenua difesa della Costituzione stessa per come era stata approvata nell'Assemblea Costituente. Ciampi ha tenuto una posizione intermedia e Giorgio Napolitano si è dichiarato a favore di riforme costituzionali che interessino solo la Seconda Parte, ovvero quella relativa all'organizzazione costituzionale.

La molteplicità di posizioni emerse fra le varie presidenze sul tema delle riforme della Costituzione ha reso evidente quanto poco sia <<razionalizzabile>> il ruolo del Presidente della Repubblica quale garante dell'unità politica della Nazione.

In secondo luogo, il ruolo del Presidente come garante di unità è stato alla base del dibattito circa la posizione che egli deve assumere nei confronti dei partiti. Il Presidente non deve

---

<sup>12</sup> D. Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, 2012, p.17.

<sup>13</sup> P. Barile, <<I poteri del Presidente della Repubblica>> in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, (2/1958) da *Enciclopedia Treccani*

<sup>14</sup> A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Saggi tascabili Laterza, Bari, 1986, p. 79.

schierarsi a favore di alcuna delle formazioni partitiche, e anche quando, come è normale che sia, egli prenda una posizione, ciò deve essere fatto con l'unico obiettivo di perseguire l'interesse generale e mai per favorire una determinata parte politica, come sostiene Fiorillo.

Secondo Esposito, questa situazione virtuosa si verifica sempre, perché tanto il Presidente quanto i partiti perseguono l'interesse generale, aggiungendo che questo è lo scopo che informa l'operato di chiunque, più in generale, ricopra una funzione pubblica. Inoltre, più volte i Presidenti che si sono succeduti al Quirinale, al fine di aumentare il consenso intorno alle loro scelte, hanno cercato sostegno e approvazione fra il popolo: è capitato nella storia dell'Italia repubblicana che il Presidente abbia goduto di un consenso fra i cittadini maggiore di quello a lui tributato dai partiti. Ciò può avere però anche dei risvolti negativi, nella misura in cui la negoziazione di provvedimenti legislativi riguardanti non solo gli interessi della società civile, ma anche dei partiti politici, degli imprenditori o dei lavoratori avviene nelle stanze del Quirinale. La quantità dei colloqui che si svolgono in quella sede andrebbero regolamentati, non solo per far fronte ad una elementare esigenza di trasparenza, ma anche perché, secondo la Costituzione, il Presidente è giuridicamente e politicamente irresponsabile, tranne per attentato alla Costituzione e altro tradimento (che approfondiremo al capitolo successivo). A questo punto potrebbe diventare difficile l'individuazione di colui al quale debba essere attribuita la responsabilità per l'atto. Anche se, mediante lo strumento della controfirma, il Governo si assume la responsabilità degli atti del Presidente e il Parlamento, se decidesse di insistere su un progetto di legge avrebbe, per Costituzione, <<l'ultima parola>><sup>15</sup>, il problema è che non è corretto far corrispondere al potere sostanziale del Presidente della Repubblica una responsabilità formale del Governo. Tralasciando il fatto che, comunque sia, la controfirma è un atto dovuto, come sancito anche dalla Corte costituzionale, non sarebbe corretto far cadere la completa responsabilità sull'Esecutivo, adducendo che se quest'ultimo non volesse assumersi la responsabilità dell'atto potrebbe non controfirmare lo stesso. In questo modo il potere sarebbe tutto del Presidente e il peso della responsabilità dell'atto peserebbe sul Governo: è evidente come questo meccanismo renderebbe l'intero sistema poco democratico.

Proseguiamo definendo come il Presidente della Repubblica viene designato e quale importanza assume questo procedimento.

Il Presidente è eletto dal Parlamento in seduta comune e al processo di elezione dello stesso partecipano tre delegati per ogni regione, designati dal Consiglio Regionale, ad eccezione della Valle d'Aosta che dispone di un solo delegato. L'elezione ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta (art. 83, Cost. italiana).

Il fatto che siano chiamati a sedere in Parlamento delegati che rappresentano le regioni di appartenenza va a sottolineare il ruolo di Rappresentante della Nazione che la Costituzione ha voluto attribuire al Presidente: il ruolo delle minoranze è già tutelato in fase di elezione del capo di Stato che diventa a questo punto garante e portatore delle istanze di diversità e pluralismo in cui la Repubblica si articola, assicurando quindi quell'unità che tanto stava a cuore ai padri costituenti, che in questo caso consiste nell'includere tutte le istanze della società civile che

---

<sup>15</sup> D. Galliani, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, 2012, p.23.

differiscono fra loro dal punto di vista economico, sociale e culturale le quali esistono all'interno del Paese in una decisione di particolare rilevanza quale è quella di eleggere il capo dello Stato. Il Presidente eletto dura in carica per sette anni, secondo quanto prescritto nell'articolo 85 della Costituzione.

Il ruolo e la funzione del Presidente della Repubblica italiana sono stati fonte di acceso dibattito già prima dell'entrata in vigore del documento costituzionale, quindi durante i lavori dell'Assemblea Costituente (la prima seduta dell'Assemblea si tenne il 25 giugno 1946 ed i lavori terminarono alla fine del 1948, anche se la Carta Costituzionale entrò in vigore il 1° gennaio del 1948). Ciò che ha ingenerato incertezze e punti di dissenso all'interno dell'Assemblea è stata la varietà di opinioni circa il tipo di parlamentarismo che il documento costituzionale sarebbe andato a costituire in Italia e, di conseguenza, si è posto il problema della definizione del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema che si andava delineando.

Prima di analizzare quali sono state le principali correnti di pensiero circa la posizione costituzionale e quindi il ruolo che il Presidente avrebbe dovuto assumere nella neonata Repubblica italiana, è necessario per l'analisi che stiamo svolgendo in questa sede esaminare l'idea che il presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, aveva circa la figura del Presidente.

Nella relazione al progetto di Costituente egli affermava che il Presidente << rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle fuggevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il capo spirituale, ancora più che temporale, della Repubblica. Ma perché possa adempiere queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale>>. È innanzitutto evidente, come abbiamo detto in precedenza, che Ruini avesse presente Constant e che anche nei dibattiti in aula si allinei a quest'ultimo, definendo il Presidente come un arbitro supremo e regolatore di conflitti tra le parti. Oltre a Constant, Ruini prende come punto di riferimento per definire le funzioni del Presidente anche Georges Burdeau, per il quale il Presidente è, proprio come sosteneva Ruini, un'autorità morale dotata di un potere che consta di persuasione ed influenza che valgono << quanto vale la persona>><sup>16</sup>. Da un lato, Vittorio Emanuele Orlando lamentava la scarsa incisività dei poteri del Presidente, tanto da appellare quest'ultimo con l'aggettivo "fannullone", a causa del mancato inserimento dello stesso nell'ambito del potere esecutivo.<sup>17</sup>

Di contro, alcuni esponenti dei partiti di sinistra reclamavano una fin troppo ampia sfera di influenza che le prerogative attribuite al Presidente avrebbero garantito a quest'ultimo, sollevando il problema di un possibile rischio di deriva presidenzialistica del sistema.<sup>18</sup>

Due posizioni così antitetiche riflettono una diversa cultura costituzionale. Orlando muove le sue considerazioni tenendo presente il pensiero dei costituzionalisti della III Repubblica francese, per i quali la forma di governo parlamentare dualista, ovvero basata sull'equilibrio paritario fra capo di Stato e Parlamento fosse quella autentica, in quanto tale dualismo istituzionale permetteva tanto la rappresentanza degli interessi della borghesia quanto di quelli

---

<sup>16</sup> V. Lippolis, G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, il Mulino, Bologna, 2013, p.13

<sup>17</sup> *Presidente della Repubblica*, da Enciclopedia Treccani.

<sup>18</sup> Questa posizione è stata sostenuta dall'On. La Rocca in una seduta della Costituente tenutasi il 16 settembre 1947.

dell'aristocrazia grazie alla parità di posizione tra potere legislativo e potere esecutivo, dove il capo di Stato partecipa attivamente alla funzione esecutiva esercitando i poteri di nomina del Governo e scioglimento delle Camere. Queste due prerogative, considerate i veri e propri poteri personali del Presidente, sono previste dalla Costituzione rispettivamente al secondo comma dell'art. 92 e al primo comma dell'art. 88. della Costituzione. In quest'ottica può essere dunque spiegato il pensiero di Orlando circa il capo di Stato, da lui definito una figura simbolica più che di effettiva rilevanza politica.

Al contrario, gli esponenti del partito comunista, che muovevano da una visione costituzionale social-comunista, difendevano la centralità del Parlamento ed il ruolo esclusivo dei partiti nella rappresentanza degli interessi sociali, scagliandosi contro la figura del Presidente della Repubblica quale stabilizzatrice dei meccanismi istituzionali e ritenendo che la funzione di garanzia esercitata dallo stesso avrebbe creato un ostacolo all'interno del meccanismo corpo elettorale-partiti-Parlamento.<sup>19</sup>

Infine, vi è una terza corrente di cui fa parte il costituzionalista cattolico Tosato, la quale considera il Presidente della Repubblica, in forza dei poteri a costui attribuiti dalla Costituzione come moderatore supremo fra i poteri dello Stato e guardiano della Costituzione con funzione neutrale, colui il quale deve assicurare che il Governo e le Camere si esprimano secondo il funzionamento costituzionale loro attribuito.<sup>20</sup>

Particolarmente interessante è l'analisi compiuta da Carlo Esposito, che ha ricevuto molteplici critiche da parte della dottrina dominante, la quale ha ritenuto la sua teoria incompatibile con il ruolo assegnato al Presidente dalla Costituzione. Secondo Esposito<sup>21</sup>, che sposa la teoria di Carl Schmitt, il Presidente può assumere il ruolo di reggitore dello Stato nei momenti di crisi, in forza delle due prerogative personali che la carta costituzionale ha assegnato allo stesso, ovvero quello di nominare i ministri e sciogliere le Camere, poteri di cui abbiamo accennato in precedenza e di cui è necessario parlare più diffusamente.

L'articolo 88 della Costituzione italiana prevede che, sentiti i loro presidenti, il Presidente della Repubblica può sciogliere entrambe le Camere o una sola di esse. Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che questi non coincidano del tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Il Presidente esercita tale potere nel caso in cui ritenga che in determinate e specifiche situazioni, il tasso di conflittualità e di frammentazione politica sia talmente elevato da mettere in crisi l'ordinamento democratico, non consentendo tale stato di cose la formazione di <<stabili maggioranze parlamentari in grado di sostenere un Governo>>. L'atto di scioglimento viene controfirmato dal Presidente del Consiglio e ciò indica la volontà, da parte della Costituente, di sottolineare il <<valore della partecipazione delle due volontà>><sup>22</sup>, ovvero quella del capo dello Stato e quella del capo dell'esecutivo.

L'articolo 92, invece, prevede al secondo comma, che il Presidente della Repubblica abbia la facoltà di nominare il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri.

Il procedimento di formazione del Governo comincia con l'avvio delle consultazioni da parte del Presidente della Repubblica, che ascolta il parere dei Presidenti delle Camere, degli

---

<sup>19</sup> F. Sacco, *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2012, p.85

<sup>20</sup> Ibidem, p.85.

<sup>21</sup> C. Esposito, <<Capo dello Stato>> in *Enciclopedia del diritto*, 1960 da F. Sacco, *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2012, pp.92-100.

<sup>22</sup> V. Lippolis, G. M. Salerno, *La Repubblica del Presidente. I sette anni di Napolitano*, 2013, p.55.

ex presidenti della Repubblica, secondo una prassi che ha avuto inizio dalla presidenza di Sandro Pertini. In un secondo momento il capo di Stato concede un mandato esplorativo al Presidente della Camera o del Senato allo scopo di verificare le concrete possibilità di formare un esecutivo. In terza battuta, il Presidente affida l'incarico di formare il Governo ad una personalità da lui reputata valida per questo fine. A questo punto l'incaricato dal Presidente verifica se ci sia la possibilità di creare un Governo ed in caso contrario rifiuta l'incarico.<sup>23</sup>

L'obiezione rivolta alla tesi di Esposito è quella di attribuire una connotazione giuridica al Presidente sulla base di una situazione <<estrema>> che sfugge al tentativo di regolamentazione da parte del diritto.<sup>24</sup> Se torniamo alla definizione di Ruini, vediamo come egli abbia dato preminenza, nel descrivere il ruolo del Presidente, al potere di influenza dello stesso. Andiamo ad analizzare come, dal punto di vista concreto, egli può esercitare tale potere.

Il Presidente può cercare di esprimere il proprio punto di vista su una determinata questione mediante le cosiddette esternazioni che spaziano da discorsi ufficiali a interviste, da comunicati stampa a dichiarazioni radiotelevisive<sup>25</sup>. Non solo, il Presidente può anche scrivere lettere a titolo istituzionale. Le esternazioni non si traducono in atti di formale esercizio dei poteri presidenziali, pertanto non necessitano della controfirma ministeriale. Il Presidente non deve dare atto al governo della volontà di comunicare tali esternazioni e di conseguenza, esse afferiscono quindi ad un'area completamente autonoma. È bene ricordare che nel caso in cui tali esternazioni dovessero recare offesa al decoro o all'onore di una persona o essere diffamatorie nei suoi confronti, il reato che si andrebbe a configurare avrebbe carattere personale e privato ed il Presidente sarà <<perseguibile per reato comune>><sup>26</sup>.

Inoltre, il potere di persuasione e influenza del Presidente si può manifestare anche tramite ammonimenti, suggerimenti o consigli attraverso i quali il capo di Stato comunica con gli uffici pubblici, titolari degli organi costituzionali, ma anche con rappresentanti delle forze politiche o membri della società civile.<sup>27</sup> Questo vasto campo di rapporti che il Presidente può intrattenere ricadono sotto la definizione di *moral suasion*. Secondo la sentenza 1/2013 in cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzioni tra il Presidente della Repubblica e i magistrati della Procura di Palermo riguardo all'intercettazione di alcune telefonate nell'ambito della indagine sulla cosiddetta <<trattativa Stato-mafia>>, tali attività informali del Presidente sono <<inestricabilmente connesse con quelle formali>>. Anche in questo caso i vari Presidenti della Repubblica si sono distinti a seconda della maggiore o minore influenza nelle dinamiche politiche e istituzionali. Alla funzione silente e puramente notarile di Einaudi si contrappone quella di Gronchi che fu caratterizzata da significative interferenze nella determinazione dell'esercizio politico. Le presidenze di Segni, Saragat e Leone furono improntate ad una esposizione politica del capo dello Stato. Si sale verso l'apice dell'interventismo, non solo nell'impostazione dell'indirizzo politico ma anche per il legame che si andò a creare fra il Presidente e il popolo, con la presidenza di Sandro Pertini, che salì al Quirinale nel 1978, inaugurando di fatto un nuovo stile presidenziale, caratterizzato da un

---

<sup>23</sup> La procedura di formazione del Governo è analizzata nelle forme riportate in questa sede dal sito web del Senato della Repubblica.

<sup>24</sup> F. Sacco, *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2012, p.97.

<sup>25</sup> Ibidem, p.20 sgg.

<sup>26</sup> G. Branca, A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1978, p.163.

<sup>27</sup> Ibidem, p.150

dialogo diretto con l'opinione pubblica e da una maggiore quantità di esternazioni, ma il punto massimo si tocca sicuramente con la Presidenza Cossiga che inizia nel 1985 e termina nel 1992.

Francesco Cossiga cercherà di instaurare un rapporto ancor più diretto con la popolazione italiana, soprattutto negli ultimi due anni del suo mandato, che terminerà anticipatamente a causa delle sue dimissioni: nel 1991 chiederà aiuto alla <<gente comune>> per difendere i magistrati dalla politica corrotta e deviata, nell'ambito dell'inchiesta "Mani pulite". Le sue esternazioni furono caratterizzate da intenti nuovi, mai visti sulla scena politica: molte di esse furono volte a dissacrare e distruggere il sistema e gli attori politici che lo animavano a tal punto che questo suo atteggiamento gli valse l'appellativo di "Cossiga il picconatore". Anche nel suo discorso di dimissioni sferrerà una provocazione non di poco conto, dichiarando che la sua scelta di lasciare l'incarico anticipatamente era dettata dal suo desiderio di "servire la Repubblica", come se ricoprendo il ruolo di capo dello Stato si sentisse ingabbiato all'interno di un meccanismo politico che non gli permetteva di fare ciò nella maniera migliore possibile.

Il capo dello Stato nomina, nei casi previsti dalla legge, i funzionari dello Stato. Secondo la Costituzione il Presidente accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorre, l'autorizzazione delle Camere. Come nel caso degli Stati Uniti ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo della difesa e dichiara lo Stato di guerra deliberato dalle Camere. È presidente del Consiglio Superiore della Magistratura e può, secondo i commi 11 e 12 dell'articolo 87, rispettivamente concedere grazia e commutare le pene e concedere le onorificenze della Repubblica. Infine, come prescritto dall'articolo 59, può nominare cinque senatori a vita.

### *1.3.1. Il Presidente della Repubblica e l'Unione europea*

Riteniamo necessario in questa sede approfondire il ruolo del Presidente della Repubblica in politica estera e, in particolare, all'interno delle dinamiche istituzionali dell'Unione europea principalmente per due motivi: innanzitutto perché, come vedremo in seguito, è stato dato avvio a procedimenti di messa in stato di accusa contro il Presidente della Repubblica proprio per episodi che afferiscono a questa sfera; in secondo luogo perché l'<<alto tradimento>> di cui all'articolo 90, può essere considerata una violazione dei doveri nei confronti della Repubblica dal punto di vista internazionale.

Abbiamo visto, esaminando i poteri che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, che esiste una serie di poteri formalizzati quali l'intervento in sede di ratifica dei trattati internazionali, il comando delle Forze Armate o la Presidenza del Consiglio supremo di difesa e l'accreditamento delle delegazioni diplomatiche. Tuttavia, è l'incrocio di queste attribuzioni con i poteri informali (come le esternazioni atipiche) a legittimare l'intervento del Presidente nella politica estera, oltre al riconoscimento tributatogli anche da numerose convenzioni internazionali.<sup>28</sup> Le modifiche fatte al testo costituzionale che includono riferimenti all'Unione europea hanno riguardato il Parlamento, il governo e le autonomie territoriali, invece le disposizioni riguardanti il Presidente della Repubblica non hanno subito alcuna modifica che specificasse le precise attribuzioni dello stesso nell'ambito del processo di integrazione europea.

---

<sup>28</sup> G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, p.411, p.391.

Il Trattato di Maastricht, la Carta dei diritti fondamentali ed il trattato sulla Costituzione per l'Europa hanno dato un fortissimo impulso all'integrazione europea dell'Italia: questo periodo ha coinciso perfettamente con la Presidenza Ciampi. Egli pose particolare attenzione al rilancio del concetto di unità nazionale, soprattutto dal punto di vista interno, attraverso un progetto che lo vide impegnato nella visita di tutte le province d'Italia, fino alla reintroduzione della parata militare in occasione della festa della Repubblica ed alla rivalutazione della bandiera e dell'inno nazionale. Rivendicò il suo diritto ad essere continuamente a conoscenza degli sviluppi concernenti la politica estera in una lettera scritta nel 2000 a Giuliano Amato, all'epoca Presidente del Consiglio *pro tempore*, e inviata l'anno successivo in occasione dell'insediamento dell'esecutivo Berlusconi, nella quale ribadiva inoltre la necessità che questo avvenisse per poter esprimere pareri e giudizi prima che potesse essere adottata qualsiasi decisione dal governo. In questo modo, espresse la sua volontà di assumere una posizione forte nell'ambito di garantire una continuità nei rapporti internazionali. Questo suo impegno a voler rimarcare l'importanza del suo ruolo nel mantenere i rapporti con la sfera europea non fu esplicitato solamente nel dialogo con le istituzioni nazionali, ma fu oggetto anche di molti interventi pubblici particolarmente importanti, rivolti ai giovani studenti delle università italiane, come testimoniato dal discorso tenuto all'Università di Bologna nell'estate 2000, sia europee come quello tenuto a Lipsia nello stesso anno. Perseguì l'obiettivo anche mediante incontri con il suo omologo tedesco Rau, nel quale sottolineò il rapporto complementare fra <<nazione ed Europa>>. <sup>29</sup>

Giorgio Napolitano si è inserito nel solco tracciato da Ciampi, intervenendo all'estero con discorsi sull'importanza dell'Europa in un mondo globalizzato o accostando l'Italia alle altre nazioni europee, come ad esempio la Germania, descrivendone il ruolo in Europa. Anche lui ha ritenuto fondamentale il dialogo con gli studenti, infatti ha tenuto un discorso particolarmente importante in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico del College d'Europe di Bruges, nel quale ha parlato della crisi dei debiti sovrani del 2011. Inoltre, ha organizzato un ciclo di incontri al Quirinale sul tema <<L'Europa siamo noi>>. L'obiettivo degli appuntamenti era di avvicinare gli studenti a temi importanti quali i diritti, la scienza e la cultura, focalizzandosi sul modo in cui questi vengono considerati all'interno dell'Unione europea.

L'anno 2011 è stato cruciale per il Presidenza della Repubblica per due motivi: la sovraesposizione mediatica dovuta al 150esimo anniversario dell'unità d'Italia e il momento di crisi economico che essa si è trovata a fronteggiare.

Non vi furono solo le due comunicazioni generali riguardanti una l'impegno del Presidente del Consiglio a dimettersi non appena fosse stata approvata la legge di stabilità, tenendo presente il contributo e le proposte della Commissione europea e l'altra nella quale assicurò l'approvazione rapida della legge di stabilità e quindi delle dimissioni di Berlusconi e la formazione del nuovo governo, ma anche e soprattutto l'elevata quantità di colloqui telefonici e incontri con i maggiori esponenti degli Stati esteri.<sup>30</sup> Il suo intervento più importante, se vogliamo, è proprio il cosiddetto <<comunicato di censura>>, nel quale sostiene di ritenere

---

<sup>29</sup> Ibidem, pp.396-401.

<sup>30</sup> Presidenza della Repubblica italiana, *Interventi e interviste di Giorgio Napolitano*.

inopportune le frasi della Merkel e di Sarkozy durante alcuni incontri fra i capi di Governo, le quali definiscono gli impegni presi dall'Italia totalmente inaffidabili.<sup>31</sup>

Le vicende di cui si è reso invece protagonista il Presidente Mattarella sono forse l'esempio più eclatante di quanto ormai la <<collocazione europea>><sup>32</sup> sia diventata complementare alla politica interna. Nel discorso in cui di fatto bocciava la candidatura di Paolo Savona a Ministro dell'Economia, ribadì l'appartenenza dell'Italia all'Europa non solo come sistema valoriale ma, più concretamente, si preoccupò del fatto che affidare il Ministero a Savona poteva nascere l'idea di una eventuale volontà italiana di uscire dall'eurozona. Nonostante le sue intenzioni, ciò che trasparì dal suo discorso fu, più che altro, l'intenzione di tutelare i risparmi italiani piuttosto che non mandare un messaggio fuorviante alle istituzioni europee. Infine, anche la lettera inviata a Giuseppe Conte a il 1° novembre 2018 in occasione dell'autorizzazione della presentazione alle Camere della legge di bilancio, richiama non solo ai vincoli posti dalla Costituzione e alle opinioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio, ma anche alle perplessità della Commissione europea sui contenuti della manovra.<sup>33</sup>

## Capitolo 2: Le cause di responsabilità: i “reati” del Presidente

Nelle Costituzioni dei tre Paesi che abbiamo trattato nel primo capitolo, sono presenti articoli che descrivono quali sono le cause di responsabilità del Presidente della Repubblica, ovvero quei reati di cui il capo dello Stato deve rispondere. Andremo ad analizzare quali sono le cause di responsabilità del Presidente nel testo costituzionale statunitense, francese e italiano e prenderemo in esame i casi in cui i Presidenti sono stati accusati di aver violato i doveri loro conferiti dalla Costituzione.

### 2.1 Cause di responsabilità del Presidente degli Stati Uniti

La Costituzione degli Stati Uniti d'America prevede, all'articolo 2, sezione 4 che il Presidente degli Stati Uniti possa essere destituito dal suo ufficio, qualora, in seguito ad *impeachment* (accusa) mossa dalla Camera, risulti colpevole dei reati di *treason* (tradimento), *bribery* (corruzione) and *high crimes and misdemeanours* (gravi crimini e misfatti). Già a questo punto si apre un problema interpretativo: mentre le prime due cause di responsabilità sono circoscritte a determinati tipi di azione e di conseguenza designano altrettanto determinate fattispecie di reati, l'ultima locuzione appare piuttosto una categoria di cause di responsabilità molto ampia e, di conseguenza, poco definita e dai contorni non chiari. Sulle *impeachable offenses* che possono essere incluse fra i crimini gravi e i misfatti ci sono due diverse interpretazioni, una restrittiva ed una espansiva dei reati che possono essere puniti in quanto rientranti in questa categoria; secondo l'interpretazione restrittiva, detta anche “visione hamiltoniana”, in quanto il primo a sposarla fu proprio il *Founder Father*, ritiene che

---

<sup>31</sup> G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, pp. 402-406.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.407

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp.407-408.

l'*impeachment* possa giustificarsi soltanto per reati particolarmente gravi.<sup>34</sup> Più in generale, la visione espansiva è spesso fatta propria dall'accusa, quella restrittiva dalla difesa.<sup>35</sup>

L'interpretazione espansiva insiste sulla componente politica del reato, a tal punto da affrancare quest'ultimo dai postulati del diritto penale come quello di stretta legalità dei reati, <<aprendo alla possibilità di riempire di contenuti *a priori* non determinabili le nozioni corrispondenti alle *impeachable offenses*.>><sup>36</sup>. Secondo questa teoria, la disciplina dell'*impeachment* ha come scopo non tanto quello di punire il Presidente o il pubblico ufficio accusato del reato in questione, ma difendere la Costituzione, e, di conseguenza, la Nazione.

Quindi qualsiasi comportamento posto in essere dal Presidente che ha come effetto quello, seppure involontario, di indebolire il Paese, dal punto nazionale o internazionale, ciò, seppure non costituisca un reato, renderebbe comunque il capo dello Stato passibile di aver abusato del suo potere: secondo la dottrina espansiva, il Presidente potrebbe essere sottoposto anche in questo caso ad *impeachment*.

Il processo di *impeachment* dal punto di vista giuridico verrà esaminato approfonditamente nel capitolo successivo, e, come detto in precedenza, prenderemo in esame i vari casi in cui i Presidenti sono stati considerati passibili di *impeachment* ma va comunque ricordato che nessuno di questi procedimenti giudiziari si è concluso con la destituzione del presidente.

Il primo caso in cui, negli Stati Uniti, un Presidente è stato sottoposto ad un procedimento per aver violato gli obblighi cui era legato dalla Costituzione è stato quello che aveva come protagonista il democratico Andrew Johnson nel 1868.

Johnson divenne capo dello Stato nel 1865 in circostanze tragiche: fu il diciassettesimo Presidente degli Stati Uniti e subentrò dopo l'assassinio di Abraham Lincoln, di cui era stato Vicepresidente. La Guerra di secessione era terminata da pochissimo e lo scenario politico, per quanto riguarda la riunificazione del Paese, si presentava di difficile ricomposizione. La scomparsa di Lincoln si inserisce in questo panorama già di per sé complicato. Lincoln si era posto come obiettivo quello di giungere ad una rapida riunificazione del Paese. Johnson decise di inserirsi in questo tracciato già disegnato dal Presidente Lincoln, e questo pose le basi che porteranno alla sua messa in stato di accusa. Per riunire in fretta il Paese, Johnson, in buona sostanza puntò sul favorire i bianchi sudisti, concedendo ad essi "perdoni presidenziali" che di fatto portavano con sé il ripristino dei diritti di proprietà e, contestualmente, pose anche il veto al riconoscimento dei diritti degli ex schiavi fortemente voluto dal Congresso e intraprese una politica indulgente verso gli ex leader confederati, cui concesse appunto il "perdono presidenziale". Ci furono tre tentativi da parte del Congresso di mettere sotto accusa Johnson.

Il primo tentativo ebbe luogo nel febbraio del 1866, quando Johnson pose il veto al *Freedmen's Bureau Bill*. Questo disegno di legge avrebbe assicurato, mediante la creazione di un Ufficio apposito, cibo, riparo, medicine e, cosa fondamentale, un territorio in cui gli schiavi ormai liberi degli Stati meridionali avrebbero potuto stabilirsi, ma avrebbe garantito anche la messa a punto di un sistema scolastico per la popolazione di colore recentemente diventata libera dalla cosiddetta *slavery* ed assicurato la regolamentazione dei contratti fra i datori di

---

<sup>34</sup> G. Leonidi Aravantinou, *Una presidenza non convenzionale. Trump e la possibile strategia "costituzionale" dei democratici per riconquistare il potere*, NOMOS. Le attualità nel diritto, 2018.

<sup>35</sup> A. Concas, *L'impeachment del Presidente della Repubblica*, s.d.

<sup>36</sup> P. Passaglia, *L'impedimento dei titolari del potere esecutivo a comparire in udienza come imputati*, s.d.

lavoro e i lavoratori stessi. La lotta per istituire tale Ufficio fu l'elemento fondamentale che portò alla rottura fra il Presidente e i repubblicani all'interno del Congresso, ancor di più perché l'approvazione di tale legge aveva una importanza fondamentale nella misura in cui avrebbe dimostrato la serietà del governo federale nell'agire concretamente per integrare all'interno della vita della Nazione, conferendogli, almeno dal punto di vista giuridico, un sostegno fondamentale per condurre una esistenza dignitosa in un regime di piena libertà, quattro milioni di afroamericani. Venne approvato dopo una serie di aspri scontri che videro contrapposti il Presidente ed i membri che appartenevano alla corrente più radicale del *Republican Party*.

All'atteggiamento che oggi potremmo definire, per certi versi "razzista" di Andrew Johnson, i repubblicani risposero con il XXIV ed il XV *amendment*, promettendo di percorrere fino in fondo la strada che avrebbe conferito i diritti agli afroamericani.<sup>37</sup>

La seconda occasione in cui venne sollevata la proposta di *impeachment* contro Andrew Johnson si ebbe nel marzo del 1867. Ancora una volta il Congresso ed il Presidente condussero un feroce testa a testa per l'approvazione del *Tenure of Office Act*, una legge che sarebbe andata a limitare il potere presidenziale, impedendogli di licenziare i funzionari civili senza il consenso del Senato. Questa misura, che riuscì ad imporsi sopra al veto presidenziale, fu posta in essere al fine di evitare che il processo di ricostruzione del Paese fosse troppo concentrato nelle mani di Johnson. Seppure Johnson, come è emerso già in precedenza, si fosse mostrato conciliante con i latifondisti ex schiavisti del Sud, nelle elezioni congressuali del 1866 i repubblicani radicali ottennero un consenso larghissimo, da cui attinsero la forza per imporre il loro programma civile e militare nella primavera dell'anno successivo, programma formalizzato appunto nel *Tenure of Office Act*. La forza con cui i repubblicani si batterono per approvare tale "legge sul mandato" se da una parte proveniva dalla convinzione di dover conferire agli schiavi recentemente liberati determinati diritti, dall'altra parte aveva una faccia politico-strategica.

Infatti, tale legge avrebbe impedito al presidente Johnson di rimuovere dal suo incarico Edwin Stanton, *Secretary of War* alleato dei radicali all'interno del governo.

Si apre a questo punto il terzo ed ultimo tentativo, questa volta riuscito, di mettere in stato di accusa Andrew Johnson. Nonostante il divieto di deporre senza il consenso senatoriale i funzionari dai loro uffici, durante l'agosto del 1867, mentre il Congresso osservava un periodo di riposo dai lavori, il Presidente depose Stanton che venne sostituito *ad interim* da Ulysses S. Grant, che Johnson riteneva più in linea con il proprio credo politico. Di fronte alla fortissima reazione del Congresso, che ripristinò Stanton, Grant decise di dimettersi, temendo le azioni punitive che si sarebbero potute ripercuotere su di lui, che comunque coltivava ambizioni presidenziali. Ancora una volta il Congresso incontrò l'ostinata opposizione di Johnson, che licenziò di nuovo Stanton sostituendogli il generale Laurence Thomas, che fu prontamente arrestato dal primo il quale gli mosse contro l'accusa di aver occupato il suo ufficio illegalmente. Quest'ultimo atto del Presidente Johnson portò all'apertura di un'inchiesta per *impeachment* perché si configurò come una sfida alla costituzionalità della legge sul mandato, con una conseguente messa in discussione del potere del Congresso, al di là delle importanti differenze presenti *ab origine* con il *Republican Party*. La risoluzione di *impeachment* passò il 24 febbraio 1868, con 126 membri favorevoli alla Camera e 47 contrari. Venne istituito un comitato e stilati degli articoli di *impeachment*. L'articolo 1 sosteneva che Johnson aveva

---

<sup>37</sup> United States Senate, *The impeachment of Andrew Johnson (1868) President of the United States*, s.d.

rimosso Stanton dal suo incarico con la precisa intenzione di violare il *Tenure of Official Act* del 1867. Gli articoli 2, 3 ed 8 sostenevano che la nomina al Segretario per la Guerra del generale Thomas al posto di Stanton costituisse un'ulteriore violazione di tale legge. Il cuore dell'inchiesta è contenuto nei capi di accusa negli articoli dal 4 al 7, in cui si sostiene che il Presidente Johnson avrebbe cospirato con Thomas per destituire Stanton: saremmo di fronte, in questo caso, ad un vero e proprio "*high crime in office*". L'articolo 9 accusava il Presidente di aver deviato ordini e istruzioni relative alle operazioni militari comunicando direttamente con il generale dell'esercito, aggirando di fatto Stanton. Fu inoltre accusato, nell'articolo 10 dall'articolo dal rappresentante del Massachusetts Benjamin Butler, di aver disonorato il Congresso. Thaddeus Stevens, alla guida del Comitato misto per la ricostruzione, sostenne in modo accorato la ragione di quest'articolo, ritenendo che Johnson considerasse incostituzionale il 39° Congresso degli Stati Uniti, in quanto espressione solo di una parte degli stessi, e quindi privo, sempre dal punto di vista del Presidente in carica, di potere legislativo e di proporre emendamenti alla Costituzione. Questo per Stevens ha costituito una ulteriore violazione commessa da Johnson, che avrebbe dovuto provvedere a che le leggi venissero fedelmente eseguite. Nel marzo 1868 la Camera approvò i primi nove articoli. Il passaggio al Senato avvenne anche grazie ad un elemento che sarà rilevante negli altri tre casi di *impeachment* che andranno a segnare la storia statunitense: la copertura data dalla stampa al caso in questione, che, grazie al fortissimo potere di catalizzazione dell'opinione pubblica, ha fatto sì che anche l'istituzione senatoriale guardasse al caso con attenzione. Ed il ruolo fondamentale della stampa nell'esito del processo non sfuggì neanche al Presidente, che rilasciò a tal punto alcune interviste.

Il Senato, adottando una serie aggiornata delle cosiddette "*25 impeachment rules*", pose di fatto le basi per il primo processo di *impeachment* presidenziale nella storia degli Stati Uniti.

La difesa portata avanti dagli avvocati del Presidente fu tutta basata a contestare l'accusa di *high crime in office* di cui agli articoli 4, 5, 6, 7 sull'*impeachment* contro Johnson. I legali che difendevano il Presidente sostennero che le azioni di quest'ultimo non avevano in alcun modo violato il *Tenure of Official Act*. Hanno sostenuto che l'obiettivo di Johnson era quello di testare la costituzionalità dell'atto dinanzi alla Corte suprema, atto che peraltro rientrava nei diritti a lui riconosciuti e che, in generale tutti i cambi che vi erano stati al vertice del *Secretary of War*, a partire dal primo messo in atto dal Presidente che aveva come unico obiettivo quello di garantire la continuazione e l'efficienza del Dipartimento di Guerra degli Stati Uniti, non aveva in alcun modo compromesso l'operato di tale ufficio al punto di destituire il Presidente dal suo incarico. La spettacolarizzazione del processo, sostenuta ancora una volta dalla vastissima copertura mediatica, fece sì che questo venisse condotto in sessione aperta (tranne l'ultima seduta) e fu, in alcuni casi, sfruttato dai Senatori stessi per emergere. Proprio la grandissima copertura della stampa accentuò i risvolti drammatici con cui il processo si chiuse: 35 senatori votarono per condannare al Presidente per "*high crimes and misdemeanours*" e 19 senatori votarono a favore dell'assoluzione di Johnson. La maggioranza votò a favore della condanna, ma mancava un solo voto per raggiungere quei due terzi dei voti necessari per procedere con il processo. Contestualmente, si verificò anche un conflitto importante all'interno del Partito repubblicano: fra i 19 che votarono per l'assoluzione vi erano anche i cosiddetti "*Republican recusants*", che si misero contro il proprio partito per salvare il Presidente dalla destituzione, in nome però della tutela della Costituzione.

Johnson non fu quindi destituito dall'incarico e portò a termine il mandato presidenziale, restando in carica per tutti i quattro anni previsti dalla Costituzione.<sup>38</sup>

Il caso del secondo Presidente, Richard Nixon, per il quale fu proposto l'*impeachment*, è sicuramente più singolare perché fu l'unica volta nella storia degli Stati Uniti fino ad oggi in cui un Presidente si è dimesso di sua spontanea volontà per evitare il processo a suo carico. Richard Nixon, esponente repubblicano, fu eletto Presidente degli Stati Uniti per la prima volta nel 1968 e risultò vincitore della competizione elettorale presidenziale anche nel 1972, ma non portò a termine il suo secondo mandato poiché, come abbiamo detto, rinunciò all'incarico.

Seppure il processo di *impeachment* contro Nixon non iniziò mai, è facile comprendere come il solo fatto di aver rinunciato all'incarico presidenziale costituisce di per sé non solo un *unicum*, ma un evento talmente particolare da far pensare che i reati di cui il Presidente sarebbe stato eventualmente accusato siano talmente gravi che, sebbene non ci sia stata occasione di organizzarli in Articoli di accusa durante un processo a carico del Presidente, vadano sicuramente approfonditi, tenendo sempre come riferimento il dettato costituzionale sulle cause di responsabilità del Presidente. Il processo di *impeachment* contro Nixon fu voluto dalla Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti d'America nel 1973, a seguito ed a causa dei fatti accaduti all'*Hotel Watergate*, ovvero intercettazioni illegali a danno del Partito Repubblicano, che aveva il suo quartier generale al sesto piano del complesso di Washington. Il ruolo della stampa, sarà in questo caso, cruciale: la vicenda che portò alle dimissioni di Nixon nacque da un'inchiesta portata avanti da due giornalisti del *Washington Post*, Carl Bernstein e Bob Woodward, i quali non si limitarono a riportare le notizie che venivano fuori man mano che si procedeva nell'indagine, ma sistematizzarono i risultati delle loro inchieste in un libro, la cui risonanza, non solo all'interno della nazione americana, ebbe un impatto rimarchevole, a tal punto che la vicenda che di fatto decretò la fine della Presidenza Nixon è passata alla storia con il nome ad essa data dai giornalisti che se ne occuparono: scandalo *Watergate*.

Il 17 giugno 1972 la polizia arrestò presso il complesso *Watergate* cinque individui, di cui quattro erano ex membri della CIA che avevano ricoperto un ruolo particolarmente fattivo nell'operazione di contrapposizione alla rivoluzione castrista a Cuba. Il quinto uomo, James W. McCord era il capo della sicurezza del Comitato per la rielezione del Presidente (CREEP). I responsabili materiali del furto furono identificati in E. Howard Hunt Jr., ex ufficiale della CIA da poco alla Casa Bianca e in G. Gordon Liddy, precedentemente agente dell'FBI ed ora membro del CREEP. Cosa ancor più grave rispetto al negare, ovviamente, il furto, fu la distruzione delle prove e l'inscenamento, da parte della Casa Bianca, della scomparsa di Hunt che in realtà non aveva mai lasciato gli Stati Uniti. Il 23 giugno del 1972 il Presidente ordinò all'FBI di interrompere le indagini portate avanti dall'agenzia per suo conto. Le telefonate e le conversazioni avute nello Studio Ovale furono registrate e rivelarono la complicità del Presidente nell'azione criminosa ed ovviamente, il tentativo di insabbiamento dei fatti da lui perpetrato. Ciò che fece ancor più scalpore fu che la fonte dei due giornalisti lavorava anch'essa nell'FBI: si trattava di Mark W. Felt, grazie al quale si scoprì innanzitutto il coinvolgimento di Nixon nei fatti dell'*Hotel Watergate*, che le intercettazioni erano state finanziate con contributi della campagna elettorale illegalmente riciclati e che, in generale, Nixon aveva architettato una

---

<sup>38</sup> Ibidem.

imponente campagna politica di spionaggio e di sabotaggio, coinvolgendo anche membri dell'*intelligence*, per favorire la sua rielezione.<sup>39</sup>

Il processo contro Nixon iniziò il 30 ottobre del 1973 e furono tre i capi di imputazione di cui il Presidente dovette rispondere. Innanzitutto, Nixon fu accusato di *obstruction of justice* nel tentativo di impedire lo svolgersi delle indagini sulle attività criminose accadute all'interno del *Watergate*, di proteggere i responsabili e cercare di nascondere l'esistenza di altre attività criminose. Ancora, fu accusato di *abuse of power*, quindi di disporre del potere conferitogli dal mandato presidenziale per favorire sé stesso, in questo caso, come abbiamo detto precedentemente, per vincere le elezioni del 1972. All'interno del secondo Articolo contro Nixon, entra, ancora una volta, il richiamo alla lealtà che il Presidente è tenuto ad osservare nei confronti del popolo americano; infatti, il fatto di essersi servito di alcune unità delle agenzie federali quali la *Federal Bureau of Investigation* e l'*International Revenue Service* in maniera illegale ed a scopo personale è stato considerato, nell'ambito del processo, una violazione dei diritti costituzionali dei cittadini. Infine, Richard Nixon fu accusato di aver tenuto, nei confronti del Congresso, un atteggiamento irrispettoso. Originariamente vi fu un quarto Articolo che il comitato giudiziario però rifiutò di includere fra quelli di cui il Presidente avrebbe dovuto rispondere, ovvero quello che vedeva Nixon quale responsabile di una *tax fraud*. Tale Articolo venne però scartato in quanto legato alla condotta privata del Presidente e non ad un abuso perpetrato facendo leva sul suo potere presidenziale<sup>40</sup>. Gli Articoli furono presentati alla Camera dei rappresentanti con l'appoggio di sette repubblicani e ventuno democratici. Se guardiamo al dettato costituzionale, comprendiamo perché i reati di cui è stato accusato Nixon rientrano nelle varie categorie che descrivono quali sono le cause di responsabilità del Presidente degli Stati Uniti: il fatto di aver utilizzato le agenzie federali per propri scopi può essere visto da una parte come un tradimento nei confronti dei cittadini statunitensi, ma anche verso l'Ufficio ricoperto, il quale richiede la massima trasparenza, dall'altra come un tentativo, in parte riuscito (dobbiamo infatti ricordare agenti come Mike Felt, che al contrario di alcuni suoi colleghi, collaborò affinché tale vicende uscisse allo scoperto) di corrompere unità delle medesime agenzie, impegnando in attività non legali i membri dell'FBI e dell'IRS, sottraendoli, almeno parzialmente, al loro compito rispettivamente di garantire la sicurezza dentro e fuori i confini degli Stati Uniti e di gestire il denaro proveniente dalla riscossione dei tributi nella maniera prevista dalla legge. Una prima ammissione di colpa fu fatta da Nixon il 9 agosto del 1974, quando Nixon ammise la sua complicità con il caso *Watergate*: questo confermò ciò di cui Nixon era accusato all'Articolo I ed ebbe come risultato quello di perdere l'appoggio dei repubblicani che lo difendevano dall'accusa di ostruzione alla giustizia. Dagli stessi fu poi avvertito, che dopo tale ammissione, il processo di *impeachment* avrebbe portato sicuramente alla sua rimozione dall'incarico presidenziale. Quindi il Presidente si dimise il 9 agosto 1974, prima che la Camera potesse votare sugli Articoli di *impeachment*.

Il terzo capo dello Stato contro il quale venne avviato un processo di *impeachment* fu il democratico William Jefferson Clinton, più noto con il nome di Bill Clinton, quarantaduesimo Presidente del Paese ed ex governatore dell'Arkansas.

---

<sup>39</sup> R. Perlstein, *Watergate Trial and Aftermath*, Encyclopaedia Britannica, 2019.

<sup>40</sup> J.P. Cole, T. Garvey, *Impeachment and Removal*, Congressional Research Service, 2015, p.10.

Il procedimento parlamentare nei confronti di Clinton si articolò in due fasi. Cominciò nel dicembre del 1998 e prese avvio su proposta dagli esponenti repubblicani della Camera dei Rappresentanti con due capi di accusa, spergiuro e ostruzione alla giustizia. Tali accuse nacquero dopo la denuncia per molestie sessuali a carico del Presidente da parte della giornalista Paula Jones, perpetrate nel 1991, quando Clinton era ancora governante dell'Arkansas. Le altre due imputazioni su cui si incardinò la seconda parte del processo cominciata il 12 gennaio 1999, ovvero ancora una volta quella di spergiuro e di abuso di potere, non arrivarono al Senato. Chiamato a rispondere alle accuse della Jones, in quello stesso processo Bill Clinton negò di aver avuto “rapporti personali” che esulassero dal legame professionale con la psicologa Monica Lewinsky, stagista presso la *White House* durante il primo mandato della sua presidenza. Indipendentemente dal “fattore morale” che ha reso il processo così noto, se ci rivolgiamo nuovamente alle cause di responsabilità del Presidente degli Stati Uniti come descritte dalla Costituzione, lo spergiuro può essere collocato nella categoria degli *high crimes and misdemeanours* poiché, mentendo alla Giuria, Clinton ha danneggiato non solo l'integrità che denota l'ufficio per cui è chiamato ad operare, ma ha anche agito ledendo e sovvertendo il principio di legalità alla base dello Stato di diritto e della giustizia, completamente a danno del popolo degli Stati Uniti d'America. Ma non è tutto: secondo Ken Starr, il quale presedette l'inchiesta, Bill Clinton avrebbe cercato, interfacciandosi con l'avvocato della Lewinsky, suo amico, di “comprare il silenzio” della stessa offrendole un posto di lavoro alle Nazioni Unite, di fatto ostruendo la giustizia cercando di corrompere la psicologa. Il Presidente *impeached* tentò inoltre di ostruire la giustizia obbligandola a sottoscrivere una dichiarazione giurata (*affidavit*) in cui negava la loro relazione. Ancora più grave fu il tentativo di influenzare la sua segretaria personale Betty Currie sul contenuto della deposizione che ella avrebbe dovuto rilasciare davanti al Gran Giurì. Da questo punto di vista, la cosa fu ancor più grave, perché la Currie, in quanto funzionario di Stato aveva un rilevante obbligo di lealtà nei confronti del popolo americano, dovere dal quale Clinton cercò di allontanarla, provando a inserire all'interno del suo discorso elementi non veri o racconti dei fatti riportati solo parzialmente. Il Presidente negò la perpetrazione di entrambi i reati a lui attribuiti e la difesa sostenne che entrambi gli Articoli del processo volti a condannarlo presentavano accuse ad ogni modo vaghe e che non erano presenti gli standard costituzionali che potessero giustificare la rimozione dall'incarico. La difesa sostenne che il Presidente non avrebbe potuto rilasciare dichiarazioni false o fuorvianti semplicemente perché la Camera ha lasciato che non solo il Presidente, ma anche il Senato indovinassero quali fossero i capi di imputazione a carico di Clinton senza mai specificarli in maniera precisa, a tal punto che il diritto di difendersi, previsto in Costituzione, è venuto meno, in quanto la controparte non sapeva materialmente su cosa costruire la difesa. Abbiamo già parlato nel capitolo precedente dell'importanza rivestita dal popolo nell'elezione del Presidente degli USA e quanto importante sia importante il rapporto di fiducia che intercorre fra quest'ultimo ed il Presidente, ed infatti all'interno della vicenda che ha visto *impeached* Bill Clinton questo fattore è stato utilizzato dalla difesa: i legali del Presidente hanno sostenuto che il popolo americano meritasse di sapere di quali dichiarazioni, considerato anche il valore e la gravità di mettere in stato di accusa il Presidente, Clinton fosse chiamato a rispondere nel processo intentato contro di lui, considerando che se esso si fosse concluso con la destituzione del capo dello Stato, sarebbero stati praticamente annullati i risultati delle elezioni.

Inoltre, il fatto che il Presidente avesse offerto un lavoro alla Lewinsky per corromperla e spingerla a non dichiarare nulla che potesse andare contro di lui nel processo Jones è stato smentito dalla stessa, la quale ha sostenuto che né Clinton né chi per lui abbia mai cercato di fare ciò, o che il Presidente abbia cercato di concordare la versione lei avrebbe dovuto fornire durante il processo Jones.<sup>41</sup>

Nella votazione per il reato di falsa testimonianza 10 senatori repubblicani e 45 democratici sostennero che Clinton non dovesse essere dichiarato colpevole: da tale accusa venne quindi assolto con 55 voti favorevoli alla sua assoluzione e 45 contrari.

Anche il secondo capo di imputazione, quello per il quale il Presidente era accusato di aver ostruito la giustizia, non raggiunse il numero di favorevoli alla destituzione (i due terzi dei senatori, ovvero 67), ma il Senato si spaccò esattamente a metà: 50 senatori votarono per l'assoluzione di Clinton e gli altri 50 lo ritennero colpevole invece del reato di cui era accusato.

Una volta dichiarato innocente per entrambi gli illeciti che lo videro imputato nella prima parte del processo contro di lui, la nuova accusa contro Clinton assunse un carattere particolare ed inusitato se guardiamo alla giurisprudenza statunitense: la senatrice democratica Dianne Feinstein propose una “condanna morale” per il Presidente, a causa del suo comportamento da ella considerato “vergognoso e indifendibile”. La mozione della Feinstein non passò (56 voti contrari e 43 favorevoli). Dopo il processo, non si assistette comunque ad un calo di popolarità di Clinton presso l'opinione pubblica, questo perché, se da una parte il Presidente non aveva dimostrato una condotta irreprensibile nel processo, sottovalutando l'importanza di ammettere immediatamente la propria colpevolezza, dall'altra parte gli venne in soccorso il fatto che furono molto apprezzate, almeno da una parte della popolazione statunitense, alcune misure economiche da lui messe in campo (la politica economica è un tema che ha sempre diviso l'opinione pubblica, in qualsiasi tempo, e a prescindere dalla personalità politica da cui veniva condotta) e ciò ha arrestato la caduta a cui la popolarità del Presidente sarebbe potuta andare incontro.

L'ultimo Presidente per cui è stato richiesto l'*impeachment* è Donald John Trump, capo di Stato repubblicano tutt'oggi in carica. Si è cercato di avviare più di un procedimento contro di lui: possiamo praticamente affermare che da quando è stato eletto capo di Stato nel 2016, la spada di Damocle di un eventuale processo di *impeachment* ha sempre pesato sulla sua testa.

Il primo tentativo di intentare un processo contro di lui per *high misdemeanors* fu promosso nel 2017 da due membri democratici della Camera dei Rappresentanti, Al Green e Brad Sherman. Poiché nel 2017, la Camera era numericamente nelle mani dei repubblicani, la loro protesta venne rigettata con 364 voti contrari e 58 favorevoli. Una svolta vi è stata nel 2018, in quanto, a seguito delle votazioni, l'equilibrio all'interno della Camera muterà ed il numero di deputati repubblicani è diventato superiore rispetto a quelli dei democratici. Da questo momento sono iniziati controlli ed indagini capillari su tutte le azioni del Presidente, in particolare dal punto di vista finanziario. Ancora una volta è emerso un legame poco chiaro con la Russia: Trump avrebbe spinto il suo avvocato Michael Cohen a mentire sul coinvolgimento del governo russo nelle elezioni presidenziali del 2016 per ricevere da quest'ultimo l'autorizzazione ad erigere una *Trump Tower* sul suolo moscovita. Proprio nel 2019 Trump verrà scagionato dall'accusa di ostruzione alla giustizia nell'ambito del *Russiagate*, dal

---

<sup>41</sup> United States Senate, *Impeachment of President William Jefferson Clinton*, Document 106-2 1<sup>st</sup> Session, 1999.

momento che non sussistevano prove del suo coinvolgimento nell'attacco compiuto dagli hacker del Cremlino a danno della candidata democratica Hillary Clinton nel 2016. Il rapporto del procuratore speciale Muller ha, di fatto, archiviato qualsiasi ipotesi di avviare contro il *Chief executive* un processo di *impeachment* tanto per le accuse di ostruzione alla giustizia che per quella di *treason*, che nella fattispecie sarebbe consistita in un'accusa di spionaggio a favore della Russia.

Archivate queste prime accuse, nel 2019 la Speaker della Camera dei Rappresentanti Nancy Pelosi ha dichiarato che la tendenza del Presidente a esprimersi in maniera poco chiara su varie questioni e a non dare seguito alle disposizioni del Congresso non solo andava ad ostacolare il lavoro delle istituzioni, di fatto penalizzando i cittadini statunitensi, ma si configurava come un vero e proprio reato di ostruzione alla giustizia, di conseguenza tale comportamento avrebbe potuto costituire la base su cui poggiare un eventuale processo in *impeachment*, il cui capolinea, è bene tenerlo sempre presente, sarebbe stata la destituzione dall'ufficio presidenziale. Per indagare in modo capillare sull'operato del Presidente sei diverse commissioni in seno alla Camera dei Rappresentanti hanno avviato indagini sul capo dello Stato in carica, in base alla materia della quale si occupano: la commissione *Oversight and Reform*, che si occupa di supervisionare le attività del Governo e dell'amministrazione in carica, in questa circostanza particolare ha l'obiettivo di indagare sull'esistenza o meno di una operazione di occultamento delle registrazioni telefoniche fra Trump e esponenti di primo piano degli altri Paesi del mondo, la commissione *Ways and Means*, la quale si occupa di diversi ambiti, dalla salute, alla sicurezza sociale, al commercio, la *Judiciary commission*, che si è occupata della denuncia a carico di Trump e di una eventuale opera di occultamento della stessa da parte del Congresso, la commissione di indagine sui *financial services*, la commissione di *Intelligence* ed infine quella per i *Foreign Affairs*, la quale ha approfondito la natura dell'interazione fra Rudolph Giuliani, uno degli avvocati del Presidente ed il Dipartimento di Stato. Bisogna precisare che queste sei *committees* sono organi interni permanenti della *House of Representatives* con il compito di coordinare le varie materie di cui si occupano, ma hanno assunto, in quella specifica situazione, anche il compito di analizzare i movimenti del Presidente considerati cause di responsabilità. Per aggirare l'ostacolo dell'*executive privilege* di cui il Presidente e l'amministrazione si stavano servendo come scudo, il 31 ottobre 2019, la Camera, con 232 voti favorevoli e 196 contrari, ha deciso di formalizzare le accuse contro il Presidente, in questo modo obbligandolo a collaborare con la Camera, fornendogli anche i documenti da essa richiesti per proseguire nelle indagini. Se ci ricollegiamo a ciò che abbiamo detto in precedenza, quest'atto di formalizzazione è servito innanzitutto per porre un freno alla tendenza del Presidente di ostruire la giustizia. Oltre a rendere ufficiale le accuse contro di lui, il documento approvato dalla commissione a fine ottobre ha posto anche il primo tassello del cosiddetto *Ucrainagate*, vicenda nella quale Trump è accusato di aver fatto pressioni sul Presidente ucraino Volodymyr Zelensky affinché venissero avviate delle indagini sugli affari in Ucraina del figlio di Joe Biden, uno dei candidati democratici alle elezioni presidenziali del 2020, nonché ex Vicepresidente degli Stati Uniti durante l'amministrazione Obama. Inoltre, ha sostenuto un membro dell'*Intelligence*, dopo una lunga serie di indagini, Trump non si sarebbe solamente limitato ad insistere sull'apertura di indagini sul figlio di Biden, ma avrebbe inviato 400 milioni di dollari di aiuti militari all'Ucraina. Sin dall'inizio del suo mandato, Donald Trump non si è mai posto particolari problemi ad offendere pesantemente chiunque lo accusasse

sui suoi canali social, che ha utilizzato anche per difendersi strenuamente dalle accuse mosse contro di lui.<sup>42</sup> Il 17 gennaio è stato ufficialmente dato avvio al processo contro Trump in cui le accuse ufficiali erano abuso di potere e ostruzione ai lavori del Congresso.

Per quanto riguarda la prima accusa di *abuse of power*, 52 senatori hanno votato per la colpevolezza di Trump, compreso il repubblicano Mitt Romney, e 48 lo hanno invece ritenuto non colpevole.

Per quanto riguarda la seconda, coloro che si sono schierati per la non colpevolezza sono stati 53 e quelli per la colpevolezza 47.

Come vedremo meglio nel prossimo capitolo, affinché il processo proseguisse, ci sarebbe dovuta essere, almeno per una delle due accuse, la maggioranza dei due terzi. Di conseguenza, Trump è stato scagionato da tutte le accuse ed il processo di *impeachment* si è arrestato al primo stadio.

## 2.2 Cause di responsabilità del Presidente della Repubblica francese

Per quanto riguarda le cause di responsabilità del Presidente francese, bisogna analizzare tanto la giurisprudenza vigente fino a prima della riforma costituzionale del 2007, quanto le modifiche apportate dopo la riforma. Bisogna partire dal presupposto che il Presidente è irresponsabile per quanto riguarda gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni secondo quanto stabilito dall'articolo 67, Titolo IX della Costituzione, il quale riguarda l'Alta Corte francese. Lo stesso articolo stabilisce che al Presidente non può essere richiesto di testimoniare di fronte a nessuna giurisdizione e nessuna autorità amministrativa francese, inoltre non può essere oggetto di un'azione in giustizia, di un'indagine, di un atto di istruzione giudiziaria o di citazione. Nei suoi riguardi sono sospesi tutti i termini di prescrizione o decadenza. Le procedure a cui viene fatto ostacolo possono essere riprese o avviate contro di lui nel mese successivo alla cessazione del suo mandato. A questo stato di cose, sono previste dallo stesso articolo due eccezioni, contenute rispettivamente all'articolo 53-2, compreso nel Titolo VI sui trattati e gli accordi internazionali, e all'articolo 68, l'altra delle due norme costituzionali che compongono il Titolo IX.<sup>43</sup>

L'articolo 53-2 sostiene che la Repubblica può riconoscere la giurisdizione della Corte penale internazionale alle condizioni di cui al trattato firmato il 18 luglio 1998. Il trattato in questione è lo Statuto di Roma, nato per riconoscere dal punto di vista giuridico, e quindi condannare, gli efferati crimini contro milioni di uomini e donne che hanno caratterizzato il Novecento. In questo articolo, la Repubblica francese afferma di riconoscere la legittimità della Corte penale internazionale come organo giudicante, di considerare il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e i crimini di aggressione reati di una gravità tale da derogare quanto prescritto nell'articolo 67 circa l'impossibilità di intraprendere un'azione di giustizia contro il Presidente. Particolarmente importante è, a questo proposito, quanto prescritto all'articolo 27 dello Statuto, presente nella Parte III dello stesso, nella quale vengono stabiliti i principi generali di diritto penale che lo informano. Nell'articolo appena citato è

---

<sup>42</sup> G. Aravantinou Leonidi, *L'impeachment di Donald Trump e i possibili riflessi sulle elezioni presidenziali del 2020*, Diritti comparati, 2019

<sup>43</sup> T. Giovannetti, *La disciplina della responsabilità penale dei titolari del potere esecutivo in Francia*, Consulta online, 2011.

spiegato che, vigendo un principio di totale esclusione di qualsivoglia immunità, è considerata irrilevante, ai fini della responsabilità penale e della irrogazione della pena, la posizione ufficiale della persona accusata, in questo caso del capo dello Stato francese. Parlando di un capo di Stato, è sicuramente importante rilevare che nell'articolo 53-2 la Francia stabilisce di accettare come legittime anche le pene comminate in caso di colpevolezza, reclusione a termine per un massimo di trent'anni senza alcuna soglia minima o l'ergastolo, anche se comunque sia è prevista la possibilità da parte degli Stati di applicare le pene stabilite dal loro diritto interno, ed anche di applicare loro normative che non prevedono le pene descritte dallo Statuto.<sup>44</sup>

La seconda eccezione è costituita dall'articolo 68, in cui è stabilito che il Presidente della Repubblica può essere destituito solo in caso di mancanza ai propri doveri incompatibile con l'esercizio del proprio mandato. La seconda parte dell'articolo descrive come avviene e quali sono le istituzioni dello Stato coinvolte nel processo di *destitution*, oltre a stabilire che ruolo rivestono le stesse nel processo. Questa parte verrà esaminata nel dettaglio nel capitolo successivo, considerando anche che proprio il funzionamento e la composizione dell'organo giudicante sono stati oggetto della riforma costituzionale del 2007.

Prima del 2007 l'articolo 68 stabiliva la generale irresponsabilità politica e giuridica del Presidente della Repubblica per quanto riguarda gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni di cui investito dal proprio ufficio, salvo nei casi di *haute trahison* (alto tradimento) ed in ogni caso era previsto un privilegio di giurisdizione le cui caratteristiche vedremo meglio nel capitolo successivo. Fra gli atti per i quali il Presidente è da considerarsi irresponsabile rientrano esclusivamente quegli atti necessari alla realizzazione dei doveri e dei compiti istituzionali del Presidente. Proprio come per gli Stati Uniti, abbiamo visto, nella nostra ricerca, quali difficoltà si incontrano nel voler andare a definire in maniera puntuale che tipi di reati possono considerarsi "gravi crimini e misfatti", anche qui vi sono state non poche difficoltà nel definire cosa si intendesse per "alto tradimento", ma per un motivo diverso, ovvero la mancanza di indicazioni tanto nel testo Costituzionale, quanto nella legislazione organica o ordinaria.

Praticamente è rimesso alla *Haute Court de Justice* stabilire quali fattispecie di reato sono ascrivibili all'alto tradimento e quali sanzioni debbono essere comminate nel caso in cui il reato venga posto in essere.<sup>45</sup>

Per avere indicazioni più precise sulle fattispecie di reato che possono essere considerate <<alto tradimento>>, bisogna consultare il testo costituzionale francese del 1848, dove l'*haute trahison* è definito come <<ogni misura con cui il Presidente scioglie l'Assemblea nazionale, la proroga o pone ostacoli al suo mandato>>. Possiamo notare come tale causa di responsabilità alla fine del XIX secolo fosse concepita dai costituenti francesi solo come frutto di un comportamento esecrabile del Presidente dal punto di vista puramente istituzionale e non viene considerata, almeno in riferimento a quanto stabilito nel testo costituzionale, come forma di alto tradimento la mancanza di lealtà del Presidente nei confronti del popolo francese. In realtà il vuoto normativo causato dalla mancanza di specificazioni riscontrate nell'articolo 68 della Costituzione del 1958 è stato previsto contro l'impunità che risulterebbe da un tradimento deliberato dei doveri connessi alla carica di Presidente, senza che essi siano stati espressamente

---

<sup>44</sup> R. Luzzatto, F. Pocar, *Codice Internazionale di Diritto Pubblico*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2016, p.187.

<sup>45</sup> T. Giovannetti, *La disciplina della responsabilità penale dei titolari del potere esecutivo in Francia*, Consulta online, 12 gennaio 2011.

previsti in un testo. È particolarmente importante rilevare che l'immunità di cui il Presidente gode per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni è da intendersi in maniera perenne, ovvero ha valore anche dopo la fine del mandato. Due casi storici confermano questa disposizione. Il primo, verificatosi nella Francia della III Repubblica si inserisce all'interno dell'inchiesta meglio conosciuta con il nome di *affaire Dreyfus*: quest'ultimo era stato accusato di oltraggio nei confronti dell'Armata francese ed aveva citato come testimone della difesa l'ex Presidente della Repubblica Casimir-Perrier, che si era dimesso nel 1895. Una volta convocato davanti alla Corte d'Assise, egli si rifiutò di rispondere invocando la sua irresponsabilità.<sup>46</sup> Questo caso funge da conferma, dal punto di vista della prassi, della norma secondo la quale il Presidente, non solo se accusato, ma anche se chiamato testimoniare, può far valere la propria immunità.

Il secondo caso in questione ha visto coinvolto l'ex Presidente Giscard d'Estaing, che ha ricoperto il ruolo di capo dello Stato francese dal 1974 al 1981. Nel 1984 venne istituita una corte parlamentare per indagare circa il suo coinvolgimento nell'*affaire des avions renifleurs*.

In questa vicenda, il Presidente fu accusato di aver permesso, ovviamente di concerto con altri importanti uomini politici francesi, di far investire Elf, al tempo società pubblica che quindi necessitava del consenso dello Stato prima di prendere qualsiasi decisione, nella ricerca su aerei che avrebbero potuto, secondo l'intenzione dei suoi inventori, i quali non lavoravano per l'Elf, rilevando la presenza di eventuali acque sotterranee, individuare la posizione dei depositi petroliferi. Il motivo per cui però il Presidente fu chiamato a deporre presso la commissione d'inchiesta fu quello di non aver ben ponderato il fatto che un'invenzione di quel tipo era, a tutti gli effetti, un dispositivo militare, nella misura in cui sarebbe stato capace di rilevare la presenza di uranio, un chiaro segno del passaggio di un sottomarino nucleare.

D'Estaing chiese al Presidente in carica Mitterand, esercitando il suo potere di arbitro per assicurare il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato, come sostenuto dall'articolo 5 della Costituzione, di ribadire l'immunità di cui egli avrebbe dovuto godere anche dopo la fine del suo mandato. Mitterand lo fece, di fatto ribadendo che essa valesse non solo di fronte ad un'iniziativa parlamentare, ma anche verso le azioni portate avanti dall'autorità giudiziaria.<sup>47</sup>

Va ricordato inoltre, in quanto caso in cui ci sarebbe potuto essere un processo con conseguente *destitution* del Presidente per la prima volta nella Quinta Repubblica, quello che ha riguardato Hollande, accusato dai parlamentari di destra di aver divulgato segreti di Stato ai giornalisti. Un primissimo passo fatto verso la messa in stato di accusa dell'ex segretario del Partito Socialista francese era stato fatto poiché 79 deputati, compreso il leader del Partito Repubblicano Christian Jacob e l'ex Premier François Fillon. Vi erano ovviamente pochissime possibilità che l'iniziativa potesse trovare un prosieguo nell'istituzione di un vero e proprio processo a carico di Hollande perché la destra non aveva la maggioranza in Parlamento. Anche in questo caso quindi non vi è stata una controversia legale che ha portato alla destituzione dall'ufficio, ma il caso del Presidente Hollande ci permette, ancora una volta, come era stato per il caso Nixon, anche se con un ruolo diverso, di capire quanto la stampa sia diventata importante nella vita politica di un Paese: nel caso in questione ci si sarebbe potuti limitare a

---

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ibidem.

redarguire il Presidente, arrecandogli un danno non indifferente, dal momento che all'epoca dei fatti l'indice di gradimento nei suoi confronti presso il popolo francese era uno scarno 4%, invece si è deciso, e non solo per motivazioni politiche, di optare per un tentativo, anche se poi fallito, di messa in stato di accusa nei suoi confronti, considerando le rivelazioni fatte dal capo dello Stato ai giornalisti un vero e proprio *haute trahison*.

### 2.3 Cause di responsabilità del Presidente della Repubblica italiana

Le cause di responsabilità del Presidente della Repubblica italiana sono indicate nell'articolo 90 della Costituzione, il quale sancisce l'irresponsabilità del Presidente per quanto riguarda gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. Queste due corrispondono ad ipotesi estreme, mentre, come sostenuto da Crisafulli, vi è un'area molto vasta tra i due estremi costituiti dai reati di cui all'articolo 90, area nella quale possono collocarsi numerose ipotesi<sup>48</sup> di reato, consistenti in un uso idoneo delle prerogative presidenziali come assegnate al Capo dello Stato nel dettato costituzionale, ma comunque non talmente gravi da configurarsi quali reati nel senso di quelli di cui all'articolo 90: si può parlare, nel caso in cui si verificasse una situazione di questo tipo, di responsabilità politica del capo dello Stato. In questa sede ci occupiamo dei "reati" del Presidente, quindi delle due ipotesi che prevedono la forma più grave di uso inidoneo da parte del capo dello Stato delle prerogative a lui assegnate dall'ufficio da egli ricoperto, ma per dare una visione più completa di questo ampio "ventaglio" di responsabilità, per dirla come farebbe Crisafulli, dobbiamo seppure brevemente, citare quali sono le responsabilità politiche che non costituiscono un reato, ma che potrebbero comunque configurarsi come un atto non ortodosso da parte del Presidente, assumendo come metro di giudizio il suo ruolo di garante ed arbitro del buon funzionamento delle istituzioni all'interno del sistema democratico e di difensore della Costituzione. In altre parole, per presentare il quadro delle responsabilità presidenziali nella maniera più completa possibile, non possiamo prescindere dal punto di vista di Lorenza Carlassarre, secondo la quale la maniera con cui ci si approccia a stabilire quali siano le responsabilità del capo dello Stato vada completamente ripensata: non si dovrebbe pensare alla questione ritenendo il Presidente <<irresponsabile tranne che >> ma anzi <<responsabile per quello che fa>>, fermo restando i limiti che vedremo.<sup>49</sup> Si è talvolta parlato di responsabilità "diffusa" del Presidente, che corrisponde alla libertà di manifestazione del pensiero stabilita dall'articolo 21 della Costituzione, la quale consiste nella libertà di critica da parte di quest'ultimo senza alcuna norma di rilievo costituzionale che vada a porre un limite. Ancora, può essere ascrivibile al Presidente, una forma di responsabilità definita "istituzionale-libera", che è assimilabile a quella diffusa per quanto riguarda il fatto che ha luogo senza alcuno strumento giuridico di supporto, ma che, se vogliamo, ha <<conseguenze assimilabili a quelle prodotte dalla vera e propria responsabilità istituzionale.>><sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, Milano, Giuffrè Editore, 1960, p.647.

<sup>49</sup> G. Branca, A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, 1978, pag.154.

<sup>50</sup> G. U. Rescigno, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica* in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, 2012, pp. 352-353.

Si può passare a questo punto a descrivere quali sono le fattispecie di azioni che, ai sensi della Costituzione italiana, implicano il giudizio di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica, e sono quindi causa di responsabilità cui va incontro quest'ultimo. Tali ipotesi di deroga rispetto all'irresponsabilità di cui il Presidente gode nell'esercizio delle funzioni conferitegli dal mandato sono descritte nell'articolo 90 della Costituzione. L'articolo 90, primo comma, ipotizza la responsabilità ad un atto compiuto dal Presidente nei casi di alto tradimento o attentato alla Costituzione. Il secondo comma descrive il procedimento di messa in Stato di accusa specificando le istituzioni coinvolte; questa parte verrà approfondita nel capitolo successivo. Come nei casi francese e statunitense, anche in Italia le interpretazioni che sono state fornite per definire meglio i contorni e il significato dei due illeciti sono diverse e numerose, ma tutte ritengono che i due atti diano luogo ad una responsabilità di tipo giuridico, e, più precisamente, penale-costituzionale.<sup>51</sup> Sulla responsabilità giuridica che avrebbe luogo una volta commessi tali illeciti, sono emersi sostanzialmente tre diversi orientamenti, seppure con diverse sfumature all'interno di ciascuno.

Secondo la teoria cosiddetta penalistica, spiegata da Crisafulli,<sup>52</sup> i reati di cui all'articolo 90 dovrebbero trovare riscontro, all'interno del codice penale, in quelle disposizioni volte a tutelare la responsabilità interna e internazionale dello Stato. Una variante di questa tesi, che assume il nome di "codicistica", si è spinta oltre, soprattutto per quanto riguarda il reato di alto tradimento, che, secondo tale teoria, va punito esclusivamente ai sensi dell'articolo 77 del codice penale militare, all'interno del quale, compare la locuzione "alto tradimento", anche se solo nella rubrica, in quanto la norma si limita a richiamare reati comuni specificando che essi andranno puniti in maniera più grave se commessi da militari. La teoria codicistica trova il suo fondamento all'interno della formula *nullum crimen sine lege* di cui all'articolo 25 della Costituzione. In quest'ottica, se non fosse possibile determinare positivamente i due reati, spetterebbe al Parlamento che muove l'accusa e alla Corte in funzione di organo giudicante colmare tale vuoto normativo, in violazione dei principi di legalità, tassatività e determinatezza delle norme penali di cui il Presidente è accusato. Addirittura, alcuni si sono spinti a considerare la norma, se non sostenuta da un intervento legislativo volto a specificare i due reati da essa menzionati, inapplicabile. Tale problema ha trovato una risposta risolutiva secondo la quale nei casi in cui la Costituzione ha voluto rinviare a leggi di attuazione, lo ha fatto in maniera chiara e deliberata, sebbene si concordi sull'«insufficiente determinatezza» delle due fattispecie di reato nel testo costituzionale. Questa è una posizione emersa fin da subito all'interno della storia repubblicana d'Italia: già l'onorevole Bettiol aveva proposto all'Assemblea costituente di specificare meglio i delitti presidenziali. L'Assemblea, ed *in primis* Meuccio Ruini, respinsero tale sollecito, esprimendo quindi il rifiuto della teoria codicistica in seno alla Costituente.

Infine, la teoria penalistica è ostacolata nella sua accettazione dal fatto che comunque il rinvio al codice penale di due o più fattispecie, non riuscirebbe a coprire in maniera esauriente tutte le fattispecie di reato che il Presidente potrebbe commettere contro i beni tutelati in Costituzione<sup>53</sup>. Inoltre, come spiega Mortati, è da prendere in considerazione il fatto che sebbene sussista un vasto numero di atti e comportamenti anche omissivi che sono legittimi se

---

<sup>51</sup> F. Sacco, *La responsabilità politico-istituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma, p.210.

<sup>52</sup> Sacco cita, a questo proposito, l'opera *Lezioni di diritto costituzionale* di V. Crisafulli.

<sup>53</sup> F. Sacco. *La responsabilità politico-istituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma, p.213.

considerati in maniera isolata, essi potrebbero comunque essere non solo causa di destabilizzazione delle istituzioni dello Stato, ma anche gravemente lesivi dell'integrità dello stesso.

Il secondo indirizzo, detto autonomistico, gode di maggior seguito: esso ritiene i reati di alto tradimento e attentato alla costituzione figure autonome di reato, di conseguenza non rintracciabili negli atti criminosi di cui nel codice penale. Anche all'interno di questo orientamento vi sono correnti diverse, ma tutte concordano sul fatto che vi è, negli illeciti presidenziali, una componente politica necessaria. Il peso attribuito a quest'ultima è l'elemento che crea la varietà di vedute all'interno dell'indirizzo autonomistico. Di conseguenza, maggiore è il peso attribuito al fattore politico, tanto più consistente verrà considerata l'indeterminatezza a livello costituzionale, e quindi il potere discrezionale dell'organo giudicante. Invece, se il peso politico non è considerato tale da compromettere il principio di legalità, e si possono quindi individuare le due fattispecie di reato anche se in maniera generica, la Corte costituzionale avrà dei parametri più precisi in cui incardinare il proprio giudizio. Questa seconda visione è maggiormente condivisa, e tiene conto anche del fatto che gli illeciti presidenziali, nella loro definizione, devono tenere conto non solo della posizione attribuita al capo dello Stato nella Costituzione, ma anche dei doveri che tale ufficio affida al Presidente. In particolare, tali doveri si sviluppano dall'articolo 91 del testo costituzionale e consistono quindi nella << salvaguardia della personalità interna ed internazionale dello Stato >>, quindi rispettivamente nella tutela della Costituzione e nell'obbligo di non commettere tradimento nei confronti dello Stato italiano stesso.<sup>54</sup> Infine, per quanto riguarda la pena, l'indirizzo autonomistico ritiene che, nonostante l'esistenza più o meno grave del peso politico all'interno dell'illecito, la cui importanza si riflette all'interno della composizione del collegio giudicante, non vada comunque trascurata la responsabilità politica del capo dello Stato e di conseguenza egli andrà punito nella misura massima prevista nel codice penale.

Il terzo ed ultimo orientamento emerso sulla responsabilità del Presidente è quello cosiddetto costituzionalistico. Tale corrente parte dal presupposto constantiano che, le fattispecie di reato che possono essere perpetrate a danno dello Stato sono talmente tante che risulterebbe oltre che controproducente, impossibile ingabbiarle all'interno di norme strettamente determinanti l'illecito stesso. D'altra parte, non è da trascurare il forte impatto destabilizzante che avrebbe sulla comunità la condanna o l'assoluzione ingiusta del capo dello Stato, proprio per la grandissima funzione aggregatrice e simbolica rivestita dal capo dello Stato, in accordo alla teoria psicosociologica freudiana di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente. L'approccio costituzionalistico tenta di fare un distinguo fra le due fattispecie, considerando reato solo l'alto tradimento, mentre l'attentato alla Costituzione configurerebbe una responsabilità giuridica non penale di tipo costituzionale, sanzionabile esclusivamente con la destituzione dall'incarico. Tale interpretazione è stata ampliata da Sergio Ortino, il quale ha anche specificato i casi in cui sarebbe possibile incorrere in una responsabilità di questo tipo.

Tenendo in considerazione il fatto che egli scrive nel 1973, muove la sua tesi partendo dal fatto che l'Italia era in quel determinato momento storico un sistema parlamentare con un grado di frammentazione politica, dal punto di vista partitico, elevatissimo, improntata ad un

---

<sup>54</sup> Ibidem, p.214.

progressivo aumento dei poteri presidenziali, cui si accompagnava una <<coloritura sempre più politica>> dei poteri stessi. Di conseguenza, data l'amplessima libertà di manovra del Presidente negli atti che avrebbe potuto porre in essere, bisognava far corrispondere ad essi le giuste forme di responsabilità, fermo restando il principio dell'irresponsabilità giuridica e politica del capo di Stato. L'obiettivo perseguito da Ortino di dimostrare l'esistenza all'interno della Costituzione di strumenti con i quali rendere possibile la responsabilità dell'organo rispettando il principio di democraticità secondo il quale il Presidente non poteva essere sottoposto a responsabilità politiche ed istituzionali. Dimostrata l'inefficacia della responsabilità diffusa, che comporta un'attenuazione delle responsabilità individuali ed è pertanto considerata generica e approssimativa, e del conflitto fra i poteri, considerato eccessivamente complesso, di conseguenza è proprio l'attentato alla Costituzione che assume rilievo, all'interno di questa costruzione teorica, quale strumento per sottoporre a responsabilità gli atti del capo dello Stato.

Ortino sposa in parte la teoria autonomistica, nella misura in cui l'attentato alla Costituzione si configura come un illecito non penale punibile solo con la revoca dell'incarico.

Le caratteristiche che definiscono l'illecito sono però diverse da quelle considerate dal secondo orientamento che abbiamo analizzato. Secondo Ortino, infatti, dal punto di vista oggettivo, la responsabilità costituzionale per gli atti del Presidente posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni, può essere sollevata solo se si verifica un eccesso di potere costituzionale che si manifesta nello sviamento di potere. Dal punto di vista soggettivo, invece, affinché la responsabilità abbia luogo deve occorrere l'«assenza di qualsiasi volontà colpevole del Presidente», in quanto l'illecito si concretizza in violazione delle consuetudini e nessuna persona singola può essere imputata una responsabilità di questo tipo. Il processo di accusa è attivato da parte del Parlamento in presenza di entrambe le responsabilità.<sup>55</sup> Alla teoria costituzionalista sono state mosse essenzialmente due critiche: l'affermazione di una responsabilità giuridica in assenza di violazione delle norme giuridica è considerato illogica da alcuno costituzionalisti, fra cui Carlassarre, ed inoltre l'accertamento della responsabilità dell'atto verrà giudicata con parametri poco definiti con l'inevitabile conseguenza di rendere la valutazione sulla sussistenza o meno dell'illecito diventa un'opinione sull'operato del Presidente, assumendo quindi una connotazione più propriamente politica. Anche l'argomentazione secondo la quale la sussistenza della responsabilità soggettiva è correlata all'assenza delle volontà di compiere l'illecito è considerata debole, in quanto è ritenuta naturale la volontà di compiere l'atto doloso.

Un approccio di tipo interpretativo, volto a considerare l'articolo 90 una forma di garanzia per regolamentare i casi più estremi di illecito presidenziale conferma la necessità di preservare dalla impossibilità di accusa tutti gli altri casi comportamenti discutibili del Presidente, per giudicare i quali gli operatori costituzionali dispongono di un ampio numero di strumenti giuridici.

Posto che in Italia, così come negli Stati Uniti d'America ed in Francia, non si è mai assistito alla destituzione del Presidente come risultato e conseguenza del processo di messa in stato di accusa, vi sono stati dei casi in cui è stato sollevato, da parte dei vari partiti politici, il dubbio che il Presidente si fosse macchiato di alto tradimento o di attentato alla Costituzione.

---

<sup>55</sup> S. Ortino, *La responsabilità costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, Roma, 1973, p.72 ss.

Due sono stati però i Presidenti italiani che hanno deciso di concludere anticipatamente il loro mandato, firmando essi stessi le loro dimissioni, in quanto minacciati di ricorrere al procedimento di messa in stato di accusa.

Primo fra tutti fu il Presidente Antonio Segni, il quale decise di incontrare al Quirinale, durante le consultazioni per la formazione di un nuovo governo, l'ex capo del Servizio Informazioni forze armate e Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri Giovanni De Lorenzo. Posto che il Presidente Segni non abbia in alcun modo violato la Costituzione, la disapprovazione fu riscontrata principalmente fra i membri del Partito Comunista Italiano che in quegli anni difficili e di transizione cercavano di tutelare l'ordine costituzionale. Il gesto del Presidente non costituisce un atto grave se analizzato in maniera decontestualizzata, in primo luogo perché la prassi delle consultazioni non è regolata in Costituzione e, di conseguenza il capo dello Stato, nel caso in cui lo avesse ritenuto necessario, avrebbe potuto, per le più disparate motivazioni, chiedere un parere a chicchessia, ma, se inseriamo l'evento all'interno del contesto politico-sociale dell'Italia del 1964, possiamo subito capire perché tale comportamento di Segni sia stato malvisto in generale dalla classe politica del tempo. Era da poco terminato il lungo periodo di transizione, durato circa dieci anni, che dal neocentrismo avrebbe portato alla fondazione del primo governo di centrosinistra nel 1963, l'esecutivo Moro-Nenni. Il percorso sarà travagliato e genererà non poco dissenso. La versione ufficiale fornita da Saragat, successore di Segni, fu che quest'ultimo aveva ricevuto De Lorenzo per chiedergli se, in caso di elezioni anticipate, il Paese avrebbe potuto reggere l'urto oppure se si sarebbe trovato in balia di forze disgregatrici dell'ordine pubblico. Furono elaborati vari piani per gestire una eventuale situazione problematica ed il Piano Solo presentato da De Lorenzo sarà uno di questi. Esso prevedeva, in caso di disordini, la presa di potere da parte dei Carabinieri e l'arresto di autorevoli personalità dello Stato. Probabilmente, ciò che ha creato una situazione di ansia a livello istituzionale è stato il fatto che sulle suddette personalità è stato apposto il segreto di Stato, di fatto impedendo alla Commissione parlamentare d'inchiesta appositamente adibita di indagare sul Piano Solo, che non si è esitato talvolta a definire <<colpo di Stato>>.

Indipendentemente dal fatto che il Piano Solo potesse essere stato concepito solamente come strumento per esercitare pressione psicologica sulle istituzioni, il fatto che al termine della parata del 2 giugno 1964 fossero rimasti nella città di Roma un numero ragguardevole di Carabinieri e che per un periodo di tempo i ministri comunisti furono irraggiungibili, avrebbe richiesto una maggiore attenzione da parte del Presidente nel ricevere De Lorenzo al Quirinale.

Segni fu accusato da Moro e Saragat di essere complice di De Lorenzo, e quindi di alto tradimento e attentato alla Costituzione. In questo caso il procedimento di messa in stato di accusa non fu nemmeno intrapreso, perché il Presidente firmò egli stesso, anche se due anni dopo, le proprie dimissioni. Nonostante ciò, questa vicenda è però particolarmente significativa perché ci fa capire come talvolta ci sia uno strettissimo nesso fra il contesto storico e sociale e la valutazione degli atti del Presidente e potrebbe essere proprio questo il motivo per cui in Assemblea si è deciso di dare contorni non troppo definiti ai due illeciti che conferiscono responsabilità giuridica al Presidente.

Il caso del Presidente Leone sarà completamente diverso, e se vogliamo, ciò di cui fu incolpato sarà poco attinente ai due reati presidenziali, ma comunque le sue dimissioni vanno ricordate in quanto conseguenza della minaccia di intraprendere contro di lui un processo di messa in stato di accusa voluto soprattutto dal Partito Comunista Italiano. L'ipotetico

coinvolgimento, poi ad onor del vero smentito, del presidente nell'affare Lockheed sarà solo l'ultimo atto di una presidenza era già stata messa in difficoltà dagli attacchi di Marco Pannella su come Leone aveva fronteggiato il caso Moro<sup>56</sup>. L'insieme dei due fattori porterà uno fra i maggiori fondatori della DC napoletana a dimettersi.

Completamente diverso sarà il caso del Presidente Francesco Cossiga. La presidenza di Cossiga fu caratterizzata da un quinquennio nel quale egli si dimostrò attento nei confronti dei dettami costituzionali, sposando la visione di organo di garanzia del capo dello Stato ed essenzialmente comportandosi come un presidente notaio, e da un ultimo biennio che si configurò come una netta inversione di tendenza rispetto alla condotta tenuta nel lustro precedente. Lo spartiacque storico costituito dalla caduta del Muro di Berlino influisce molto sugli ultimi due anni del suo mandato, in quanto, secondo Cossiga, il sistema politico, di fronte ad un avvenimento di questo tipo, che di fatto avrebbe cambiato il corso della storia, si era trincerato in una sorta di immobilismo, dimostrandosi incapace di rinnovarsi di fronte ad una trasformazione di quella portata. Negli anni 1991-1992 il Presidente inizierà a muovere critiche neanche troppo velate nei confronti delle istituzioni e degli uomini che le animavano: fu chiamato <<il grande esternatore>>.<sup>57</sup>

È bene dire fin da subito che il presidente democristiano non violò mai in maniera conclamata la Costituzione, ma iniziò quotidianamente a <<prendere a picconate>> il sistema a sfregio di qualsiasi opportunità politica di intervenire. Le situazioni che dimostrano tale condotta e che sfidiranno una parte della classe politica del tempo saranno tante e si dispiegheranno in diversi ambiti della vita pubblica del Paese. È importante analizzarli in quanto costituiscono essenzialmente le tappe che porteranno Francesco Cossiga a terminare il mandato anticipatamente per sua volontà.

L'articolo 88 della Costituzione attribuisce al capo dello Stato la facoltà, sentiti i Presidenti delle Camere, di sciogliere anticipatamente le Camere. Sebbene debba ascoltare il parere dei leader della maggioranza e dell'opposizione governativa, nonché il parere dei Presidenti delle due Camere e quello del Presidente del Consiglio e, salvo la volontà di quest'ultimo di non controfirmare l'atto di scioglimento e di chiedere pertanto alla Corte di chiarire quali siano gli spazi dell'esecutivo rispetto alla decisione presidenziale di scioglimento, la decisione finale spetta al Presidente della Repubblica. Pertanto, se Cossiga avesse ritenuto necessario sciogliere il Parlamento, non avrebbe compiuto nessun atto non annoverato dalla Costituzione e non avrebbe fatto nulla di inusuale rispetto ai suoi predecessori. Ciò che causò insofferenza fu la continua minaccia da parte del Presidente di sciogliere le Camere. Utilizzare tale arma nel momento in cui sale la tensione politica provocata dai partiti o, ancor peggio, per influenzare l'opinione del Parlamento rispetto ad una questione di particolare rilevanza o circa un determinato progetto di legge, non è certo lo spirito con cui i costituenti avevano pensato e concepito questa norma. Ancora, non si può certo dire che Cossiga restò indifferente rispetto al potere di rinvio delle leggi conferitogli dall'articolo 74. Anche questa volta, Cossiga non ha inaugurato alcuna nuova prassi, dal momento che anche alcuni dei suoi predecessori avevano esercitato tale disposizione costituzionale. Se si pensa che la somma di tutte le leggi rinviate dai Presidenti a partire dall'inizio della storia dell'Italia repubblicana ammontava a ventitré e

---

<sup>56</sup> D. Galliani, *I sette anni di Napolitano*, Milano, 2012, pag.61.

<sup>57</sup> N.a., *Francesco Cossiga*, Portale storico della Presidenza della Repubblica, Roma.

che Cossiga, da solo, rinviò al Parlamento per una nuova deliberazione ventidue leggi, si può ben comprendere perché egli sia stato spesso accusato di non avere percezione del senso della misura, considerando che rinviò addirittura per tre volte una legge di conversione di un decreto-legge.

Anche il Governo fu spesso bersaglio degli attacchi di Cossiga: è esemplificativa a questo proposito la condotta tenuta dal Presidente sul c.d. caso Gladio. Il capo dello Stato scrisse una lettera indirizzata all'esecutivo (ancora una volta consuetudine che aveva caratterizzato tutte le presidenze) nella quale di fatto minacciò non solo di autosospendersi se il Governo non avesse rinunciato ad istituire una Commissione di inchiesta sull'organizzazione Gladio, ma di riservare lo stesso trattamento anche al Governo stesso. In questo caso, Cossiga sconfinò clamorosamente fuori dal percorso tracciato dalla Costituzione, infatti la possibilità di autosospensione del capo dello Stato e di sospensione del Governo è una prassi del tutto estranea al documento costituzionale.

Abbiamo inoltre detto nel capitolo precedente che il capo dello Stato è anche Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura. La Costituzione affida al capo dello Stato questo compito con l'obiettivo anche di accostare la figura del Presidente a quella di garante della autonomia della magistratura. Per questo è stata guardata con sdegno la decisione di Cossiga di inviare all'esterno del Palazzo dei Marescialli durante la seduta che nella quale era previsto come ordine del giorno la discussione sul comportamento del Presidente del Consiglio dei ministri, che all'epoca era Bettino Craxi, che sia era mostrato critico verso le indagini svolte dai magistrati sull'assassinio del giornalista Walter Tobagi, definendole approssimative ed insufficienti. Craxi decise di presiedere egli stesso la seduta di quel giorno, ordinando ai carabinieri di intervenire laddove il Consiglio non avesse accettato di far decadere dall'ordine del giorno la minacciata censura a Craxi.

Ora, sebbene si sia poi detto che la confusione fosse stata dovuta al fatto che non era chiaro a chi spettasse definire l'ordine del giorno, non è comunque giustificabile cercare di imporre la propria volontà all'interno di una istituzione, articolazione di uno Stato democratico, minacciandola di fatto con la presenza di decine di camionette dei carabinieri che sono in allerta all'esterno del Palazzo dove i magistrati sono riuniti. A differenza di quanto è stato detto prima, questa condotta costituisce davvero un *unicum* nella storia delle Presidenze della Repubblica italiana che si sono succedute fino ad oggi.

Tuttavia, l'attacco di Cossiga contro la magistratura non interessò solo i membri del Consiglio Superiore. Il periodo della presidenza di Cossiga coincide con un momento della storia italiana in cui si consumarono stragi di mafia tra le più efferate: meno di un mese dopo dalle sue dimissioni viene ucciso il giudice Giovanni Falcone. Questi anni furono senza dubbio complicati per la giustizia italiana e non aiutò di certo lo scherno riservato ad alcuni magistrati impegnati nella guerra contro la mafia adducendo come pretesto la loro giovane età da parte della massima carica dello Stato. Non solo: alcuni giudici impegnati nelle indagini sul caso Gladio furono letteralmente oggetto di insulti.

Anche nella nomina dei senatori a vita Cossiga dimostrò di tenere in scarsa considerazione il senso della misura. La Costituzione prevede che ciascun Presidente possa nominare al massimo cinque senatori a vita. Si potrebbe ritenere che, poiché essi non sono eletti dal popolo, sia meglio che ve ne siano in tutto cinque. Cossiga, come aveva fatto prima di lui Pertini, decise comunque di nominarne cinque. Ciò non è da, tuttavia, da considerarsi

incostituzionale. Ciò su cui però si deve meditare è che il Presidente democristiano nominò cinque senatori in soli due mesi. Una scelta vista come talmente poco appropriata da spingere Indro Montanelli, una delle personalità più autorevoli del giornalismo italiano, a rifiutare la carica, che Cossiga aveva anche a lui proposto. Dopo questo episodio, il Parlamento cominciò a discutere circa la messa in stato di accusa. Anche in questo caso Cossiga reagì in maniera poco oculata: si autodenunciò chiedendo che gli venisse contestato il reato di cospirazione politica. Alla luce di tutto ciò che abbiamo detto nel capitolo precedente sul ruolo del capo dello Stato e sull'importanza che egli ha quale garante dell'unità nazionale e dell'integrità della Nazione, capiamo come sia inconcepibile che il Presidente faccia politica con spirito distruttivo nei confronti del sistema istituzionale e non in modo propositivo e correttivo. Inoltre, questo modo di intervenire nelle decisioni politiche durante il proprio settennato ha costituito l'inizio di un percorso proseguito fuori dal Quirinale con la costituzione di un vero e proprio partito politico, l'Unità Democratica per la Repubblica. Nessuna norma costituzionale impedisce ad un ex Presidente di fondare un partito, ma nel caso di Cossiga ciò assume un rilievo particolare se misurato con il suo comportamento quando era capo dello Stato: di fatto, <<diiede forma a ciò che aveva costruito dal Colle.>><sup>58</sup>

La dottrina cominciò a parlare di attentato alla Costituzione quando, nel giugno del 1991, Francesco Cossiga inviò al Parlamento un messaggio "libero" sulla riforma del testo costituzionale. Cossiga non solo demolì la Costituzione, descrivendola come fortemente inadatta rispetto ai tempi, sottolineando i vari cambiamenti che avevano investito la società e la politica italiana non solo a livello internazionale, come ad esempio la caduta del Muro di Berlino, ma anche a livello interno, sostenendo che la Costituzione non era pronta a dare risposte e a tutelare i cittadini di un Paese non più agricolo come era effettivamente nel dopoguerra, ma ormai industrializzato e ben orientato verso il *welfare State*. Il progetto cossighiano di riforma della Costituzione investiva vari ambiti: dalla forma di governo al sistema elettorale, dal ruolo delle autonomie ai nuovi diritti della cittadinanza, dai regolamenti dell'ordine giudiziario alla legge sulla finanza pubblica. Inoltre, Cossiga individuava tre strumenti alternativi che avrebbero permesso la realizzazione della riforma costituzionale da lui auspicata: il ricorso alle procedure di cui all'articolo 138 Cost., l'utilizzazione da parte delle due Camere di poteri costituenti e la costituzione di una vera e propria Assemblea Costituente.<sup>59</sup>

Per alcuni questo fu davvero troppo: i radicali, la Democrazia Proletaria, il Partito Democratico della Sinistra, la Rete e la Sinistra Indipendente, dopo innumerevoli richieste di dimissioni, decisero di avviare il procedimento di messa in stato di accusa nei confronti del Presidente per attentato alla Costituzione. Ma non solo i partiti si schierarono contro il progetto di Cossiga: anche molti costituzionalisti firmarono un appello in cui denunciavano le gravissime violazioni cui il Presidente stava andando incontro. Anche in questo caso il capo dello Stato non perse occasione per oltraggiare i firmatari dell'appello definendoli comunisti di bassa lega e marxisti-leninisti.<sup>60</sup>

Nonostante le "picconate" di Cossiga avessero investito praticamente tutto il panorama istituzionale italiano, dai partiti alla magistratura ai giudici, spesso caratterizzandosi per il fatto

---

<sup>58</sup>D. Galliani, *I sette anni di Napolitano*, 2012, pag. 76.

<sup>59</sup>F. Cossiga, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, Camera dei deputati, Roma, 1991.

<sup>60</sup>D. Galliani, *I sette anni di Napolitano*, 2012, pag. 78.

di prendere di mira anche singole personalità, il fronte politico non si presentò compatto nella volontà di intraprendere un processo per attentato alla Costituzione contro il Presidente: la Democrazia Cristiana, suo partito verso il quale non risparmiò critiche e da cui divorziò pochi mesi prima della fine del suo mandato, i liberali, i socialisti, i socialdemocratici ed il Movimento Sociale Italiano decisero di non firmare l'atto di richiesta di messa in stato di accusa contro il capo dello Stato. Seppure la richiesta di processare il Presidente sia scattata in seguito alla richiesta di riforma costituzionale, all'interno della denuncia confluirono tutti quegli atti del Presidente che avevano messo continuamente in imbarazzo il sistema istituzionale: dalle sue affermazioni circa le indagini sul caso Gladio e sulla Loggia massonica P2, dalle critiche ai magistrati che indagavano sul terrorismo e le stragi alla continua minaccia di sciogliere le Camere. Dopo aver condotto il sistema allo stremo, il 25 aprile tramite un messaggio televisivo a reti unificate comunicò agli italiani la sua volontà di rinunciare alla carica due mesi prima della scadenza naturale della stessa per <<continuare a servire la Repubblica>>. Dimettendosi, decadde, naturalmente, qualsiasi ipotesi di processo contro di lui per attentato alla Costituzione.

Oscar Luigi Scalfaro, successore di Cossiga, fu accusato dal centro-destra di aver gestito in maniera poco trasparente i fondi riservati del SISDE. Si difese strenuamente attaccando i suoi detrattori, definendo quello contro di lui <<un gioco al massacro a cui lui non ci sarebbe stato>>. Le minacce rientrarono e Scalfaro proseguì il suo mandato fino alla scadenza naturale nel 1999.

Quando, nel gennaio 2014, il Movimento 5 Stelle propose alla Camera dei Deputati il testo contenente la richiesta di messa in stato di accusa del Presidente Giorgio Napolitano, la scena politica italiana sarà completamente diversa rispetto a quella che fece da sfondo alle vicende che hanno riguardato i capi di Stato di cui si è parlato poc'anzi. Infatti, se pure è vero che Scalfaro venne accusato nel momento peggiore fino a quel punto della storia repubblicana d'Italia, Napolitano fu il primo Presidente contro il quale venne proposto il procedimento di messa in stato di accusa dopo la fine di quella che viene definita, con una espressione giornalistica, Prima Repubblica. Il documento contro Napolitano era costruito su sei punti.

Il primo riguardava l'accusa di espropriazione della funzione legislativa del Parlamento e abuso della decretazione d'urgenza. La prevaricazione governativa che consistette in maxi-emendamenti, decreti d'urgenza e le fiducie parlamentari danneggia il principio di separazione dei poteri e il sistema di governo parlamentare basato sullo stretto rapporto fra le Camere e l'esecutivo. Secondo il M5S, il predominio del governo attraverso i decreti-legge pubblicati dal capo dello Stato violava gli articoli 70 e 77 della Costituzione.

Nel secondo punto viene affrontato il tema della riforma della Costituzione e del sistema elettorale. Il Presidente avrebbe incentivato l'approvazione da parte del Parlamento di un disegno di legge derogatorio del testo costituzionale, soprattutto dal punto di vista degli organi deputati a modificarlo. L'elemento più importante è che, secondo il disegno di Napolitano, sarebbe stato modificato anche l'articolo 138 che, di fatto, ne garantiva la rigidità.

Il terzo punto ha come oggetto il mancato esercizio del potere di rinvio presidenziale. Il Presidente ha, ovviamente, facoltà di rinviare o meno le legge al Parlamento per una nuova deliberazione, come riportato nell'articolo 74, ma vi sono stati alcuni casi in cui sarebbe stato necessario farlo, se non altro perché le leggi presentate al capo dello Stato per essere da lui approvate e promulgate presentavano vizi di incostituzionalità manifesta. Esemplificative furono la legge 124/2008, il cosiddetto Lodo Alfano e la legge 51/2010 sul legittimo

impedimento. Nel primo caso, le violazioni presidenziali riguardarono sia l'autorizzazione alla Camera della presentazione del progetto di legge sia la relativa promulgazione. Nel secondo caso, la legge fu dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Corte costituzionale e abrogata da un referendum popolare nel 2011.

Particolarmente interessante è l'articolo quarto del documento di accusa contro il Presidente. Partendo dall'articolo 85 della Costituzione, il quale recita che il Presidente resta in carica per sette anni, non è contemplata l'ipotesi di una seconda elezione del Presidente. Di conseguenza, secondo il M5S, il fatto che Napolitano nel 2013 avesse accettato di ricoprire il ruolo di capo dello Stato per la seconda volta si configurava come una violazione della Costituzione.

Nel quinto punto il Presidente veniva accusato di aver abusato del potere di concedere la grazia e commutare le pene per mitigare il trattamento sanzionatorio e detentivo per motivi umanitari. In due casi l'esercizio di queste due prerogative fu considerato incauto: quando commutò la pena di Sallusti, direttore del Giornale, in una sanzione pecuniaria e quando concesse la grazia al colonnello Joseph L. Romano, sottraendolo alla reclusione.

L'ultimo punto dell'accusa contro Napolitano riguardava il rapporto di questo con la magistratura, in particolare per quanto riguarda il rapporto Stato-mafia. È stato considerato non conforme ai dettami costituzionali l'invio, nel 2012, di una lettera di Napolitano presso la Corte di Cassazione, nella quale si chiedeva di chiarire la situazione penale di alcune personalità politiche coinvolte nel processo Stato-mafia e si avanzava l'ipotesi di giungere ad una visione univoca che avrebbe potuto accomunare la Procura di Firenze, quella di Caltanissetta e quella di Palermo. Addirittura, Napolitano sollevò conflitto di attribuzione nei confronti della Procura di Palermo riguardo ad alcune intercettazioni telefoniche cui si è accennato nel capitolo precedente. Quest'atto costituì, forse per la delicatezza della materia in questione, la spinta definitiva per avanzare l'ipotesi di promuovere un'azione giudiziaria contro Napolitano. Il Comitato parlamentare decise per l'archiviazione: in 28, fra membri del Nuovo centro-destra, Sel, i Socialisti, Popolari per l'Italia, il Partito democratico e Scelta Civica bocciarono l'ipotesi di intentare un processo di accusa contro Napolitano. Gli unici favorevoli furono i membri del M5S e Foza Italia non partecipò al voto. Comunque, con la sentenza 1/2013 la Corte Costituzionale decretò che non spettava alla Procura della Repubblica presso in Tribunale Ordinario di Palermo di valutare la rilevanza delle intercettazioni telefoniche del Presidente della Repubblica ed inoltre che non era di spettanza della medesima Procura della Repubblica omettere di chiedere al giudice l'immediata distruzione della documentazione relativa all'intercettazione senza sottoporre la stessa al contraddittorio fra le parti e con modalità idonee da assicurare la segretezza del contenuto delle conversazioni intercettate.<sup>61</sup>

Fu sempre il Movimento 5 Stelle, questa volta guidato da Luigi Di Maio a ventilare l'ipotesi di mettere sotto accusa per attentato alla Costituzione, nel maggio 2018, nei confronti del Presidente Sergio Mattarella. La richiesta di parlamentarizzare la crisi, appoggiata anche dalla leader di Fratelli d'Italia, Giorgia Meloni, scaturì dal rifiuto, da parte del Capo dello Stato di accettare Paolo Savona come Ministro del Tesoro nel nuovo governo Lega-M5S, con

---

<sup>61</sup> La sentenza 1/2013 ha come oggetto di giudizio il conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato. Fu adottata il 4 dicembre 2012 in udienza pubblica, depositata il 15 gennaio del 2013 e pubblicata in G.U. il 23 gennaio del 2013.

conseguente restituzione al Presidente dell'incarico di formare il nuovo esecutivo da parte di Giuseppe Conte.

Fratelli d'Italia si accoderà, come detto in precedenza, alla proposta di Di Maio, aggiungendo che il veto posto da Mattarella su Savona anche come Ministro dell'Economia avrebbe dimostrato la sua manifesta attenzione nei confronti degli interessi delle nazioni straniere. Silvio Berlusconi, invece, prenderà le difese del capo dello Stato, sostenendo che questa sua decisione fosse stata presa unicamente per tutelare i risparmiatori.

Il leader dell'altro partito che sarebbe andato a formare il Governo, Matteo Salvini, ha commentato la richiesta di mettere in stato di accusa Mattarella come un semplice cavillo, ma si è allineato alla Meloni nel ritenere che la bocciatura di Savona fosse stata dettata solo dal fatto che le sue posizioni andavano contro gli interessi della Germania e dell'Unione Europea.

Il Partito Democratico, come FI, difenderà il Presidente della Repubblica e Matteo Renzi addirittura sosterrà che la candidatura di un ministro con idee così spiccatamente antieuropeiste al Ministero dell'Economia sia stato un *escamotage* messo in atto dalla Lega perché Salvini non avrebbe potuto tenere fede una volta al governo agli impegni presi durante la campagna elettorale, in particolare l'istituzione della *Flat tax* e l'abolizione della legge Fornero.

L'esecutivo M5S-Lega, guidato da Giuseppe Conte, si è effettivamente insediato il 1° giugno 2018. Ogni ipotesi di mettere in stato di accusa il capo dello Stato è rientrata definitivamente e Mattarella ricopre regolarmente il suo ruolo.

### **Capitolo 3: Il procedimento di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica**

Con l'espressione <<messa in stato di accusa>> intendiamo un istituto giuridico attraverso il quale si prevede il rinvio a giudizio di titolari di cariche pubbliche se si ritenga che abbiano commesso determinati illeciti nell'esercizio delle loro funzioni.<sup>62</sup> In tutti e tre i Paesi oggetto del nostro studio, il fine ultimo del processo di messa in stato di accusa è la destituzione del Presidente dal proprio Ufficio e, come abbiamo detto in precedenza, questi Stati sono accomunati dal fatto che mai nessun capo di Stato sia stato rimosso dall'incarico in seguito alla positiva conclusione di un procedimento di messa in stato di accusa. Cionondimeno, l'ordinamento di ciascuno Stato ha messo a punto una procedura ben articolata per lo svolgimento del processo, identificando le cause che possono condurre all'istituzione dello stesso, le quali sono state esaminate nel capitolo precedente, le istituzioni dalle quali deve partire la richiesta per l'istituzione del processo, l'organo giudicante in ultima istanza e la maggioranza necessaria per procedere alle fasi successive del processo, fino alla eventuale destituzione. A causa delle differenti storie nazionali, le istituzioni coinvolte sono diverse da Stato a Stato, ma anche, più in generale, la messa a punto delle varie componenti del processo, così come l'impianto stesso di quest'ultimo hanno conosciuto tempi diversi di definizione e modifiche nel corso del tempo.

---

<sup>62</sup> A. Concas, *L'Impeachment del Presidente della Repubblica in Diritto.it*, 2018.

In questo capitolo analizzeremo come si articola un processo di messa in stato di accusa negli Stati Uniti, in Francia ed in Italia, ponendo attenzione al ruolo svolto dalle istituzioni designate per tale procedimento ed esaminando, laddove si ritenga necessario, il nesso fra il momento storico e la nascita o il cambiamento subito dal procedimento.

Nella nostra analisi, terremo in considerazione la profonda diversità di questi Paesi e ciò trasparirà dai diversi aspetti che hanno dominato gli studi sul processo di messa in stato di accusa del Presidente. Mentre in Francia vi è stata una profonda spaccatura che ha diviso la prassi in prima e dopo la riforma del 2007 e che è stata il fulcro del dibattito sul procedimento di messa in stato di accusa, gli Stati Uniti sono il Paese che ha fatto di questo tipo di processo uno strumento molto utilizzato, anche, come abbiamo visto, in situazioni marcatamente diverse fra di loro. Infine, non bisogna mai dimenticare quando e perché è nata la Costituzione italiana.

L'articolo 90 ha visto la luce nello stesso momento in cui l'Italia è diventata una Repubblica. Il dovere di lealtà nei confronti del popolo e della Costituzione da parte del Presidente è la base della storia nazionale che è iniziata il 1° gennaio 1948. Se lasciamo da parte la Francia, la cui storia istituzionale è particolarmente travagliata a causa delle continue transizioni da Impero a Repubblica a partire dalla fine della Rivoluzione francese fino al 1958 con la creazione della *Vème république*, è vero che negli Stati Uniti, proprio come in Italia, la Costituzione tuttora in vigore accompagna il primo Presidente della Repubblica, ma ciò che fa da discriminante è proprio la storia dei due Paesi. L'Italia è arrivata alla stesura del documento costituzionale dopo vent'anni di fascismo, il quale aveva anche trascinato il Paese nella tragedia della Seconda Guerra Mondiale: ai morti del regime si sono aggiunti quelli del conflitto.

L'Assemblea voleva dare alla Costituzione la forza di opporsi ad una nuova distruzione delle istituzioni democratiche; del Governo, certamente, ma senza dimenticare il ruolo attivo di Vittorio Emanuele III nel "consegnare" l'Italia nelle mani di Mussolini. Quando, per la prima volta, la più alta carica del nostro Paese non è più stata un Re ma un Presidente della Repubblica, si è ritenuto necessario porre dei limiti ai suoi poteri, non solo mettendo nero su bianco le due fattispecie di reato per le quali egli sarebbe potuto andare incontro alla destituzione, ma anche e soprattutto si è messo a punto e chiarito in altri articoli, che vedremo durante la trattazione, un procedimento di messa in stato di accusa dai contorni ben definiti, cercando di non lasciare in ombra o di non rendere preda di molteplicità di interpretazioni nessun punto del procedimento stesso. Dobbiamo comunque precisare che una vera e propria messa a punto delle norme specifiche per il procedimento e giudizio di accusa sono state introdotte solamente con la l. cost. 1/1953. In particolare, l'articolo 12 della suddetta legge costituzione stabiliva che "La messa in istato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri è deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione, costituita di dieci deputati e di dieci senatori, eletti da ciascuna delle due Camere, ogni volta che si rinnova, con deliberazione adottata a maggioranza, in conformità al proprio regolamento. In caso di parità prevale il voto del Presidente. Il Presidente è eletto dalla Commissione nel proprio seno". L'articolo è stato poi sostituito dall'articolo 3 della legge costituzionale del 16 gennaio 1989, n.1 il quale stabilisce che la deliberazione sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione è adottata dal Parlamento in seduta comune su relazione di un comitato formato

dai componenti della giunta del Senato della Repubblica e da quelli della giunta della Camera dei deputati, che si alternano per ciascuna legislatura.<sup>63</sup>

### *3.1 Il procedimento di messa in stato di accusa negli Stati Uniti d'America*

Abbiamo già detto in precedenza, e lo abbiamo visto analizzando i casi concreti, sebbene un meccanismo per mettere in stato di accusa un Presidente esista in svariati Paesi, negli Stati Uniti d'America esso ha assunto un'importanza ed anche un valore simbolico che non è stato riscontrato altrove. Potrebbe sembrare che qui, più che altrove, valga la teoria psicosociologica freudiana di cui abbiamo fatto menzione precedentemente. Come abbiamo già fatto per la Francia, faremo soltanto cenno alle disposizioni costituzionali che abbiamo già approfondito, per poi dare risalto alle istituzioni coinvolte nel processo a vario titolo e i dibattiti creatisi circa il processo stesso.

#### *3.1.1 L'impeachment in Costituzione e come è considerato*

Per parlare di *impeachment*, bisogna partire dal dettato costituzionale. All'interno dell'Articolo 2, sezione 4, vengono descritti gli illeciti che rendono il Presidente passibile di destituzione, come abbiamo già visto. Ciò che invece rileva in questa sede è l'ultima proposizione dell'Articolo, la quale dispone che <<competente a pronunciarsi è il Congresso>>.

Bisogna fare un passo indietro all'articolo 1 per capire come si arriva a questa disposizione. In particolare, la *clause 6*, nella 2 sezione dell'Articolo 1 inizia a ricostruire l'iter delle istituzioni coinvolte nel processo di *impeachment*. Infatti, tale disposizione afferma che solo la Camera dei Rappresentanti ha facoltà di mettere in stato di accusa il Presidente. Per fare ciò è richiesta la maggioranza semplice: la *House of Representatives* è composta da 441 membri, di cui 6 non hanno diritto di voto; pertanto, trattandosi di maggioranza semplice, l'esito della votazione è fortemente condizionato dal numero di coloro i quali effettivamente esercitano tale diritto.

L'Articolo 1, sezione 2, *clause 6*, prosegue affermando che i membri del Senato, dopo giuramento o dichiarazione solenne, saranno gli unici a poter giudicare tutti gli atti di accusa che pendono sul capo dello Stato. Ove si debba giudicare il Presidente, egli deve essere indicato come 'colpevole' dai due terzi della Corte Suprema (6 giudici su 9 giudici membri).

L'Articolo successivo contribuisce a spiegare cosa accade nel caso in cui il Presidente dovesse essere condannato nell'ambito di un processo per *impeachment*. L'Articolo assolve a questo compito sviluppando il concetto su due binari separati: nella prima parte stabilisce cosa succede nella vita politica del condannato, infatti stabilisce che <<le condanne per i casi di *impeachment* non andranno oltre la rimozione dalla carica e l'interdizione dal detenere e godere qualsiasi carica onorifica, fiduciaria, o retribuita alle dipendenze degli Stati Uniti>>; nella seconda parte però si è tenuto a specificare che <<il condannato sarà non di meno responsabile e soggetto ad imputazione, processo, giudizio e condanna penale, secondo il diritto comune>>.

---

<sup>63</sup> Legge Costituzionale 11 marzo 1953, n.1. Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale, Gazzetta Ufficiale n.62, 1953.

Quindi, il Costituente ci ha tenuto a precisare che oltre alla destituzione dall'Ufficio presidenziale, vi sono delle implicazioni penali ulteriori ai sensi di quanto stabilito dal diritto comune.

Proprio il legame fra i due tipi di processo è oggetto di molteplici interpretazioni, che si possono considerare tutte valide nella misura in cui la giurisprudenza non propende per nessuna di esse.

Interpretando l'Articolo di cui sopra nella maniera più letterale possibile, l'impeachment potrebbe essere considerato alla stregua di una preconditione del processo penale.<sup>64</sup> Isenberg sostiene che non essendo possibile l'arresto del Presidente durante lo svolgimento del suo mandato, il Presidente possiede almeno nelle controversie civili, una ufficiale inviolabilità. La sua posizione è allineata a quella espressa nella Corte di Cassazione, la quale ha sostenuto che essendo conferito al Presidente il potere esecutivo e derivando egli i suoi poteri dalla Costituzione, egli è al di fuori di qualsiasi altro dipartimento, ad eccezione di quella stabilito nel testo costituzionale, ovvero il potere di impeachment. Di conseguenza, oltre a godere di immunità nelle controversie civili, il Presidente non sarebbe perseguibile penalmente fino al momento in cui non viene destituito dalla sua carica.

Poste queste premesse, si è aperto un altro dibattito circa l'immunità del Presidente. La prima delle due posizioni emerse, fatta propria dai legali di Richard Nixon dell'ambito del caso *Watergate*, ritiene preclusa la possibilità di qualsiasi azione penale nei confronti del Presidente, dalla formulazione della stessa alla condanna. Di contro, non è comunque sbagliato ritenere possibile che il procedimento possa prendere comunque prendere avvio e che si debba arrestare solo nel momento in cui si deve formulare la condanna e la relativa pena.

Infine, in caso di responsabilità extrafunzionale il Presidente può essere sottoposto a giurisdizione civile.<sup>65</sup>

### 3.1.2 *L'executive privilege: in cosa consiste e quando è stato reclamato*

Per << *executive privilege* >>, si intende il principio secondo il quale un Presidente o altri importanti membri dell'esecutivo non sarebbero obbligati a dare informazioni importanti o eseguire gli ordini impartiti da altri, dove per altri si intendono essenzialmente gli organi del potere legislativo e gli organi del potere giudiziario.<sup>66</sup>

Ancora una volta ci troviamo davanti ad un vuoto costituzionale circa il privilegio esecutivo che ha dato adito ad un dibattito che ruota attorno ad esso.

Le prime incertezze su di esso si hanno già nel definire quando esso sia nato e quindi abbia contestualmente fatto la sua comparsa all'interno del panorama statunitense. Sebbene a livello lessicale l'espressione sia stato coniata da Eisenhower, il primo caso in cui si meditò se concedere o meno all'organo legislativo (il Congresso) la possibilità di visionare informazioni delicate fu durante la Presidenza Washington.

---

<sup>64</sup> Joseph Isenberg, *Impeachment and Presidential from Judicial Process, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 02*, The Law School, University of Chicago, 1998, p.8.

<sup>65</sup> Sarah Pasetto, *Il Capo dello Stato e i limiti all'esercizio della giurisdizione*, 2012, p.61 ss.

<sup>66</sup> Questa definizione è tratta da *Cambridge Dictionary* ed è integrata con quella fornita da Sara Pasetto (vedi nota 63).

Nel caso in questione il Congresso aveva richiesto al Gabinetto di avere accesso a documenti riguardanti una spedizione dall'esito infausto contro una tribù di nativi americani.

In quel caso il materiale richiesto venne concesso perché dichiarato fondamentale nell'ambito di un'inchiesta che si sarebbe potuta rivelare cruciale per la sicurezza pubblica, fermo restando la facoltà del Presidente di far valere l'*executive privilege* in altre occasioni.

Nonostante, come abbiamo detto, in Costituzione non sia rilevata alcuna norma che regolamenta questo *privilege*, esso prende forza dal principio di separazione dei poteri, considerando anche che la sua rilevanza nella nostra analisi è data dalla natura di *Chief executive* del Presidente della Repubblica.

Per capire quando e perché è stato invocato l'*executive privilege*, analizziamo, come fatto nel capitolo precedente, i vari casi.

Nell'ambito dello scandalo *Watergate*, Nixon richiese alla Corte Suprema di avvalersi di questo istituto, ma essa lo negò, spiegando che i nastri che il Presidente si rifiutava di fornire non contenevano informazioni delicate dal punto di vista diplomatico e militare, pertanto non era necessario accordargli la facoltà di non dover fornire tali prove.

Ancora, nel 1997, Bill Clinton ha invocato il privilegio richiedendo che venisse riconosciuta la sua immunità ad essere chiamato in cause civili (nella fattispecie quella che lo vedeva contro Paula Jones, cfr. par. 2.1.).

L'anno seguente Clinton ha richiesto nuovamente il privilegio affinché non fosse tenuto a divulgare il contenuto di alcune conversazioni che avevano avuto luogo all'interno dello Studio Ovale con alcuni consulenti federali ancora sul processo Jones.

La Corte Suprema ha negato l'*executive privilege* a Clinton entrambe le volte.<sup>67</sup> La concessione o meno dell'*executive privilege* influisce sui mezzi per raccogliere le prove durante un processo penale.

### 3.2 Il procedimento di messa in Stato di accusa in Francia: teoria e prassi

#### 3.2.1 Il procedimento di messa in stato di accusa del Presidente francese prima della riforma costituzionale del 2007

Come abbiamo detto nel precedente capitolo, la riforma costituzionale attuata in Francia nel 2007 ha apportato modifiche e contribuito a definire non solo le cause di responsabilità del Presidente, ma anche le istituzioni che hanno facoltà di esperire un'azione giudiziaria nei confronti del Presidente della Repubblica.

Per comprendere la struttura del procedimento bisogna precisare di nuovo che, nella formulazione originaria del 1958, la Costituzione francese poneva come unica eccezione all'irresponsabilità presidenziale solo il reato di *haute trahison*. Ciò che rileva in questa sede è che, prima della riforma costituzionale, se il Presidente si fosse macchiato di questo tipo di reato, avrebbe goduto comunque di un privilegio giurisdizionale, dal momento che sarebbe stato giudicato dall'Alta Corte di Giustizia. La composizione di tale organo è regolamentata dagli articoli 1 e 2 della legge organica n. 59-1 del 1959. L'Alta Corte di Giustizia è composta

---

<sup>67</sup> Dan Franklin, *Evolution Of The Principle of Executive Privilege*, Encyclopaedia Britannica, 2010.

da ventiquattro giudici titolari e dodici giudici supplenti, metà dei quali vengono eletti dall'Assemblea nazionale, in concomitanza con l'elezione di quest'ultima, la quale ha luogo ogni cinque anni e l'altra metà è invece eletta dal Senato ad ogni rinnovo parziale di esso, che ha luogo ogni tre anni. I membri dell'Alta Corte di Giustizia eletti dal Senato sono membri di quest'ultimo. Le funzioni di pubblico ministero erano svolte dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. Egli veniva assistito dal primo *Avocat général* e da altri due che aveva facoltà di designare personalmente.

### *3.2.2 Il procedimento di messa in stato di accusa dopo la riforma costituzionale del 2007*

Dopo la riforma del 2007, l'articolo 67, primo comma, prevede che il Presidente possa essere destituito solo in caso di mancanza ai propri doveri incompatibile con l'esercizio del proprio mandato. Di conseguenza, rimane sempre centrale il reato di alto tradimento, ma, rispetto alla disposizione anteriore al 2007, l'articolo è meno preciso riguardo alle cause di eccezione al regime di irresponsabilità di cui gode il Presidente. La *destitution* viene pronunciata dal Parlamento riunito in Alta Corte. La proposta di riunire l'Alta Corte ha impulso da una delle due Assemblee del Parlamento, che comunica questa sua intenzione all'altro ramo, che è tenuto a rispondere entro quindici giorni. L'Alta Corte, presieduta dal Presidente dell'Assemblea nazionale, deve prendere una decisione circa la destituzione del capo dello Stato entro un mese, votando con scrutinio segreto, e la sua delibera ha effetto immediato. Per destituire il Presidente è richiesta una maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea nazionale o dell'assemblea interessata. Non è permesso delegare il proprio voto e vengono scrutinati esclusivamente i voti favorevoli alla riunione dell'Alta Corte o alla destituzione.

Infine, il costituente ha stabilito che tale articolo possa essere modificato mediante una legge organica. Di conseguenza, si può ribadire che la riforma del 2007 abbia anche operato una revisione della composizione dell'organo giudicante.

Questa procedura non si è mai attuata, in quanto dal 2007 in poi non vi sono state proposte di destituzione del Presidente per due ragioni. Innanzitutto, i contorni più sfumati assunti dalle cause di responsabilità del Presidente rispetto al testo anteriore alla riforma, che rendono più difficile comprendere se ci si trovi davanti ad un comportamento illecito da parte del capo dello Stato. La seconda motivazione si iscrive invece all'interno di un ambito puramente tecnico, dal momento che prima del 2007 non veniva richiesto alcun tipo di maggioranza né in fase di deliberazione circa la messa in stato di accusa né per decretare un'eventuale destituzione, mentre adesso la necessità di essa rende più difficile far valere la responsabilità del Presidente.

### *3.3 La responsabilità extrafunzionale*

Con l'espressione <<responsabilità extrafunzionale>> si intende la responsabilità nella quale il Presidente può incorrere per atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni come sancite dalla Costituzione. Ovviamente, può essere iscritto all'interno di questa definizione un numero infinito di reati, di conseguenza ciò che qui rileva è come quest'ampia categoria di illeciti viene concepita dal costituente francese ed anche gli organi coinvolti. Dal

momento che anche l'articolo sulla responsabilità extrafunzionale è stato oggetto di revisione costituzionale nel 2007, di nuovo va fatta una distinzione fra la prassi *ante* riforma e quella *post* riforma costituzionale.

### 3.3.1. La responsabilità extrafunzionale prima del 2007

In base a quanto recitato dall'articolo 68, prima della riforma, si apriva un problema di tipo interpretativo. Il *Conseil*, il *Tribunal Correctionnel*, la Corte di Cassazione con la sentenza del 16 febbraio del 2000 sulla competenza della Corte di Giustizia della Repubblica per i ministri vedevano strettamente legati fra loro i due periodi di cui l'articolo era composto. Di conseguenza, essi ritenevano che la Costituzione non volesse in alcun modo concedere al Presidente un privilegio di giurisdizione per le sue responsabilità extrafunzionali o per gli illeciti compiuti prima della sua elezione.

Di contro, era possibile un'altra lettura dell'articolo 68, secondo la quale non solo il Presidente godeva di un privilegio di giurisdizione, ma esso era da intendersi come valido, oltre che nel periodo del mandato, anche per gli illeciti extrafunzionali e per i reati compiuti prima di essere eletto capo dello Stato. Questa interpretazione era supportata, dal punto di vista teorico: dal ruolo fondamentale svolto dal capo dello Stato in Francia, nella misura in cui essa è una repubblica semipresidenziale, oltre che nel sistema costituzionale; dal principio di separazione dei poteri e di continuità dello Stato. Questo tipo di interpretazione, comunque, non accordava al Presidente una totale immunità, in quanto egli sarebbe potuto comparire, durante il suo mandato, in caso di mancata osservanza delle responsabilità attribuitegli dalla Costituzione, davanti alla Corte di Giustizia della Repubblica, alla fine del mandato sarebbe stato giudicato dalle corti penali ordinarie, salvo prescrizione dell'atto illecito ed infine, in ottemperanza con quanto sostenuto all'articolo 7, quarto comma, il *Conseil constitutionnel* avrebbe potuto, nei casi di reati particolarmente gravi, accertare l'*empêchement* del Presidente.

Proprio il Consiglio costituzionale ha dichiarato con la sentenza n. 98-408 DC del 22 gennaio 1999, ovvero nel momento in cui si è espresso per garantire la compatibilità delle disposizioni costituzionali con il Trattato di Roma del 1998, che il Presidente poteva, in caso di illecito penale, essere giudicato solo dall'Alta Corte di Giustizia. Nel capitolo precedente, abbiamo esaminato i casi in cui era stata richiesta, era stata cominciata o era solo stata "minacciata" la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, sia durante il suo mandato che dopo, come è accaduto per il Presidente Giscard d'Estaing; tuttavia, abbiamo deciso di inserire all'interno di questo capitolo il caso del Presidente Jacques Chirac, che ha guidato la Francia dal 1995 al 2005, per due motivi: innanzitutto perché, a differenza dei casi analizzati in precedenza, l'illecito che gli è stato contestato non era legato alla sua carica presidenziale, ma si collocava nel periodo in cui egli era stato sindaco di Parigi, carica che ha ricoperto a partire dal 1977 e per i successivi diciassette anni, ed anche perché, data la morfologia che il suo caso giudiziario aveva assunto, possiamo ulteriormente comprendere il ruolo delle istituzioni coinvolte nel processo che ha come protagonista un Presidente.

Secondo un'inchiesta giudiziaria, Chirac sarebbe stato coinvolto nell'utilizzo illecito di fondi pubblici al Comune di Parigi quando era sindaco della città. Mediante ordinanza, il giudice istruttore cui era stata affidata l'inchiesta aveva dichiarato la propria incompetenza a

perseguirlo e lo stesso avrebbero poi fatto altri giudici ai quali era stata affidata la guida di inchieste su Chirac. Una di queste ordinanze è stata impugnata ed è giunta sino in Corte di Cassazione. Nel pronunciarsi su di essa, la Corte non ha seguito *in toto* quanto stabilito dal Consiglio costituzionale nel 1999, affermando che, salvo i crimini più gravi per i quali il Presidente sarebbe dovuto comparire davanti alla Corte penale internazionale, come disposto dallo Statuto di Roma, accolto in Costituzione con l'articolo 53-2, è di spettanza delle giurisdizioni ordinarie stabilire se il Presidente possa essere da loro perseguito in caso di reati extrafunzionali; tuttavia, mentre è ancora in carica, egli non può essere convocato, indagato o rinviato a giudizio davanti ad una giurisdizione penale di diritto comune.

Possiamo, a questo punto, ricollegandoci a quanto detto all'inizio, stabilire con precisione quali sono le istituzioni che possono giudicare il Presidente francese: egli è tenuto a comparire davanti alla Corte penale internazionale per i motivi di cui nello Statuto di Roma, comunque connotati da particolare gravità; inoltre, pur concedendo alle giurisdizioni ordinarie di decidere in merito della condotta presidenziale, la Cassazione ha stabilito che durante l'esercizio del mandato vale l'improcedibilità di fronte a tutte le giurisdizioni penali ordinarie.

Infine, solo il reato di *haute trahison* gode di giurisdizione privilegiata.

### 3.3.2 *La prassi dopo la riforma costituzionale del 2007*

Con la modifica dell'articolo 67, nei commi secondo e terzo viene definitivamente stabilito che il Presidente non può essere chiamato a testimoniare né tantomeno essere citato in giudizio o essere oggetto di indagine durante il suo mandato davanti ad alcuna giurisdizione o autorità amministrativa.

Inoltre, sono sospesi nei suoi confronti tutti i termini di prescrizione o di decadenza e tutte le procedure cui il suo Ufficio fa da ostacolo possono essere riprese un mese dopo la fine dell'incarico.

Rileva il fatto che, a differenza di quanto era stato stabilito precedentemente, l'improcedibilità era estesa a tutti i tipi di giudizi, non solo quelli penali. *Nulla questio* rispetto all'autorità svolta dalla Corte penale internazionale nel giudicare i reati di cui nello Statuto di Roma.<sup>68</sup>

### 3.3.3 *La prassi contro un ex Presidente della Repubblica*

Per descrivere come si possano intraprendere azioni contro un ex capo dello Stato, bisogna ricollegarsi all'articolo 67, in particolare al terzo comma, nel quale si stabilisce, come abbiamo detto, che <<le istanze e procedure a cui viene fatto ostacolo possono essere riprese o avviate contro di lui al termine del mese che segue la cessazione del suo incarico>>. Questa procedura venne posta in atto oltre che con Chirac, anche con Nicolas Sarkozy. Al di là delle vicende giudiziarie che hanno coinvolto Chirac, in questa sede rileva dire che mediante un processo, a cui è stato dato avvio qualche settimana dopo la fine del suo mandato, il *tribunal*

---

<sup>68</sup> C. Bontemps di Sturco, *Il Capo dello Stato e i limiti all'esercizio della giurisdizione*, 2012, 8 ss.

*correctionnel* di Parigi, ha condannato l'ex Presidente a due anni di reclusione per i fatti illeciti che avevano avuto luogo quando egli era ancora sindaco di Parigi.

Anche per Sarkozy si seguì la stessa procedura. Infatti, a luglio 2012, esattamente due mesi dopo la fine del suo mandato, subì perquisizioni nei suoi studi e nel suo domicilio per il caso *Bettencourt*, emerso qualche anno prima della fine della sua Presidenza. Nella fattispecie, Nicolas Sarkozy fu accusato di circonvenzione di incapace nei confronti della ricca ereditiera Liliane Bettencourt con l'obiettivo di ricevere dalla donna fondi per finanziare la campagna elettorale del 2007. I giudici che si occupavano del caso hanno però lasciato cadere le accuse, senza aspettare la sentenza della Corte di Cassazione, sostenendo che esse erano troppo deboli.

È rilevante sottolineare per l'oggetto della nostra ricerca che, essendo stato scagionato, Nicolas Sarkozy non solo evitò la reclusione e una cospicua multa pecuniaria, ma anche l'ineleggibilità cui sarebbe stato condannato per un periodo di cinque anni. Sarkozy aveva, infatti, più volte manifestato la volontà di tornare a fare politica a livello nazionale, il che significa che avrebbe potuto anche ripresentarsi alle elezioni presidenziali del 2017, scelta che ha compiuto, ma che non lo ha riportato all'Eliseo per la seconda volta.

#### *3.3.4 Il procedimento penale: i mezzi esistenti per tutelare il Presidente*

Prima di entrare nel merito del procedimento penale, si è preferito esaurire tutte le casistiche, ovvero le situazioni che si sono poste in essere nella gestione di un procedimento contro un Presidente o un ex Presidente per illeciti posti in essere prima dell'inizio del mandato (Chirac, Giscard d'Estaing) o durante esso (Sarkozy, con gli epiloghi che abbiamo visto).

Come accade in qualsiasi processo penale a carico di chicchessia, fra i mezzi di prova rientrano le informazioni acquisite da intercettazioni, perquisizioni o testimonianze. Partiamo da qui, e ancora una volta dall'articolo 67, per capire come è stata messa in campo una rete di tutela nei confronti del Presidente della Repubblica, dal momento che non esiste alcuna norma legislativa atta a conseguire tale scopo.

Il primo comma dell'articolo 67 sostiene che al Presidente non può essere richiesto di << testimoniare durante il suo mandato, di fronte a nessuna giurisdizione o autorità amministrativa francese >>. Possiamo considerare questo uno strumento di tutela nei confronti del Presidente in quanto lo sottrae dall'obbligo di fornire, a meno che il Presidente non richieda egli stesso di essere ascoltato come testimone nell'ambito di un'inchiesta giudiziaria. Anche la Corte di cassazione si allinea a quanto scritto in Costituzione.

Il Presidente può inoltre decidere di costituirsi parte civile all'interno di un processo penale. Anche in questo caso, la legge non si esprime chiaramente su questo punto, ma, nonostante il vuoto legislativo, è accaduto che un Presidente si sia costituito parte civile.

La situazione si è verificata nell'ambito del caso *Clearstream*, nel quale il Presidente Sarkozy ha deciso di assumere questa posizione all'interno del processo. Il Tribunale di Parigi, nel 2010, ha sostenuto che tale posizione poteva essere assunta dal capo dello Stato e non sarebbe stata lesiva del principio di parità delle armi all'interno del contraddittorio. Tuttavia, questa è una questione che resta ancora aperta, in quanto il Tribunale ha specificato che il rispetto di tale obbligo può comportare variazioni della posizione che il Presidente può assumere.

Anche la Corte di Cassazione, con la sentenza n.10-85.678 del 2012, si è allineata a quanto già sostenuto dal Tribunale di Parigi, specificando che la decisione di costituirsi parte civile ad un processo da parte del Presidente non inficia in alcun modo il processo e l'indipendenza della giurisdizione.<sup>69</sup>

### *3.4 Il procedimento di messa in stato di accusa in Italia*

#### *3.4.1 Il procedimento di messa in stato di accusa in Italia: come si articola*

Il procedimento di messa in Stato di accusa del Presidente della Repubblica italiana si articola essenzialmente in due fasi: la prima fase consiste nel processo politico di messa in stato di accusa del capo dello Stato da parte del Parlamento in seduta comune, che delibera con voto a maggioranza assoluta; la seconda parte consiste nel giudizio sulla colpevolezza o meno del Presidente da parte della Costituzionale.

La prima parte è a sua volta divisa in due fasi: l'istruttoria e la decisione<sup>70</sup>. L'istituzione che si occupa della fase istruttoria è un Comitato parlamentare bilaterale per i procedimenti d'accusa, la quale svolge indagini preliminari in merito alle denunce pervenute al Presidente della Camera. Tale Comitato è composto dai componenti della Giunta del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati competenti per le autorizzazioni a procedere in base ai rispettivi regolamenti. È presieduto dal Presidente della Giunta del Senato o dal Presidente della Giunta della Camera dei Deputati, che si alternano ad ogni legislatura. Oltre al Presidente, vi sono due Vicepresidenti e due Segretari. I deputati ed i senatori sono presenti, trattandosi di una commissione bilaterale, in egual numero: abbiamo quindi 21 senatori e 21 deputati (nel conto vengono inseriti anche i due Segretari e i due Vicepresidenti).<sup>71</sup> Le modificazioni introdotte nel 1979 hanno introdotto una scansione temporale precisa per quanto riguarda i termini per la fase del procedimento di fronte alla Commissione inquirente. Infatti, la legge 20/1962, che fino a quel momento aveva regolamentato il sistema d'accusa, ed i regolamenti parlamentari in merito, non fissavano una scadenza entro la quale sarebbe dovuto terminare l'esperimento delle indagini iniziali, in base alle quali la Commissione avrebbe dovuto decidere per la manifesta infondatezza del fatto, oppure aprire ufficialmente le indagini emanando un'apposita ordinanza.

Non era previsto un termine nemmeno per il compimento dell'inchiesta, la quale poteva essere intrapresa nel caso in cui avessero votato per l'archiviazione meno dei quattro quinti dei componenti e la revoca dell'archiviazione fosse stata richiesta dalla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento. Una volta portata a termine l'inchiesta, la Commissione, dopo aver deciso se pronunciarsi a favore della messa in stato di accusa o se proclamare in non luogo a procedere, doveva, nel caso in cui la deliberazione fosse avvenuta con il favore di meno dei tre quinti dei componenti ed a prescindere dalla decisione presa, presentare una relazione. Se tale documento richiedeva la messa in stato di accusa, anche nel caso in cui la Commissione avesse deliberato a favore del non luogo a procedere, il Parlamento, se ne avesse fatto richiesta la maggioranza assoluta, poteva essere convocato dal Parlamento entro dieci giorni dalla

---

<sup>69</sup> C. Bontemps di Sturco, *Il Capo dello Stato e i limiti all'esercizio della giurisdizione*, 2012, p.14, pp.18-19.

<sup>70</sup> Artt 12-13 l.cost. 1/1953 e artt. 5-12 l.219/1989.

<sup>71</sup> Parlamento Italiano, *Organismi bilaterali*.

presentazione della relazione. La legge n. 170 entrata in vigore il 10 maggio 1978 e le relative modifiche al regolamento parlamentare sui procedimenti di messa in stato di accusa sono intervenuti a delineare una scansione temporale precisa delle varie fasi. Viene innanzitutto previsto un termine per la durata delle indagini: la Commissione è tenuta a concluderle entro sei mesi dalla trasmissione degli atti da parte del Presidente della Camera. Questo termine poteva essere prorogato di tre mesi per una sola volta, nel caso in cui lo richiedano sei commissari. La richiesta di proroga deve essere fatta al Presidente della Commissione e la decisione circa la concessione o meno spetta al Presidente della Camera. Concluse le indagini, nel caso in cui la Commissione riteneva che i fatti non fossero manifestamente infondati, presentava la relazione in Parlamento. Anche nel caso in cui si fosse deciso per la manifesta infondatezza e quindi per l'archiviazione, la relazione veniva presentata lo stesso se avevano votato per l'archiviazione meno dei tre quinti dei componenti oppure se lo avesse richiesto un terzo dei membri del Parlamento in seduta comune. Se, scaduti i termini, la Commissione non avesse esperito le indagini o non avesse presentato la relazione, il Presidente della Camera aveva tre mesi per convocare il Parlamento in seduta comune per compiere le deliberazioni di sua competenza. La seduta che aveva ad oggetto la votazione di archiviazione per manifesta infondatezza era pubblica e si svolgeva alla presenza del denunciante. Un'ulteriore specificazione dei tempi in cui sono scandite le fasi del procedimento si è avuta con la riforma costituzionale del 1989, risultante nel sistema normativo con la legge 219/1989, e con le modifiche al regolamento parlamentare per il procedimento di messa in stato di accusa nel medesimo anno. Le denunce pervenute al Presidente della Camera vanno trasmesse al Presidente del Comitato, che ha l'obbligo di convocare lo stesso entro dieci giorni. Il Comitato dispone, a sua volta, di dieci giorni, per deliberare il promovimento di indagini di ufficio su proposta di un suo componente. Il Comitato deve completare le indagini in un termine di cinque mesi; nel caso in cui esse siano particolarmente complesse, il Comitato può deliberare, per una sola volta, una proroga di non più tre mesi. Nessuna fonte normativa indica il giorno dal quale questo periodo debba considerarsi iniziato. Se è deliberata l'archiviazione, l'ordinanza viene trasmessa entro dieci giorni dalla sua adozione ai Presidenti delle Camere; in ogni altro caso va presentata una relazione al Parlamento in seduta comune. Entro dieci giorni dalla comunicazione dei Presidenti di Camera e Senato, per la quale non è previsto un termine, un quarto dei membri del Parlamento può richiedere al Comitato di presentare la relazione al Parlamento stesso. Il Comitato ha un mese, dal momento in cui ne riceve comunicazione dal Presidente della Camera, per tenere tale presentazione. Entro trenta giorni dalla presentazione, il Presidente della Camera emette l'atto di convocazione del Parlamento in seduta comune. In caso di mancanza della relazione, di tardiva presentazione della stessa, il termine per la convocazione del Parlamento in seduta comune da parte del Presidente della Camera dei deputati è trenta giorni dalla scadenza del termine fissato per la fine delle indagini ovvero di trenta giorni nel caso di ipotesi di revoca dell'archiviazione. La seduta comune deve tenersi entro trenta giorni dall'atto di convocazione da parte del Presidente della Camera.

Sussiste però ancora mancanza di indicazioni circa il giorno dal quale si debbano considerare iniziate le indagini. Di fatto, il Comitato ritiene valide le indicazioni contenute nel precedente regolamento parlamentare e considera possibile la diretta archiviazione, senza quindi compiere le indagini, per le denunce ritenute manifestamente infondate. Di conseguenza, non ha luogo l'ascolto dell'inquisito alle sedute di presentazione della relazione del Comitato

di fronte al Parlamento. Se invece il Comitato non decidesse subito per la manifesta infondatezza, si aprono le indagini, a conclusione delle quali si tiene l'archiviazione per votare o eventualmente la presentazione della relazione di fronte al Parlamento. Questa seduta coinciderebbe con la formale apertura delle indagini: solo a questo punto il presidente della Repubblica può essere citato. Quindi, la durata delle indagini sarebbe di cinque mesi, prorogabili ad otto, dall'apertura formale delle indagini. Tuttavia, non è presente all'interno del regolamento l'apertura formale delle indagini, il termine in cui essa debba essere eventualmente decisa invece dell'archiviazione. Essa rende difficile l'individuazione del *dies a quo*, oltre al fatto che potrebbe consentire dilazioni nel tempo, e quindi indebolire il rigore dal punto di vista della scansione temporale delle varie fasi del procedimento d'accusa.

Vi è tuttavia un elemento procedurale a cui dare rilievo: si è discusso in merito al fatto che il Presidente della Camera fosse autorizzato o meno ad esaminare preliminarmente l'ammissibilità della denuncia oppure se debba trasmetterla lo stesso al Comitato, a prescindere da qualsiasi sua valutazione verso la denuncia stessa. La prassi tende ad escludere qualsiasi intervento presidenziale in merito all'ammissibilità o meno della denuncia e quindi dell'opportunità o meno di trasmetterla al Comitato; tuttavia in una seduta del Comitato, tenutasi il 14 maggio del 2003, è stato stabilito che il Presidente della Camera avrebbe potuto da quel momento in poi cestinare << gli atti sprovvisti di requisiti minimi di una notizia di reato >>. <sup>72</sup>

A questo proposito, bisogna porre attenzione su una situazione particolare: abbiamo visto che, a causa della bocciatura della candidatura di Paolo Savona a Ministro dell'Economia, vi è stata da parte del Movimento 5 Stelle la minaccia di voler intraprendere un procedimento di messa in stato di accusa contro Mattarella, ma, all'inizio della legislatura, non era stato costituito il Comitato parlamentare per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica. La difficoltà cui si sarebbe andati incontro nel caso in cui si sarebbe voluto intraprendere un procedimento di messa in stato di accusa nei confronti del Presidente consisteva nell'impossibilità, da parte del Presidente della Camera, di trasmettere la notizia di reato di cui informato, non essendo stato formato il Comitato in seguito al voto di fiducia al nuovo esecutivo. I vincoli posti dalla avrebbero impedito, seppure per motivi diversi, l'azione di entrambi i rami del Parlamento. In primo luogo, il R.S. non consente la formazione di una Giunta provvisoria che eserciti un potere limitato, dal punto di vista temporale (inoltre non estensibile) e dell'oggetto, alla sola <<verifica dei poteri>>. In secondo luogo, nessun organo della Camera dei deputati può concorrere a creare il Comitato. Tuttavia, in caso di urgenza costituzionale, si può supporre che i presidenti delle due Camere possano comunque procedere a nominare i membri delle rispettive giunte. Dal momento che, come previsto dall'art. 19 R.S., il Presidente della Giunta debba essere un membro dell'opposizione, non si può procedere con le nomine prima della definizione del rapporto di fiducia con il governo. Come è ovvio, ciò potrebbe generare perplessità nella misura in cui si andrebbe incontro a designazioni focalizzate all'ottenimento di determinati risultati, che possano favorire o meno il Presidente. Al contrario, anche una tardiva reazione ad una notizia di reato potrebbe configurare una dilazione dei tempi che stride con la richiesta di immediatezza della legge n.219/1989. Ciò che fa capire ancora di più la gravità della situazione è il fatto che, se davvero si fosse voluto procedere contro

---

<sup>72</sup> Dalla seduta del Comitato del 14 maggio 2003.

Mattarella, si sarebbe dovuta attendere la formazione di un nuovo governo o lo svolgimento di nuove elezioni politiche.<sup>73</sup> In merito a quanto stabilito dalla sentenza 1/2013 (cfr. par. 2.3.) della Corte costituzionale, nel caso in cui si ritenga necessario sottoporre il Presidente ad intercettazioni telefoniche, egli dovrà essere sospeso in via cautelare.<sup>74</sup>

La seconda parte del procedimento è diviso a sua volta in tre fasi: l'istruttoria, il dibattimento e la decisione.

Nell'istruttoria, il Presidente della Corte costituzionale e giudici da lui designati, acquisiscono tutte le prove necessarie per decidere. Inoltre, questa fase è particolarmente importante perché per la prima volta il Presidente può essere interrogato.

Il dibattimento ha luogo fra i commissari parlamentari dell'accusa e i legali del Presidente, in merito a quanto risultato dall'istruttoria; la decisione finale spetta alla Corte costituzionale.

In caso di colpevolezza, il Presidente va non solo incontro alla destituzione dall'incarico, ma è passibile anche di sanzioni civili e penali. La sentenza è da considerarsi definitiva e non può essere impugnata, tranne nel caso in cui non emergano nuovi fatti che abbiano una rilevanza tale da modificare quanto deciso dalla Corte.

### *3.4.2 La prassi in caso di responsabilità extrafunzionale*

Al di là del procedimento di messa in stato di accusa per alto tradimento e attentato alla Costituzione, è bene soffermarsi su cosa dovesse accadere nel caso in cui il Presidente dovesse essere accusato di aver commesso illeciti non strettamente correlati ai doveri a lui attribuiti dalla Costituzione. Il testo costituzionale non dice nulla in merito a come gestire una situazione di questo tipo. La fonte più autorevole è senza dubbio Meuccio Ruini, il quale ha sostenuto che, al fine di evitare indagini inique e pretenziose, la magistratura dovrebbe valutare i casi di volta in volta, lasciando da parte quelli in cui gli illeciti non sono caratterizzati da particolare rilevanza, dal momento che il danno di immagine che potrebbe derivare nel caso in cui la più alta carica dello Stato fosse messa in stato di accusa potrebbe essere addirittura più deleteria rispetto al contenuto dell'illecito stesso. Se il reato invece fosse particolarmente importante, si potrebbe dare luogo ad un impedimento o addirittura richiedere le dimissioni. Di conseguenza, un processo a carico del Presidente della Repubblica per responsabilità extrafunzionali potrebbe comunque avere lo stesso epilogo di un processo di messa in stato di accusa in caso di mancata osservanza dei doveri di cui all'articolo 90, ovvero la destituzione.

Nella storia repubblicana, vi sono stati due casi in cui un Presidente è stato accusato di aver commesso reati extrafunzionali.

Nel 1993, Scalfaro fu accusato di peculato. Il reato ovviamente non era da considerarsi di poco conto, ma, dal momento che, il Presidente fin da subito declinò qualsiasi richiesta di dimissioni, fu intrapresa la strada dell'improcedibilità. Le indagini ripresero alla fine del mandato e vennero archiviate nel 2001 perché il fatto non sussisteva.

---

<sup>73</sup> L. Gori, *Aspetti procedurali della messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, fascicolo n.3/2018, pp. 692-696.

<sup>74</sup> D. Campagna, *Fasi del procedimento davanti al Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa dopo la riforma costituzionale del 1989*, Note di diritto parlamentare, Roma, Colombo, 1997, pp. 165.168.

Nel secondo caso il Presidente Cossiga sollevò conflitto di attribuzione in merito ad una sentenza sul procedimento civile instaurato contro di lui da cittadini che si ritenevano offesi da alcune sue esternazioni. Stabilire se esse potessero rientrare all'interno delle attribuzioni dell'articolo 90 spettava all'autorità giudiziaria.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, 9<sup>a</sup> ed. Il Mulino, Bologna, 2016, p. 325 ss.

## Conclusione

Le Costituzioni nazionali sono particolarmente attente a descrivere il ruolo ed i compiti del Presidente, ma sono meno lapidarie nello stabilire quali sono le cause di responsabilità a lui attribuibili: *high crimes and misdemeanors* e *haute trahison* sono formule piuttosto vaghe, all'interno delle quali si può collocare un numero di responsabilità di notevole ampiezza. La Costituzione italiana fornisce disposizioni più precise per quanto riguarda l'alto tradimento, e, a differenza, degli altri due ordinamenti, ci tiene a precisare che il Presidente è legato ad un dovere di lealtà anche nei confronti del testo costituzionale stesso. Tutto questo conferma quanto detto nell'introduzione: il Presidente è stato e continua ad essere una persona cui si attribuiscono funzioni precise di grande rilevanza per la vita nazionale di, proprio per questo le cause di responsabilità restano indefinite: non si può rischiare di lasciare scoperto nessun reato, reso più grave dalla fiducia tributatagli dalla Costituzione.

Ancora, nel secondo capitolo, abbiamo visto i casi in cui è stato intrapreso o minacciato un procedimento di messa in stato di accusa: ci sono tre particolari situazioni che confermano l'ipotesi che abbiamo avanzato nell'introduzione. Quando lo scandalo *Watergate* travolse Richard Nixon, grande merito nella scoperta del reato fu dato, a ragione, ai giornalisti Bernstein e Woodward. Seppure fosse da ritenersi vero che, portando alla luce uno scandalo presidenziale la loro carriera avrebbe fatto grandi passi in avanti, il grande interesse degli statunitensi per l'inchiesta è la fotografia di una cultura: l'indignazione del popolo derivava dal tradimento ad esso inferto. Non era certo la prima volta negli Stati Uniti, ma Nixon, se fosse riuscito nel suo intento, avrebbe inficiato l'esito delle presidenziali del 1972, svilendo il voto di milioni di cittadini.

Inoltre, quando Segni fu accusato di essere complice di De Lorenzo nell'elaborazione del Piano Solo, la situazione fu amplificata dal momento storico difficile e, anche quando non ritenuto connivente, la sua mollezza nell'accettare la presenza di un numero cospicuo di Forze armate a Roma creò scontento nella misura in cui non prese abbastanza precauzioni da difendere l'Italia da un eventuale colpo di Stato.

Infine, Cossiga è sicuramente da ritenersi una personalità particolare, ma, ancora una volta, l'indignazione della società per le sue esternazioni verso i magistrati che indagavano contro la mafia in un *annus horribilis* come il 1992 ha sicuramente avuto un peso nel richiedere un procedimento di messa in stato di accusa richiesto nei suoi confronti: era inconcepibile che il capo di Stato, garante di unità, non si unisse alla Nazione tutta nel supportare il lavoro della magistratura contro le associazioni mafiose.

Il ruolo del Presidente è considerato talmente importante che, anche nel caso in cui egli dovesse macchiarsi di reati minori, si aspetta la fine del mandato per indagare e sentenziare in merito: questo perché il Presidente è esempio per la nazione tutta, e, vedere il Presidente coinvolto in un processo, è traumatico e destabilizzante per i cittadini. Questo è diretta conseguenza del fatto che tutt'oggi il Presidente mantiene il suo ruolo di rappresentante della Nazione; è punto di riferimento per i cittadini che si muovono in un mondo dove i confini tendono ad assottigliarsi sempre di più.

## **Abstract**

This thesis is born with the aim to try to understand if and in what measure the President of the Republic could be nowadays considered a source of authority. In fact, in a world more and more globalized, the sources considered authoritative have multiplied, thanks to the speed of circulation of information and freedom to speech and press. To understand if who has been considered for so many decades the highly authoritative of the State still had this strength is a question to which this work proposes to answer. I decided to develop it by analyzing three different States: United States of America, France and Italy. This choice has been taken to underline the global reach of this phenomenon, that affected more the Western countries.

Starting from the assumption that the legal authority is given to the President by the Constitution of the single States and, in case, by further sources of law, the fact that the same laws recognized to the President also a moral authority is a factor that, in order to understand how much today his figure is important, cannot be overlooked. Due to his high “spiritual” authority, the laws of these three countries make difficult to bring to trial the President. This is a case in point about the importance that the Constitution and the other national sources of law give to the President as guarantor of the national unity. The different passages that lead to an impeachment are so well-defined in order to avoid a hasty decision about the guilt of the President in charge and his consequent removal from the office. This system has been set up to preserve the country from the political and social consequences of this situation. The fact that all the three Constitutions, although with the differences caused by each form of government and so, the mere institutional position attributed to the President, consider the head of the State as a moral authority by considering him the guarantor of national integrity and independence.

So, it could be said that the authority of the President derives from her duty to safeguard the Nation from different point. This work, divided into three chapters, starts from the will to examine what is the role and the causes of responsibility of the highest charge of the State.

In the first chapter, moving from the Constitution, that is considered the primary tool, from the sources derived from the institutional channels of these three countries and the works of legal experts, we will try to understand what is the role that the President suits in United States, France and Italy.

In the second chapter, we will analyze what are the causes of responsibility of the head of the State. We will consider the cases in which a process of impeachment has been undertaken or simply threatened. This is important in order to understand how much the acts of the President are linked with the historical moment and the structure of society and how these two filters are fundamental in order to judge them.

In the third chapter, we will examine how a process of indictment is concretely developed, paying attention to the institution involved in it.

The objective of this thesis is to demonstrate that, despite to the progressive loss of value of the concept of authority, the President continues to keep a huge strength, recognized by the sources of law and enhanced by the moral authority that citizens attributes to it.

The starting point, in order to do a comparative analysis of the role of the head of the State, is the national history of each country. These three nations, although with some common points, have histories deeply different one from the other. In fact, the passage from the royal

absolutism to the rule of law did not happen in the same period for all the three countries. In the United States, it was a consequence of the War of Independence fought in 1775 against the British mother country, that finished with the end of colonial dependence from the English monarchy. In France, the turning point was the Revolution began in 1789, that will lead to the dismantling of monarchy, intermittently rebuilt until 1870, year of the fall of the Empire of Napoleon III.

In Italy, although the rule of law was born in the XVII century, it will remain a monarchy until the end of the Second World War. Already in these first phases, to define the role of the President presented itself as a difficult challenge, in a system where the monarch used to have full liberty and full power.

The President of the United States of America is holder of the political address. After the English domination, the Founder Fathers decided to not assign any “pre-eminence in position”. In fact, the President derives all his power from the mass of the people and holds it for limited period (actually 4 years). The President is elected by 538 Great Electors, who are, in turn, designed by the United States citizens. So, in this case, we can talk about indirect democracy.

The Article of the American Constitution where is described, by explaining the specific power held by the head of the State, is the Second one. The President is the guarantor of the national unit, the supreme judiciary of the State and also Commander in Chief. He is also at the head of the bureaucratic apparatus and so in considered Chief executive of the State. He holds the power to appoint the chief of FBI, NSA and CIA. He has also a crucial role in foreign policy.

The President of the United States can, with the consent of the Senate, conclude international treaties. He can also appoint Ambassadors, Consuls, Supreme Court Justices and Public Representatives.

The President of France is considered holder of a neutral power. The semi-presidential system was introduced in France in 1958, in order to exceed the parliamentary system of the Fourth Republic. A further step was done in 1962 with the introduction of the direct election of the President by universal suffrage (Art.7, Title II). In 2000, it was occurred another fundamental amendment: the President would remain in office no more for 7 years, but only for 5. This adjustment was done in order to avoid the cohabitation, so the situation in when the president and the parliamentary majority belong to different political spectrum. President has the possibility to appoint the Prime Minister. He promulgates the laws and can ask the legislative body, before the deadline of the term, a new deliberation. He has the power to dissolve the National Assembly. The head of French state is Commander in chief. More in general he is considered guarantor of nation integrity and independence and, furthermore, he is required to supervise the implementation of agreements arising from international treaties.

In Italy, the President considered as a neutral and guarantee power. As we will see also in the other parts of this discussion, during the works for the Constitution, that was promulgated in 1948, different positions emerged regarding the role that the President should have in the new Republic. The President of the Commission of the 75, Meuccio Ruini, affirmed that the President should be the representative of the unity of the State, beyond the party particularism.

This imagine of the President did not meet the favor of everyone who was working in the Constituent Assembly.

In fact, according with Vittorio Emanuele Orlando, the image of the head of the state that was emerging during the works described him as a “deatbeat”.

At the contrary, the members of some left-wing parties argued that the broad sphere of influence given to the President favored a presidential drift.

The Communist party denied the role of the President as a stabilizer of institutional conflicts, defending the Parliament and considering parties as the sole bearers of citizens’ interests.

The President has the power to dissolve the Chambers or one of them, but he is not entitled to exercise this right during the last six months of his term of office, unless the latter fully or partially associates himself with the end of the legislature (art.88)

The article 92 enables the President to appoint the Prime Minister and, on the proposal of him, the Ministers.

Also, in the Italian Constitution, the President is considered the head of the State and the guarantor of the unity, the independence and the integrity of the nation.

The failure to fulfil the obligations laid down in the Constitution is a responsibility that weights on the President.

The three Constitutions have identified some causes of responsibility of the President. Some problems consisted in define them.

The Article 2, Section 4 of the American Constitution provides that the President of the United States can be removed from his office, if, as a result of an accusation brought by the Chamber, is guilty of treason, bribery and high crimes and misdemeanors. In order to not be forced to leave out some offences which do not fall strictly within those mentioned in the Constitution, the category of high crimes and misdemeanors could be used in the cases in which the offense is considered a <<serious indictable crime>> (restrictive interpretation, usually adopted by the defence in a trial).

In the American history there have been several cases in which the Presidents have been indicted but none of these trials ended with the dismissal of the President, since they stopped at the initial stage.

The first President indicted for a “high crime in office” was Andrew Johnson in 1968, but the case that gives us the sense of how much the head of State is considered, among other things, invested with a duty of loyalty, concerned Richard Nixon.

Beyond the events of procedural, this process represents a turning point in order to understand the importance of the bond of trust between the population and the President. Also, the Watergate scandal marked the American society. In this case, the discontent was huger because the President tried, with his fraudulent behavior, to affect the 1994 elections, in some way demeaning the vote of the Americans. In that trial, the broke of the bond of trust between the head of the State and the citizens reflected on the institutional level. The social impact of the scandal on the American citizens is underlined by the fact that the main accusers of the President was two journalists, who talked about the Watergate scandal as an attack to the democracy.

At the end, two indictments were promoted against the President in charge Donald Trump. The first one occurred in 2016 and took the name “Russiagate”. Trump was accused to have involved Russian government in order to manipulate the results of 2016 presidential

elections. However, he has not been considered guilty. In 2019, he was accused by the Speaker of the House Representative Nancy Pelosi to obstruct the work of the institutions, penalizing the American citizens. The trial stopped at the first stage.

According with the Article 67 of the French Constitution, the President of the French Republic is irresponsible for acts committed in the exercise of its pretensions. The articles 53-2 and 68 are the only two exceptions.

The article 53-2 prescribes that the Republic recognizes the jurisdiction of the International Criminal Court for those crime considered particularly heavy, notably genocide or in general crimes against humanity.

The Article 68 legitimates the penalties imposed by the ICC, that could be integrated with sources of national law.

It is particularly important to consider that the immunity entitled to the President when he is in charge is perpetual. Two cases confirm it. The first one occurred in 1895 and is part of the most known *affaire Dreyfus*.

Summoned by the Court of Assisez, the former President Casimir-Perrier refused to testify for Dreyfus by invoking his immunity, which was effectively granted to him.

In the same way, the President Giscard-d'Estaing in the context of the case *des avions renifleurs* asked for and obtained his immunity by the President in charge François Mitterrand.

At the end, the attempt to remove from his office Hollande has to be mentioned because it could have been the first indictment of the 5<sup>th</sup> Republic. We are able to do a comparison between the situation of Nixon and Hollande in order to consider how much the press could affect the political process: the fact that the former President could have revealed State secrets to the journalists was considered as a high treason.

The causes of responsibility of the Italian Republic President are contained in the article 90 of the Constitution. As we have already seen, also in the United States and French Constitution the crime of high treason is present, but the Italian one is the only that considers an attack to what is prescribed in this fundamental document as a crime. As in the United States and in France, none President has been removed as a consequence of an indictment process.

The first case of indictment of an Italian president regarded Antonio Segni. The indignation against Segni shows how strong is the relation between the historic context and how the behavior of the President is received by the society. In this specific case, the fact that a huge number of carabinieri had remained in Rome after the celebrations of the 2<sup>nd</sup> on June and that the President had met the General De Lorenzo that would explain a project of a coup d'état could not be conceived. In fact, Italy was going through a difficult period, that was the consequence of the end of the long transition period that led to the first centre-left government.

After the President Leone, accused of crimes not so related with the two ones written in the Constitution, also Francesco Cossiga was threatened with prosecution. Cossiga's behavior is the one that stimulated the most the reaction of Italian population: the attacks against the magistracy, particularly against the young lawmen that fought against the mafia, in a period in which the massacres perpetrated by it were particularly bloody. He also purposed to make some adjustments to the Constitution that involved different factors. His particular way to attack the institution earned him the name "Cossiga the Axeman goeth". The last of his attacks consisted into the early retirement to "serve the Republic". In 2014, the former President Giorgio

Napolitano was accused of expropriation of the legislative function of the Parliament and abuse of the decree of urgency. Doubts were also raised about the electoral system, derogating from the constitutional text, proposed but the President.

Also, the President in charge Sergio Mattarella was threatened by the *Movimento 5 Stelle* with the prosecution due to rejection of Paolo Savona as Minister of Economy. The *Movimento* accused Mattarella to have at heart the interest of the European Union that those of the Italian population. In a second time, the *Movimento* decided to not go on with the indictment.

The last chapter of this work is dedicated to the analysis of how the process of indictment develops and what are the institutions involved in it.

In the clause 6 of 2<sup>th</sup> Section, Article 1 of United States Constitution is affirmed that only the House of Representatives can begin a process for impeachment. The House of Representatives is composed by 441 members and 6 of them are not allowed to vote. As a consequence, since a simple majority is required, the outcome of the vote is strongly affected by the number of people who is effectively allowed to vote. The President is considered guilty if the 2/3 (6 members of 9) of the Supreme Court. The consequences of a process for impeachment develops on two different paths: from the political point of view, there is the removal from the office and the interdiction to carry out any other political office; from the legal point of view, the subject will be judged and punished according to law. The bound between the political and the legal consequences has opened a debate about how an indictment could be carried on. Isenberg affirms that the President is entitled to an official immunity at least in civil controversial, but the idea in according with the process can take its course and hat to stop only at the moment of the punishment cannot be rejected. In case of extrafunzionale responsibility, the President can be subjected to civil jurisdiction.

Another legal arrangement that is object of debate is the executive privilege. What this expression is meant the possibility accorded to the President or to other Executive members to not be forced to give important information to thirds (mainly the Legislative and Judicial bodies). The first time in which it was asked was during the term of President Washington. In this case the documents asked from the Cabinet were released because crucial in an investigation about public security.

The executive privilege was advocated also by Nixon, but the Supreme Court refused to grant it to him because the recordings had importance for foreign policy.

In the same way, Clinton asked for the executive privilege for two times (during the civil controversial against Paula Jones and to avoid the spread of the content of some conversations had in the Oval Office). The Supreme Court refused to grant it to him both the times.

The French Constitution considers the high treason as the only exception to the presidential irresponsibility. The constitutional reform of 2007 is a watershed in order to understand how the process of indictment is carried on. In fact, after the reform, the crime of high treason remained central, but the possibility of a removal in case of lack of compliance is added. The eventual removal is pronounced by the Parliament in joint in High Court.

It is particularly relevant the case of Nicolas Sarkozy, that allows us to draw general rules about the praxis with a former President. Sarkozy was accused of circumvention of incapable at the expense of Liliane Bettencourt. Beyond the controversial, the fact that he was

considered not guilty saved him from a 5-year ineligibility period. In Italy, the process for indictment consists into two steps: the first one carried out by the Parliament in joint session that act an absolute majority; in the second one the Constitutional Court claims the innocence or the guilty of the President. The first part is further divided into two part: the inquiry (carried out a bilateral committee) and the decision.

The deadline for the inquiry, and, in general, the phases of the process were, during the years, modified.

The second step consists into three part: the inquiry, the debate, and the decision.

Regarding the extrafunctional crimes, Meuccio Ruini claimed that if it is not a relevant offense, the Judiciary body should avoid starting pretentious investigations, because the damage caused by them could be, in certain circumstances, more dangerous than the crime itself. On the other hand, if the crime was particularly relevant, the resignation may be required.

However, as we have already said, the expertise with which the whole process in conducted give a positive answer to the question we asked at the beginning: the President is a moral authority to such an extent that a process against him and, eventually, a removal from his office could have heavy effects on the whole nation.

## Bibliografia

Baldassarre, Antonio e Carlo Mezzanotte (1985). *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*. Bari: Saggi tascabili Laterza.

Barbera, Augusto e Carlo Fusaro (2016). *Corso di diritto pubblico*. Bologna: Il Mulino

Bauman, Zygmunt (2011). *Modernità liquida*. Bari: editori Laterza

Clementi, Francesco, Lorenzo Cuocolo, Francesca Rosa e Giulio Enea Vigevani (2018). *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*. Bologna: Il Mulino

Crisafulli, Vezio (1960). *Aspetti problematici nel sistema parlamentare vigente in Italia*, Milano: Rivista di Scienze Giuridiche

Esposito, Carlo (1960). *Capo dello Stato*, Enciclopedia del diritto

Freud, Sigmund (1921). *Psicologia delle masse e analisi dell'Io*. Roma: Newton Compton editori

Galliani, Davide (2012). *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano: Università Bocconi editore

Lippolis Vincenzo e Giulio M. Salerno (2013). *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna: il Mulino

Luzzato, Riccardo e Fausto Pocar (2016). *Codice di diritto internazionale pubblico*, Torino: Giappichelli editore

Mitscherlich, Alexander (1970). *Verso una società senza padre. Idee per una psicologia sociale*, Milano: Feltrinelli

Piccirilli, Giovanni (2018). *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, Bologna: Il Mulino

Rescigno, Giuseppe Ugo (2012). *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, Roma: Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche

Sacco, Francesco (2013). *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma: ARACNE editrice

## Sitografia

“Aspetti procedurali della messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica” (Luca Gori), *Quaderni costituzionali* < <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1439/90903> > [ultimo accesso: 25 aprile 2020]

“Constitution de la République française”, *Assemblée Nationale* < [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution\\_01-2015.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_01-2015.pdf) > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Constitution of the United States”, *United States Senate* < [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Executive privilege” (n.a.), *Cambridge Dictionary* < <https://dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/executive-privilege> > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Fasi del procedimento davanti al Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa dopo la riforma costituzionale del 1989” (Donato Campagna), *Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali* < <https://bpr.camera.it> > [ultimo accesso: 22 aprile 2020]

“Francesco Cossiga” (n.a.), *Portale storico della Presidenza della Repubblica* < <https://archivio.quirinale.it/aspr/presidente/francesco-cossiga> > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Il Capo dello Stato ed i limiti all’esercizio della giurisdizione” (Charlotte Bontemps di Sturco, Sarah Pasetto), < [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/CC\\_SS\\_CapoStato\\_112012.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_CapoStato_112012.pdf) > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Impeachment and Presidential Immunity from Judicial Process” (Joseph Isenberg), *SSRN* < [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=193849](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=193849) > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Impeachment and Removal”, (Jared P. Cole e Todd Garvey), *Congressional Research Service* <  
[https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc795443/m1/1/high\\_res\\_d/R44260\\_2015Oct29.pdf](https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc795443/m1/1/high_res_d/R44260_2015Oct29.pdf) > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Impeachment of President William Jefferson Clinton”, (n.a.), *Senate* <  
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-106sdoc2/pdf/CDOC-106sdoc2.pdf> > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Interventi e interviste di Giorgio Napolitano”, *Presidenza della Repubblica italiana* <  
<http://presidenti.quirinale.it/elementi/Elenchi.aspx?tipo=Discorso> > [ultimo accesso: 24 aprile 2020]

“Legge costituzionale 11 marzo 1953, n.1. Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte Costituzionale, *Gazzetta Ufficiale* <  
[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/CC\\_SS\\_fonti\\_lc\\_11031953\\_n\\_1\\_rev.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/CC_SS_fonti_lc_11031953_n_1_rev.pdf) > [ultimo accesso: 25 aprile 2020]

“L’impeachment del Presidente della Repubblica”, (Alessandra Concas), *diritto.it* <  
<https://www.diritto.it/limpeachment-del-presidente-della-repubblica/> > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“L’impeachment di Donald Trump e i possibili riflessi sulle elezioni presidenziali del 2020”, (Giulia Aravantinou Leonidi), *Diritti comparati* <  
<https://www.diritticomparati.it/limpeachment-di-donald-trump-e-possibili-riflessi-sulle-elezioni-presidenziali-del-2020/> > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“L’impedimento dei titolari del potere esecutivo a comparire in udienza come imputati”, (Paolo Passaglia), <  
[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/CC\\_SS\\_Impedimento\\_10022011.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_Impedimento_10022011.pdf) > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Sentenza 1/2013”, Corte costituzionale, <  
<https://www.cortecostituzionale.it/actionRicercaSemantica.do> > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“The Impeachment of Andrew Johnson (1868) President of the United States, (n.a.), *United States Senate* <  
[https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Impeachment\\_Johnson.htm](https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Impeachment_Johnson.htm) >  
[ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“The Conformity of The Plan to Republican Principles” (James Madison), *Congress.gov Resources*  
<<https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-39> > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Una presidenza non convenzionale. Trump e la possibile strategia <<costituzionale>> dei democratici per riconquistare il potere” (Giulia Aravantinou Leonidi), *NOMOS. Le attualità nel diritto*. <[http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/Usa1\\_2018.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/05/Usa1_2018.pdf) > [ultimo accesso: 15 aprile 2020]

“Watergate Trial And Aftermath”, (Rick Perlstein), *Encyclopaedia Britannica* <  
<https://www.britannica.com/event/Watergate-Scandal/Watergate-trial-and-aftermath> > [ultimo accesso: 11 aprile 2020]

“Legge Costituzionale 11 marzo 1953, n.1, *Parlamento italiano* <  
[https://parlamento17.camera.it/151?leggi\\_norme=31](https://parlamento17.camera.it/151?leggi_norme=31) > [ultimo accesso: 20 aprile 2020]

## **Ringraziamenti**

Questi tre anni per me sono stati un meraviglioso percorso, pieno di soddisfazioni e talvolta di difficoltà, che ho superato grazie all'aiuto dei miei cari.

Ringrazio i miei genitori, che per primi mi hanno dimostrato con le loro azioni che la forza di volontà è il motore di tutti i successi e che le difficoltà che la vita ci chiama ad affrontare servono a rivelare a noi stessi di cosa siamo capaci.

Ringrazio mia sorella Chiara per avermi donato nei momenti più bui quella leggerezza che io non ho mai, per mia natura, posseduto.

Ringrazio il mio fidanzato Giovanni, il quale è stato per me un fedele alleato nell'affrontare le sfide di questo percorso. Ha sempre creduto in me e non ha mai mancato di farmelo sapere.

Infine, ringrazio il mio relatore, il professor Giovanni Piccirilli, guida sempre presente durante la stesura di questo elaborato. Le sue attenzioni nei confronti del mio lavoro sono state per me un regalo grande e cercherò, nel futuro, di svolgere la mia professione con la sua stessa passione.