

Ar2



Francesco Sacco

**La responsabilità politico–costituzionale  
del Presidente della Repubblica**



Copyright © MMXII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-XXXX-X

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2012

*A mio padre*



*Soltanto quando il potere è di tipo sacro  
potete separare la responsabilità dal potere.*

B. CONSTANT, *Principi di politica*, tr. it., Roma, 1970, p. 69





# Indice

## 13 *Introduzione*

## 19 *Capitolo I*

### *Il ruolo del Capo dello Stato nelle forme di governo di tipo parlamentare: profili storici*

1.1. Premessa. La corrispondenza tra esercizio del potere e responsabilità, 19 – 1.2. Difficoltà ricostruttive della figura del Capo dello Stato nei regimi parlamentari, 23 – 1.3. Dal Monarca assoluto al Capo dello Stato come potere neutro. Un *excursus* storico-comparativo, 26 – 1.4. (*Segue*) la Rivoluzione inglese e la progressiva erosione dei poteri del Re conseguente all'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo, 35 – 1.5. Le rivoluzioni costituzionali di fine Settecento. I modelli di Capo dello Stato emersi a seguito del superamento del principio monarchico: a) il Capo dello Stato titolare dell'indirizzo politico (Stati Uniti), 38 – 1.6. (*Segue*) b) il Capo dello Stato come potere neutro. Il contesto storico (Francia), 43 – 1.7. Alle origini della teoria del potere neutro. La dottrina costituzionale di Constant e le sue possibili "letture", 49 – 1.8. Il modello di Capo dello Stato come potere neutro e i suoi sottotipi. Un'ipotesi classificatoria, 63 – 1.9. a) potere neutro inteso come mera preminenza in onori. Il sovrano inglese e i *reserve powers*, 65 – 1.10. b) potere neutro come garante del corretto funzionamento del sistema costituzionale, 70 – 1.11. c) potere neutro come istanza unificatrice in contrapposizione al pluralismo delle forze politiche: il custode della Costituzione in senso schmittiano, 72.

## 77 *Capitolo II*

### *La posizione del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*

2.1. Il Capo dello Stato nell'ordinamento statutario. Cenni, 77 – 2.2. L'incerta definizione del ruolo del Presidente della Repubblica nella costituzione italiana. Il dibattito in Assemblea Costituente, 82 – 2.3. Le ricostruzioni prospettate della dottrina. La concezione garantistica, 87 – 2.4. (*Segue*) Il Presidente della Repubblica titolare dell'indirizzo politico

costituzionale, 89 – 2.5. Il Presidente della Repubblica reggitore dello Stato nei momenti di crisi del sistema. Fraintendimenti interpretativi del pensiero di Carlo Esposito, 92 – 2.6. (*Segue*) Il Presidente della Repubblica organo “quesciente” nei momenti di ordinario funzionamento del sistema costituzionale, 101 – 2.7. Il Presidente della Repubblica titolare di un complesso di poteri insuscettibili di essere ricondotti ad una funzione unitaria?, 104.

### 113      Capitolo III

#### *La responsabilità politico–costituzionale del Presidente della Repubblica*

3.1. La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. Considerazioni introduttive, 114 – 3.2. Controfirma ministeriale e responsabilità politica del Presidente della Repubblica, 120 – 3.3. La responsabilità politica diffusa del Presidente della Repubblica. Inesistenza di limiti alla sua configurabilità derivanti dagli artt. 279 (ora abrogato) e 278 del codice penale, 136 – 3.4. Responsabilità politica diffusa e responsabilità giuridica, 139 – 3.5. Caratteristiche della responsabilità politica del Presidente della Repubblica, 143 – 3.6. Responsabilità politica diffusa e responsabilità politica istituzionale–libera, 155 – 3.7. Cenni alla prassi della Presidenza Ciampi: poteri di controllo degli atti normativi del Governo e responsabilità politica del Presidente della Repubblica, 162 – 3.8. (*Segue*) Il rinvio della legge Gasparri come conseguenza (anche) delle critiche precedentemente rivolte al Presidente della Repubblica, 168 – 3.9. La responsabilità istituzionale del Presidente della Repubblica, 175 – 3.10. La disciplina dell’elezione del Presidente della Repubblica, 176 – 3.11. Il problema della rieleggibilità, 181 – 3.12. L’elezione come momento per accertare la responsabilità politica del Presidente della Repubblica uscente: la tesi negativa, 186 – 3.13. Critica alla tesi secondo cui la mancata rielezione non può rappresentare una forma di responsabilità politica. In particolare: irrilevanza delle prassi tesa ad escludere la presentazione di candidature ufficiali, 188 – 3.14. (*Segue*) irrilevanza della circostanza per cui nessun Presidente è mai stato rieletto. Non esiste in proposito né una convenzione né una consuetudine costituzionale, 195 – 3.15. Il momento dell’elezione può dunque assumere il significato di un giudizio sull’operato del Presidente uscente, 198 – 3.16. Rimedi giuridici per far valere la responsabilità politica del Presidente della Repubblica: il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, 201 – 3.17. Il giudizio d’accusa nei confronti del Presidente della Repubblica per alto tradimento o attentato alla Costituzione, 209 – 3.18. La tesi dell’attentato alla Costituzione come illecito costituzionale sanzionabile con la revoca dall’incarico. Osservazioni critiche, 216 – 3.19. Considerazioni conclusive: la responsabilità politico—costituzionale del Capo dello Stato tra principio monarchico

e principio repubblicano, 221.

233 *Bibliografia*



## Introduzione

L'indagine condotta ha per oggetto il tema della responsabilità politica del Presidente della Repubblica. Si tratta di un tema che — tranne rare eccezioni, tra le quali spiccano gli studi pionieristici di Giuseppe Ugo Rescigno e il lavoro monografico di Flavia Dimora<sup>1</sup> — non ha ricevuto sinora adeguata attenzione da parte della dottrina.

Le ragioni di questo “disinteresse” sono riconducibili essenzialmente a due fattori.

Il primo è rappresentato dal fatto che la Costituzione, avendo sancito il principio dell'irresponsabilità presidenziale (artt. 89 e 90), non prevede alcun meccanismo *istituzionale* che consenta di determinare la rimozione dalla carica *per motivi politici* del Presidente della Repubblica. Ciò costituisce, secondo una diffusa convinzione, il logico corollario della peculiare posizione costituzionale del Capo dello Stato, configurato come organo neutrale e *super partes*, estraneo ai circuiti di determinazione e attuazione dell'indirizzo politico. In questa prospettiva, quindi, la mancanza di responsabilità dell'organo viene intesa come riflesso della mancanza di potere (politico) in capo all'organo stesso.

D'altro canto, nessuno dubita che in un ordinamento democratico, fondato sul principio della sovranità popolare, il Presidente della Repubblica, come tutti i detentori di pubblici poteri, possa essere sottoposto alla c.d. responsabilità “diffusa”, ossia a quella forma di responsabilità derivante dalle critiche che qualunque soggetto della comunità sociale può indirizzare all'organo presidenziale. Tuttavia, sempre secondo l'opinione prevalente, questo tipo di responsabilità, che per sua stessa natura non consente di determinare preventivamente le conseguenze che si ripercuotono sul soggetto criticato, si risolve a ben vedere in

1. Cfr., rispettivamente, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 206-215 (le cui riflessioni, come noto, sono state successivamente riprese e sviluppate dall'autore in altri scritti di cui si darà conto *infra*) e F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano, 1991.

una responsabilità meramente fattuale, priva perciò di conseguenze rilevanti sul piano giuridico<sup>2</sup>.

Inoltre, e ciò costituisce il secondo motivo del tradizionale disinteresse per il tema in esame, si è rilevato che la responsabilità politica diffusa, a prescindere dalla sua natura, avrebbe avuto ed avrebbe tuttora un'incidenza pratica molto ridotta, essendo fortemente limitata dall'esistenza di una convenzione costituzionale in base alla quale i partiti — proprio per ribadire la mancanza di poteri politici attivi in capo al Presidente della Repubblica — tendono storicamente ad evitare, o comunque a ridurre al minimo, le critiche nei confronti dell'operato presidenziale. Si è detto, inoltre, che nei rari casi in cui le forze politiche, derogando alla citata convenzione costituzionale, manifestano il proprio dissenso nei confronti di un atto o una dichiarazione del Presidente della Repubblica, non arrivano mai a contestarne il merito ma solo la legittimità, limitandosi in tal modo a rilevare l'ingerenza presidenziale in questioni di natura squisitamente politica, come tali riservate alla sfera di competenza dei partiti e/o del Governo<sup>3</sup>.

Ne consegue, in definitiva, che il Capo dello Stato, anche alla luce dei concreti svolgimenti della prassi, sarebbe un organo sostanzialmente estraneo a qualunque forma di responsabilità politica, il che renderebbe inutili i tentativi di analizzare compiutamente (almeno in una prospettiva giuridica) la problematica in questione.

Tuttavia, con riferimento agli sviluppi della prassi, va rilevato che la tesi sopra citata sembra essere smentita dai più recenti fenomeni di "responsabilizzazione" che hanno interessato, in maniera particolare, sia il settennato del Presidente Ciampi sia quello ancora in corso del presidente Napolitano.

Per ragioni connesse essenzialmente alla debolezza e all'elevato tasso di conflittualità del quadro politico, infatti, si è assistito al notevole incremento degli spazi di intervento del Presidente della Repubblica nel circuito delle decisioni politiche. Come è noto, il rinnovato attivismo presidenziale si è manifestato soprattutto sul terreno dei poteri di controllo delle leggi e degli atti normativi del Governo, raggiungendo

2. In tal senso, *ex multis*, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 10° ed. rielaborata ed aggiornata a cura di F. Modugno, A. Baldassarre e C. Mezzanotte, Padova, 1991, 551.

3. Così G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica (la prassi recente)*, in *St. parl. e di pol. cost.*, 1980, 7 ss., 16, 16.

in quest'ambito un'estensione ed un'intensità prima sconosciute.

Ciò ha determinato una sovraesposizione politica e mediatica della figura presidenziale forse mai raggiunta in passato. A causa del maggior tasso di politicità che ne caratterizza l'azione, infatti, il Presidente della Repubblica si trova spesso ad essere coinvolto nel vivo della lotta politica, tirato in ballo dai partiti e dall'opinione pubblica che, ormai sempre più di frequente, gli chiedono di rendere conto pubblicamente del proprio operato<sup>4</sup>.

Sembra dunque che sia venuta meno l'operatività della convenzione ricordata in precedenza, sia per quanto riguarda la quantità e l'intensità delle critiche rivolte al Capo dello Stato, sia per quanto concerne il loro contenuto, nel senso che con esse, molto spesso, si contesta non solo e non tanto la legittimità ma anche il merito dell'azione presidenziale.

Traendo spunto da questi elementi di novità emersi dall'osservazione dall'esperienza più recente, è maturata l'idea di uno studio organico sulla responsabilità politica del Presidente della Repubblica, volto a verificare — prescindendo dalle tendenze che si manifestano nella prassi e che, per loro natura, sono destinate a mutare — la validità del tradizionale indirizzo ermeneutico che, come detto, nega la stessa configurabilità di una responsabilità di tipo politico in capo all'organo presidenziale.

L'assunto che s'intende dimostrare è che, diversamente da quanto ritiene la dottrina dominante — la cui impostazione al tema appare

4. Sul punto, con particolare riferimento alla Presidenza Ciampi, si v. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. BARBERA – T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2010, 23 ss.; V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007, 76 ss., nonché, se si vuole, F. SACCO, *La prassi della presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in Giur. cost., 2004, 2149 ss. Per quanto concerne le problematiche relative ai recenti mutamenti che hanno interessato l'esercizio dei poteri presidenziali di controllo delle leggi e degli atti normativi cfr., *ex multis*, l'accurata e in larga parte condivisibile analisi di G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in "Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010", a cura di A. Baldassarre e G. Scaccia, Roma, 2011, 127 ss.; sull'istituto del rinvio cfr. inoltre, tra i lavori più recenti, I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio del rinvio delle leggi*, Milano, 2011 e D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, vol. I e II, Milano, 2010. Con specifico riferimento al profilo della responsabilità cfr. invece M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948) e francese (1958-2006)*, Milano, 2008 e, più di recente, A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica*, Torino, 2010.

ancora strettamente legata a modelli teorici propri della monarchia costituzionale — il dogma dell'irresponsabilità politica non sia più compatibile con i principi caratterizzanti l'ordinamento costituzionale vigente, che, non a caso, contempla una serie di strumenti attraverso i quali è ben possibile sindacare o censurare l'attività del Capo dello Stato, strumenti il cui uso può produrre specifiche conseguenze giuridiche le quali, a loro volta, possono tradursi in altrettante forme di responsabilità politica del Capo dello Stato.

Si cercherà di argomentare, dunque, che l'irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica, desumibile dal combinato disposto degli artt. 89 e 90 cost., è riferita all'assenza in capo all'organo di corrispondenti poteri politici, ossia di poteri attraverso i quali si realizza l'indirizzo politico governativo, ma non esclude affatto la configurabilità di una responsabilità — diversa e ulteriore da quella per alto tradimento e attentato alla Costituzione — derivante dall'esercizio dei poteri attraverso i quali il Presidente della Repubblica svolge il proprio ruolo di garante e moderatore del sistema politico. Di una responsabilità, in particolare, che può definirsi politico-costituzionale, proprio perché costituisce il risvolto del carattere peculiare delle attribuzioni che la Costituzione conferisce al Capo dello Stato e che derivano dalla sua qualifica di rappresentante dell'unità nazionale.

\*\*\*

Muovendo dall'assunto che riconosce l'esistenza di una relazione biunivoca tra potere e responsabilità, si è reso necessario affrontare la problematica relativa al ruolo che il Capo dello Stato riveste nell'ordinamento costituzionale italiano, proprio perché l'adesione all'una o all'altra delle diverse teorie avanzate in proposito dalla dottrina incide direttamente sulla soluzione che s'intende fornire al problema della responsabilità (cfr. Cap. II).

D'altro canto, la questione del ruolo che l'organo presidenziale ricopre nel sistema è, come si sa, tra le più controverse: l'ambiguità che caratterizza la disciplina costituzionale del Capo dello Stato, infatti, rende particolarmente gravoso il tentativo di definire in maniera unitaria il variegato complesso dei poteri ad esso spettanti. E' parso perciò opportuno, prima ancora di analizzare criticamente le teorie sul Presidente della Repubblica, cercare di risalire alle origini



di tale ambiguità che, peraltro, contraddistingue non solo la figura presidenziale delineata dalla Costituzione italiana ma, più in generale, il modello di Capo dello Stato affermatosi nelle forme di governo di tipo parlamentare.

Nel primo capitolo, pertanto, ci si è soffermati sui passaggi essenziali del processo storico che ha segnato il lento ma graduale passaggio dalla figura del Re, propria delle monarchie assolute, a quella del Capo dello Stato concepito come *pouvoir neutre* cui, secondo la celebre dottrina costituzionale di Benjamin Constant — a sua volta fonte di molteplici problemi interpretativi tuttora irrisolti (cfr. diffusamente il par. 1.4) — spetta il compito di garantire l'unità e la continuità dell'ordinamento statale.

Sulla scorta delle premesse di carattere teorico acquisite al termine di questo percorso storico-comparativo, nell'ultima parte del lavoro si è cercato di elaborare una teoria costituzionale della responsabilità politica del Presidente della Repubblica, distinguendo — alla stregua delle categorie concettuali proposte da Rescigno — tra forme di responsabilità politica: a) istituzionale, b) diffusa, c) istituzionale-libera. Ampio spazio è stato dedicato, inoltre, alla questione relativa alla possibilità di considerare l'elezione presidenziale come momento per accertare la responsabilità politica del Presidente uscente. Sono state analizzate, infine, le possibili implicazioni sul versante della responsabilità politica derivanti dal ricorso al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato che coinvolge, come parte attiva o passiva del conflitto, il Presidente della Repubblica, nonché le tesi secondo cui anche il giudizio d'accusa, qualora la contestazione riguardi l'attentato alla costituzione e il Capo dello Stato venga rimosso dall'incarico, costituisce una forma di responsabilità politica.



## Il ruolo del Capo dello Stato nelle forme di governo di tipo parlamentare: profili storici

SOMMARIO: 1.1. Premessa. La corrispondenza tra esercizio del potere e responsabilità, 19 – 1.2. Difficoltà ricostruttive della figura del Capo dello Stato nei regimi parlamentari, 23 – 1.3. Dal Monarca assoluto al Capo dello Stato come potere neutro. Un *excursus* storico-comparativo, 26 – 1.4. (*Segue*) la Rivoluzione inglese e la progressiva erosione dei poteri del Re conseguente all'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo, 35 – 1.5. Le rivoluzioni costituzionali di fine Settecento. I modelli di Capo dello Stato emersi a seguito del superamento del principio monarchico: a) il Capo dello Stato titolare dell'indirizzo politico (Stati Uniti), 38 – 1.6. (*Segue*) b) il Capo dello Stato come potere neutro. Il contesto storico (Francia), 43 – 1.7. Alle origini della teoria del potere neutro. La dottrina costituzionale di Constant e le sue possibili "letture", 49 – 1.8. Il modello di Capo dello Stato come potere neutro e i suoi sottotipi. Un'ipotesi classificatoria, 63 – 1.9. a) potere neutro inteso come mera preminenza in onori. Il sovrano inglese e i *reserve powers*, 65 – 1.10. b) potere neutro come garante del corretto funzionamento del sistema costituzionale, 70 – 1.11. c) potere neutro come istanza unificatrice in contrapposizione al pluralismo delle forze politiche: il custode della Costituzione in senso schmittiano, 72.

### 1.1. Premessa. La corrispondenza tra esercizio del potere e responsabilità

Il tentativo di individuare se ed in che modo possa configurarsi una responsabilità di tipo politico del Capo dello Stato appare fortemente condizionato dalla premessa teorica riguardante il ruolo che esso occupa nell'assetto costituzionale. Come osservò già Alexander Hamilton, infatti, in un ordinamento che voglia propriamente definirsi democratico nessun potere politico può essere esercitato senza che

qualcuno sia chiamato a risponderne<sup>1</sup>. Si può anzi ritenere che il potere si estenda in misura direttamente proporzionale alla responsabilità derivante dal suo esercizio e viceversa, andando così a definire i termini di una vera e propria relazione biunivoca<sup>2</sup>. Occorre subito avvertire che non si tratta di un assunto unanimemente condiviso. È ben nota, ad esempio, l'autorevole opinione di Guarino secondo cui, dall'esame della complessiva disciplina costituzionale delle immunità dei titolari degli organi costituzionali o di rilievo costituzionale (art. 68 e 122, per i membri del Parlamento e dei Consigli regionali; art. 90 per il Capo dello Stato; art. 3 l. cost. n. 1 del 1948 per i membri della Corte costituzionale)<sup>3</sup> emergerebbe il principio esattamente opposto per cui, in generale, "tutti i centri di iniziativa politica godono [...] della irresponsabilità politica" e giuridica<sup>4</sup>. In una prospettiva storica non può non osservarsi, secondo l'illustre Autore, che, mentre nella monarchia assoluta la sovranità spettava unitariamente e indivisibilmente al re, nei confronti del quale tutti gli altri organi statali erano responsabili, nello Stato di diritto essa "appartiene" al popolo, ma viene concretamente esercitata da una pluralità di soggetti ed organi costituzionali che sarebbero, in via di principio, "tutti reciprocamente irresponsabili".

1. Cfr. A. HAMILTON–J. MADISON–J. JAY, *Il Federalista*, saggio n. 70, trad. it., Bologna, 1997, 574 ss. È utile ricordare, inoltre, che uno dei primi riferimenti normativi del principio di responsabilità del potere politico è rappresentato dall'art. 15 della dichiarazione dei diritti del 1789: «La società ha diritto di chiedere conto a ogni agente pubblico della sua amministrazione».

2. Così G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 131.

3. Ma ora si v. anche la legge 23 luglio 2008, n. 124, recante "Disposizioni in materia di sospensione dei processi per le altre cariche dello Stato".

4. L'opinione fu manifestata proprio in uno dei primi contributi sul Capo dello Stato repubblicano: v. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss, 917; nello stesso senso E. ROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 96–97. Entrambi gli autori riprendono e conducono alle estreme conseguenze la tesi precedentemente formulata da V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881–1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954, 484–486. Quest'ultimo, infatti, se da un lato considerava le prerogative parlamentari espressione di *ius commune*, di una regola generale degli ordinamenti democratico-rappresentativi, dall'altro però negava che l'inviolabilità degli organi sovrani ne implicasse, anche e necessariamente, l'irresponsabilità, poiché alla ragione giuridica di "un ordine più concreto e positivo (se il sovrano fosse responsabile non sarebbe più sovrano), se ne oppone un'altra, di "un ordine più astratto e generale", ma altrettanto rilevante, per cui "non è possibile che alcuno, sia pure il sovrano, si sottragga alla legge universale della responsabilità".