

L'impeachment del Presidente della Repubblica e le ragioni della messa in stato d'accusa.

di Paolo Becchi e Daniele Granara¹

Sommario. 1. *Premessa.* - 2. *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica.* - 2.1 *Sulle ipotesi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione.* - 3. *Il potere di esternazione.* - 4. *Gli atti del Presidente della Repubblica rilevanti per la verifica delle condizioni di messa in stato d'accusa.* - 4.1. *Il messaggio alle Camere in data 8 ottobre 2013.* - 4.2. *Interventi di natura squisitamente politica.* - 4.3. *La convocazione, in data 24 ottobre 2013, delle forze di maggioranza al Quirinale, per un vertice sulla legge elettorale.* - 5. *La minaccia di dimissioni.* - 6. *La trattativa Stato-Mafia.* - 7. *Conclusioni.*

1. Premessa.

Nella valutazione dei comportamenti e delle condotte integranti le ipotesi di alto tradimento ed attentato alla Costituzione, di cui all'art. 90 Cost., a rilevare non è tanto il giudizio sul rispetto formale della Costituzione, quanto, diversamente, sul concreto esercizio dei poteri che la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato.

Come, infatti, è stato osservato in dottrina, “se si dovessero osservare le Presidenze della Repubblica limitandosi alle sole regole costituzionali formali molto probabilmente non si riuscirebbero a trovare molte differenze tra le une e le altre. In nessun caso, da Einaudi a Napolitano, si sono mai registrate evidenti violazioni di regole costituzionali formali, nemmeno durante la problematica Presidenza Cossiga, che fu semmai imputata di costituire un pericoloso precedente e di essere andata oltre il senso della misura”².

Se occorre sempre rivolgersi alla prassi ed all'effettivo e concreto esercizio delle funzioni presidenziali, resta fermo, tuttavia, il fatto che la Costituzione italiana non è stata modificata né è suscettibile di esserlo, per via dei soli comportamenti tenuti “di fatto” dalle istituzioni o da uno o più poteri dello Stato: “I comportamenti degli attori istituzionali vanno valutati alla luce

¹ Quantunque il lavoro sia stato pensato in comune, i paragrafi 1, 3, 5, 6 e 7 sono dovuti a Paolo Becchi, i paragrafi 2, 2.1, 4, 4.1, 4.2 e 4.3 a Daniele Granara.

² D. GALLIANI, *Problematiche costituzionali del primo settennato Napolitano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6/2013, p. 15.

della Costituzione, e non viceversa”³.

In particolare, il Capo dello Stato assume, nella nostra Costituzione, una fondamentale posizione *super partes*, in quanto “*rappresentante dell’unità nazionale*”. In una efficace sintesi, “se quella indicata è la funzione fondamentale dell’organo Capo dello Stato, se e quando esso esiste come organo distinto dall’organo Governo, è evidente che ci si aspetta che egli si comporti come l’arbitro che riavvia la partita, e non come un giocatore che cerca di determinare il risultato. Con altre parole, ci si aspetta, come tutti dicono, che egli sia *super partes*: il Capo dello Stato non deve parteggiare per nessuno dei partiti e degli uomini politici, perché la scelta della maggioranza e degli uomini al Governo spetta o direttamente al corpo elettorale quando elegge il Parlamento in modo da selezionare col voto anche la maggioranza del Parlamento e il capo sia di questa maggioranza che dell’organo governo (il Primo Ministro) o al Parlamento se il corpo elettorale si è limitato ad attribuire seggi ai diversi partiti lasciando ad essi il compito di selezionare il governo ed eventualmente cambiarlo”⁴.

La presidenza di Giorgio Napolitano è stata caratterizzata da una serie di condotte ed iniziative, che devono essere esaminate, alla luce delle attribuzioni che la Costituzione conferisce al Presidente della Repubblica, per verificarne il doveroso rispetto.

2. La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica.

Ai sensi dell’art. 90 Cost., il Presidente della Repubblica “*non è responsabile degli atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o attentato alla Costituzione*”.

Ove una tale ipotesi possa configurarsi, il Capo dello Stato è messo in stato d’accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri, nanti la Corte Costituzionale, che lo giudicherà nella composizione integrata di cui all’art. 135, ultimo comma, Cost.⁵

³ L. CARLASSARE, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2013, 3 maggio 2013.

⁴ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE – G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo – Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, 2011.

⁵ Ossia i quindici giudici ordinari della Corte, a cui si aggiungono “*sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l’eleggibilità a senatore che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari*”. Sul punto, si vedano, altresì, la L. Cost., 11 marzo 1953, n. 1 - *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*, la L. 25 gennaio 1962, n. 20. - *Norme sui procedimenti e giudizi di accusa*, nonché le “*Norme integrative per i giudizi di accusa davanti alla Corte Costituzionale (Delibera 27 novembre 1962 della Corte Costituzionale)*”.

Prima di illustrare quali siano le condizioni così previste dalla Costituzione per la messa in stato d'accusa e se esse si siano verificate per il Presidente Giorgio Napolitano negli atti compiuti nel periodo che intercorre dall'inizio della presente XVII legislatura, occorre tratteggiare le linee essenziali ed indefettibili della figura del Capo dello Stato nella forma di Governo parlamentare, delineata dalla Costituzione repubblicana.

Nell'ambito del diritto costituzionale comparato, la forma di governo parlamentare si caratterizza per la presenza necessaria di due elementi identificativi ed essenziali:

1) l'esistenza del rapporto di fiducia tra il Governo e il Parlamento, che forma, nel *continuum* fiduciario, l'indirizzo politico dello Stato e richiede la permanenza costante di detto rapporto, tanto che, ove per qualsiasi ragione venga meno *ex parte parlamenti*, il Governo è tenuto a rassegnare le dimissioni (art. 94 Cost.);

2) la posizione costituzionale di garanzia e di assoluta neutralità politica del Capo dello Stato, sprovvisto di qualsiasi indirizzo politico proprio, ma illuminato soltanto dal dettato costituzionale, ai sensi del quale, rappresenta l'unità nazionale (art. 87 Cost.).

La garanzia giuridica di tale neutralità trova nella Costituzione sia una precisa indicazione sostanziale, sia un non meno importante risvolto formale.

Ed infatti:

a) il profilo sostanziale, oltre ad essere integrato dalla sintetica ed illuminante funzione di rappresentanza dell'unità nazionale, è esemplificato dall'elenco delle funzioni e poteri, di cui agli artt. 59, 62, 73, 74, 87, 88, 104, 126 e 135 Cost.:

- potere di nomina di senatori a vita, tra i cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (art. 59 cost.);

- potere di convocazione, in via straordinaria, di ciascuna Camera (art. 62 Cost.);

- promulgazione delle leggi (art. 73 Cost.);

- potere di messaggio alle Camere, nel corso del procedimento di promulgazione (art. 74 Cost.);

- potere di messaggio alle Camere *ex art. 87 Cost.*;

- indizione delle elezioni delle nuove Camere e fissazione della prima riunione (art. 87 Cost.);

- autorizzazione della presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa (art. 87 Cost.);

- promulgazione delle leggi ed emanazione dei decreti aventi valore di legge e dei regolamenti (art. 87 Cost.);

- indizione del *referendum* popolare, nei casi previsti dalla Costituzione (art. 87 Cost.);

- nomina, nei casi indicati dalla legge, dei funzionari dello Stato (art. 87 Cost.);

- accreditamento e ricevimento dei rappresentanti diplomatici (art. 87 Cost.);
- ratifica dei trattati internazionali, previa, quando occorra, autorizzazione delle Camere (art. 87 Cost.);
- comando delle Forze armate (art. 87 Cost.);
- presidenza del Consiglio supremo di difesa (art. 87 Cost.);
- dichiarazione dello stato di guerra deliberato dalle Camere (art. 87 Cost.);
- presidenza del Consiglio superiore della magistratura (art. 87 Cost.);
- potere di concessione della grazia e di commutazione delle pene (art. 87 Cost.);
- conferimento di onorificenze della Repubblica (art. 87 Cost.);
- potere di scioglimento, sentiti i loro Presidenti, delle Camere o di una di esse (art. 87 Cost.);
- scioglimento, con decreto motivato, del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta regionale, nei casi di cui all'art. 126 Cost.;
- potere di nomina di un terzo dei Giudici della Corte Costituzionale (art. 135 Cost.).

Trattasi di poteri e funzioni, ma non già di prerogative, come molto spesso erroneamente si afferma⁶, utilizzando un termine proprio della tradizione regia, svincolato dal principio di uguaglianza formale, al quale, invece, il Presidente della Repubblica resta pienamente soggetto (art. 3, comma 1, Cost.).

In tale senso, si sono espressi anche i Costituenti, i quali, nella seduta del 23 ottobre 1947, sul rilievo che il termine “prerogativa” fosse “improprio”, non hanno approvato il seguente emendamento: “*Gli atti del Presidente della Repubblica, esclusi quelli in via di prerogativa, non sono validi se non controfirmati*”⁷.

Come può agevolmente osservarsi, nessuno dei poteri e delle funzioni sopra elencate ha un contenuto minimamente politico, inteso nel senso tecnico-giuridico di individuazione di una scelta – per l'appunto politica - attuativa della Costituzione.

Infatti, il Presidente della Repubblica è garante di tutte le scelte di possibile attuazione costituzionale e non può, né deve, privilegiarne alcuna.

In ciò si apprezza compiutamente la sua definizione sintetica di garante

⁶ In (non condivisibili) termini di “*prerogative presidenziali*” si è, peraltro, recentemente espressa la Corte Costituzionale, con la nota sentenza 15 gennaio 2013, n. 1 (cfr., in particolare, punti 9, 10 e 11 del *Considerato in diritto*), che ha deciso il conflitto di attribuzioni tra il Presidente della Repubblica e la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo, reperibile sul sito ufficiale della Corte Costituzionale, all'indirizzo www.cortecostituzionale.it.

⁷ Gli atti dell'Assemblea Costituente, pubblicati a cura della Camera dei Deputati, sono reperibili sul sito *internet* ufficiale della stessa, all'indirizzo http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre_sezionism%2F304%2F8964%2Fdokumentotesto%2Easp%3F.

dell'unità nazionale.

Ove, infatti, il Capo dello Stato potesse privilegiare una scelta, diventerebbe uomo di parte e non potrebbe più rappresentare l'Unità della Repubblica.

La definizione contenuta nel primo comma dell'art. 87 Cost. ed i poteri e le funzioni elencati nei commi successivi, nonché negli artt. 59, 62, 73, 74, 88, 104, 126 e 135 Cost., si integrano a vicenda, nel senso che i secondi esemplificano il significato ed il contenuto della rappresentanza dell'unità nazionale e, viceversa, quest'ultima pone gli ambiti ed i limiti del loro esercizio, dal quale non può essere travalicata.

In tal senso, si comprende la ragione per cui il Presidente della Repubblica, al pari della Corte Costituzionale, sia definito dalla dottrina costituzionalistica, come quarto potere⁸, ossia massima istituzione di garanzia, che supera la tripartizione classica di derivazione montesquieuiana (espressa dal grande filosofo nell'opera *L'Esprit des lois*, pubblicata nel 1748) e individua un ulteriore potere, detto appunto di garanzia costituzionale, che, pur emanando atti rientranti, secondo la tradizione, nella funzione governativa o nella funzione legislativa o nella funzione giudiziaria, non partecipa, né può partecipare, ad alcuno dei poteri titolari di quelle funzioni, ma svolge, al contrario, le funzioni di garanzia e controllo costituzionale del loro esercizio, ossia del mantenimento delle scelte nell'ambito di quelle consentite dalla Costituzione.

In altri termini, il Presidente della Repubblica non opera alcuna scelta politica, ma, con i suoi atti, garantisce che le scelte politiche del Parlamento o del Governo siano, al meno nella fase del controllo preliminare che gli compete, conformi a Costituzione.

Sempre nell'ambito della sua posizione di neutralità ed equilibrio costituzionale, il Capo dello Stato svolge, altresì, una funzione maieutica degli altri organi costituzionali, provocandone la formazione o il rinnovo, nei tempi e nei modi costituzionalmente stabiliti (indizione delle elezioni delle Camere, nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e, su sua proposta, dei Ministri) o contribuisce alla costituzione di organi costituzionali o a rilevanza costituzionale (Presidenza del consiglio superiore della magistratura e del Consiglio supremo di difesa, nomina di un terzo dei giudici costituzionali).

Dalla predetta disamina, emerge inequivocabilmente che mai il Capo dello Stato può interferire nel dibattito politico, al quale può certo, con il potere di messaggio alle Camere, indicare necessità che la coscienza civile o sociale manifesti, ma non può mai indicare né soluzioni politiche, né soluzioni da lui indirizzate a determinate forze politiche.

Si osserva, infatti, che la Costituzione prevede il potere di messaggio

⁸ Cfr. R. LUCIFREDI, *Nuovi elementi di Diritto Pubblico. Premessa una parte introduttiva "Principi generali del diritto"*, a cura di P.G. LUCIFREDI, Società Ed. Dante Alighieri, 1996, p. 144. In tal senso si è espresso di recente S. D'ALBERGO, *Il capo dello Stato: da presidente a sovrano*, in *MicroMega*, 2 maggio 2013. Tale natura è propria anche della Corte Costituzionale.

“alle Camere” (art. 87 Cost.) e non già a determinate forze politiche.

b) L'elemento sostanziale sopra illustrato trova anche un importante riscontro formale nell'istituto, anch'esso proprio della forma di Governo parlamentare, della controfirma ministeriale degli atti presidenziali.

Ai sensi dell'art. 89 Cost., infatti, *“nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri”*.

Con la ovvia e logica eccezione degli atti c.d. personalissimi o frutto di autonomia e autodichia degli organi costituzionali (dimissioni, atti compiuti come Presidente di organi collegiali a rilevanza costituzionale e non quale Presidente della Repubblica, risoluzione delle controversie di impiego con gli addetti alla Presidenza – c.d. giurisdizione domestica -, emanazione del Regolamento della Presidenza della Repubblica ed atti di amministrazione del patrimonio in dotazione al Presidente della Repubblica), nessun atto del Presidente è valido se non è controfirmato.

La controfirma ministeriale svolge sempre una funzione generale di assunzione di responsabilità in capo al Ministro e/o al Presidente del Consiglio dei Ministri ed una funzione specifica diversa, a seconda della volontà che l'atto manifesta.

La dottrina costituzionalistica⁹ ha individuato i tre seguenti tipi di atti presidenziali:

1) atti di iniziativa e a prevalente volontà presidenziale (c.d. atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, quali, ad esempio, nomina dei cinque senatori a vita o nomina di un terzo dei giudici costituzionali), nei quali la funzione specifica della controfirma è quella della verifica di costituzionalità dell'atto, ossia di verifica che l'atto rimanga nei confini costituzionalmente tracciati;

2) atti ad iniziativa e prevalente volontà governativa o parlamentare (c.d. atti formalmente presidenziali e formalmente governativi, quali, ad esempio, la promulgazione delle leggi e l'emanazione dei regolamenti) nei quali la funzione specifica della controfirma coincide con quella generale e la intensifica. Per tali atti, è il Presidente della Repubblica a svolgere un controllo preliminare di costituzionalità;

3) atti complessi e uguali (ad esempio, nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e scioglimento di una o di entrambe le Camere), ossia a compartecipazione paritaria dell'iniziativa e della volontà presidenziale e governativa, nei quali la funzione specifica della controfirma è duplice, ovvero sia di controllo di costituzionalità, sia di partecipazione responsabile all'atto, da coordinarsi con la volontà presidenziale, secondo il principio di leale collaborazione tra gli organi costituzionali.

⁹ Cfr. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013.

In tutti e tre i tipi di atti, la volontà del Presidente della Repubblica non è mai di natura politica, ma sempre rigorosamente di carattere giuridico-costituzionale, nel senso che l'ancoraggio di essa è esclusivamente il dettato della Carta fondamentale e mai una sua declinazione politica, pur legittima nei limiti consentiti dalla Costituzione per gli organi politici, ma estranea alla sfera del Presidente della Repubblica.

Ciò significa che la volontà del Presidente non è mai libera nel fine, come invece è quella politica, ma sempre vincolata a rigorosi parametri costituzionali¹⁰.

Mentre la volontà politica si muove nei limiti della Costituzione, la volontà presidenziale è delineata, a rime obbligate, dalla Costituzione e tesa a far sì che quei limiti non siano varcati.

Alla libertà della scelta politica si contrappone, pertanto, il vincolo della volontà presidenziale.

L'istituto della controfirma ministeriale assicura la forma alla sostanza delle funzioni presidenziali, costituendone il risvolto, per l'appunto, formale, che esclude, in via generale e specifica, la responsabilità presidenziale, per tutti gli atti politici (a tale natura appartengono quelli ad iniziativa e volontà del Governo o del Parlamento).

La responsabilità è esclusa, in via generale, anche per gli atti a prevalente iniziativa e volontà presidenziale e per gli atti complessi e uguali, ma ciò è del tutto logico, trattandosi di atti a diretto ancoraggio costituzionale.

Conclusivamente, al Presidente della Repubblica non competono mai atti di natura politica, poiché per quelli del primo e del terzo tipo egli esprime una volontà limitata direttamente dalla Costituzione, che esclude la politicità di tali atti, ossia la libertà della scelta.

Per quelli del secondo tipo, egli svolge esclusivamente un controllo di costituzionalità preliminare, mentre negli atti complessi e uguali vi è compartecipazione paritaria delle volontà presidenziale e governativa, regolata dal principio di leale collaborazione fra gli organi costituzionali.

2.1 *Sulle ipotesi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione.*

Dall'interpretazione testuale dell'art. 90 Cost. emerge la seguente tripartizione circa la responsabilità del Presidente della Repubblica:

- responsabilità, secondo le norme di diritto comune, per gli atti compiuti

¹⁰ Il compianto costituzionalista Temistocle Martines ebbe ad affermare, in un convegno a Genova, nel periodo delle esternazioni del Presidente Cossiga, che il Capo dello Stato, nel nostro sistema, non ha libertà di parola. Per il pensiero dell'A. sul punto, cfr. T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), Giuffrè, Milano, 1985, p. 144; T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Sesta edizione riveduta e aggiornata da Luigi Ventura, Giuffrè, Milano, 2005, p. 116.

fuori dall'esercizio delle sue funzioni¹¹;

- irresponsabilità con riferimento agli atti illeciti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni e che non configurino alto tradimento o attentato alla Costituzione;

- responsabilità per gli atti illeciti che, invece, configurino "alto tradimento" o "attentato alla Costituzione".

Nella seduta del 23 ottobre del 1947, i Costituenti, nell'introdurre, in particolare, il concetto di "attentato alla Costituzione", hanno osservato che "è vero che il Presidente è irresponsabile, e che la responsabilità dei suoi atti è dei Ministri che li controfirmano; ma vi possono essere dei casi nei quali il Presidente, agisce senza chiedere la controfirma, e viola la Costituzione; o altri atti predeterminati da lui, personalmente, se pure con l'assenso dei Ministri, per violare la Costituzione; ed allora deve essere colpito. Né basterebbe dire alto tradimento, che è ipotesi più specifica; mentre vi sono altre violazioni, che meritano di esser colpite".

Nel silenzio definitorio della Costituzione, che non ha fornito un'elencazione tassativa, ma neanche esemplificativa, dei concetti di "*alto tradimento*" e di "*attentato alla costituzione*", accanto ad una tesi c.d. penalistica, che intendeva le predette formule costituzionali quali rinvii alle fattispecie penali di cui all'art. 77 cod. pen. mil. di pace e all'art. 283 cod. pen., si è affermata la c.d. tesi costituzionalista, secondo la quale i contenuti delle formule dell'alto tradimento e dell'attentato alla costituzione, si prestano ad essere precisati in via interpretativa, facendo leva sulla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica¹².

Il Presidente della Repubblica, configurato dalla Costituzione quale organo al di fuori dei tre poteri fondamentali dello Stato, è identificato quale potere autonomo e neutro, svolgendo funzioni non implicanti partecipazione diretta all'attività di indirizzo politico, nella quale, infatti, non deve intervenire.

In altri termini, come osservato in dottrina, dalla sua posizione *super partes*, il Presidente della Repubblica deve garantire "il rispetto delle regole del gioco da parte di tutti i partecipanti allo stesso".

Si può, pertanto, affermare che l'ipotesi di "attentato alla Costituzione" si configuri quando il Presidente della Repubblica ponga in essere atti tali da minare lo spirito costituzionale e/o da modificare la forma di Stato stabilita dalla Carta fondamentale e/o intenda modificare, appropriandosi di un ruolo che la Costituzione non gli ha affidato, la forma di governo, seppur in modo non violento, poiché in tal caso incorrerebbe, come ogni altro soggetto, nel reato comune di attentato alla Costituzione di cui all'art. 282 cod. pen.

¹¹ Peraltro, per tali atti, la consuetudine afferma l'improcedibilità penale nei confronti del Presidente della Repubblica per tutta la durata del mandato presidenziale.

¹² Ciò con qualche dubbio sul rispetto del noto principio di tassatività delle incriminazioni, che si esprime nella famosa massima, per cui *nullum crimen sine lege*, di cui all'art. 25, 1° comma Cost., che costituisce principio fondamentale e inderogabile della Repubblica.

3. Il potere di esternazione.

Anzitutto, rileva il potere di esternazione. La funzione *super partes* attribuita al Presidente della Repubblica giustifica il principio dell'irresponsabilità del Capo dello Stato. Detto principio costituisce, come è stato osservato, "un istituto tipico delle forme di governo parlamentare, il cui significato sta nella volontà del Costituente di tenere l'organo in questione al di fuori del gioco politico e, soprattutto, della funzione di governo. [...] L'irresponsabilità del Capo dello Stato è il logico corollario della particolare posizione che la Costituzione assegna allo stesso, avulsa da qualsiasi coinvolgimento in attività di indirizzo politico-amministrativo"¹³.

Tale funzione incide direttamente sul potere di esternazione attribuito al Capo dello Stato. Occorre, fin d'ora, precisare come le dichiarazioni del Presidente Napolitano in esame siano state rese, dal punto di vista formale, nell'ambito dell'esercizio delle funzioni presidenziali (discorsi pubblici, messaggi liberi, interviste, comunicati del Quirinale, etc.).

Sotto tale aspetto, si deve sottolineare come il potere di esternazione trovi la propria fonte nel comma primo dell'articolo 87 Cost., nel quale si ritiene venga "radicato il diritto del Presidente a "parlare in nome del Paese", anche al di là delle puntuali competenze affidategli dalla Costituzione, quale concepita dai Costituenti"¹⁴.

Il potere di esternazione può essere, pertanto, esercitato dal Capo dello Stato, quale strumento di esercizio delle sue funzioni, unicamente nel rispetto del suo ruolo di rappresentante dell'*unità* nazionale e di organo *super partes*. In particolare, come osservato, "affinché queste dichiarazioni possano apparire legittime, infatti, esse devono apparire strumenti, per quanto attivi, di collaborazione, non di contrapposizione rispetto agli altri organi Costituzionali", tenuto conto che «la collaborazione di cui si parla ha a che vedere con la tutela di interessi obiettivi e non partigiani, come sono quelli commessi alla cura del Presidente, quale che ne sia la concezione del ruolo"¹⁵.

Il Presidente della Repubblica, dunque, "rappresenta l'unità nazionale. Nella formula costituzionale le parole sono semplici, ma pesano come pietre. Esse significano che il Presidente smette di fare il Presidente quando diventa rappresentante di disunità. Un presidente "in lite" può avere torto o ragione. Ma il fatto è che non deve essere in lite"¹⁶.

¹³ Cfr. Cass., Sez. III, 27 giugno 2000, n. 8733, in *Giur. it.* 2001, p. 214. Cfr. anche Corte Cost., 26 maggio 2004, n. 154, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁴ Cfr., ancora, Cass., Sez. III, 27 giugno 2000, n. 8733, cit.

¹⁵ G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il Corr. Giur.*, 1991, pp. 709 e ss.

¹⁶ A. MANZELLA, *Sul Colle ci vuole un uomo di pace*, in *La Repubblica*, 14 dicembre 1991.

4. *Gli atti del Presidente della Repubblica rilevanti per la verifica delle condizioni di messa in stato d'accusa.*

Ricostruita la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, oggetto di valutazione sono i seguenti atti del Presidente Napolitano:

- a) il messaggio inoltrato alle Camere in data 8 ottobre 2013, sulla questione carceraria;
- b) interventi di natura squisitamente politica;
- c) la Convocazione, in data 24 ottobre 2013, delle forze di maggioranza al Quirinale, per un vertice sulla legge elettorale.

I predetti atti devono essere esaminati alla luce della condizione costituzionale del Presidente della Repubblica sopra illustrata e precisata, nel senso che, ove essi varchino il limite di costituzionalità e assumano una connotazione politica tale da pregiudicare o minare la rappresentanza dell'unità nazionale della Repubblica che il Presidente esprime *ex art. 87 Cost.*, determinerebbero una illegittima modifica della forma di governo, integrante, presumibilmente, attentato alla Costituzione, poiché introdotta per la via dell'alterazione dei poteri e non secondo il procedimento di revisione costituzionale sancito dall'art. 138 Cost.

4.1. *Il messaggio alle Camere in data 8 ottobre 2013.*

Il Presidente, nel suo messaggio alle Camere in data 8 ottobre 2013¹⁷, ha esposto una problematica di notevole rilevanza pubblica, ossia la precaria condizione delle carceri.

Si noti che il potere di messaggio è attribuito al Presidente della Repubblica, nell'esemplificazione dell'art. 87 Cost., per esporre preoccupazioni di carattere generale o particolare o, comunque, problematiche di rilevante interesse pubblico o nazionale. In tali limiti, tuttavia, il messaggio deve contenersi, poiché, andando oltre, invaderebbe l'esercizio della funzione legislativa o, comunque, influirebbe inammissibilmente su di esso, venendo ad integrare - come da sempre integra l'esercizio della funzione legislativa e, anzi, costituendone l'esercizio per eccellenza - un atto politico.

In altri termini, la risposta al messaggio presidenziale è rimessa alla discrezionalità e alla scelta politica delle Camere, la cui volontà in ordine a tale scelta e al contenuto di essa non può, in alcun modo, essere condizionata dal messaggio.

Quest'ultimo può segnalare l'esistenza di un problema; la soluzione di esso e non solo come risolverlo, ma anche se risolverlo, ove non si tratti di una

¹⁷ Cfr. "Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano sulla questione carceraria", reperibile sul sito *internet* ufficiale della Presidenza della Repubblica, <http://www.quirinale.it/>.

legge costituzionalmente obbligatoria o a contenuto vincolato, compete *esclusivamente* alla decisione delle Camere, nel *continuum* fiduciario con il Governo, la cui natura politica è *in re ipsa*, non solo in senso metagiuridico, ma anche in senso tecnico, giuridico e costituzionale.

Tale limite, con detto messaggio, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha varcato. Infatti, egli non si è limitato soltanto ad indicare alle Camere un problema da risolvere o a manifestare alle stesse una legittima preoccupazione, ma ha indicato loro il contenuto dell'atto che il Presidente della Repubblica si aspetta, ossia il modo ed i termini con i quali risolvere il problema.

In particolare, premessa la giusta preoccupata disamina sullo stato attuale delle carceri e la necessità, per lo Stato italiano, di conformarsi, ai sensi dell'art. 46 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, alle sentenze definitive della C.E.D.U., il Presidente Giorgio Napolitano, nel proprio messaggio, ha *“ipotizza[to] diverse strade, da percorrere congiuntamente”*, delineandole specificatamente come strada A (*“Ridurre il numero complessivo dei detenuti, attraverso innovazioni di carattere strutturale”*), innovazioni – queste – a loro volta specificatamente elencate) e come strada B (*“Aumentare la capienza complessiva degli istituti penitenziari”*).

Non solo. Assumendo che gli interventi *“ipotizzati”* *“non consentirebbero di raggiungere nei tempi dovuti il traguardo”*, il Presidente Giorgio Napolitano ha così precisato: *“Ritengo perciò necessario intervenire nell'immediato [...] con il ricorso a rimedi straordinari”*, chiedendo al Parlamento di approvare una legge sull'indulto, a cui ha proposto di accompagnare una amnistia.

Il Presidente, nel predetto messaggio, ha chiaramente indicato alle Camere *“l'opportunità di adottare congiuntamente amnistia e indulto (come storicamente è sempre avvenuto sino alla legge n. 241 del 2006, di sola concessione dell'indulto)”*.

Ma vi è di più. Il Presidente si è spinto ad indicare anche il *quantum* di pena da sottoporre ad indulto: *“l'effetto combinato dei due provvedimenti (un indulto di sufficiente ampiezza, ad esempio pari a tre anni di reclusione, e una amnistia avente ad oggetto fattispecie di non rilevante gravità) potrebbe conseguire rapidamente”* i risultati analiticamente elencati nel messaggio medesimo.

Trattasi di inammissibile intromissione nell'esercizio della funzione legislativa, con altrettanto costituzionalmente illegittimo condizionamento della libera volontà delle Camere. Si è trattato anche di un atto politico, con indicazione di una scelta o, comunque, teso a influenzare la scelta che, invece, è rimessa esclusivamente alla decisione del Parlamento.

Il Presidente della Repubblica ha, così, inteso influire sull'agenda politica, pretendendo, addirittura, di determinare il contenuto della stessa o, comunque, manifestando alle Camere una volontà di natura politica, che, come sopra si è osservato, al Presidente della Repubblica non compete. Ciò comporta

l'inevitabile *deminutio* della funzione legislativa ed un'indebita pressione sul libero esercizio della funzione da parte di un altro potere dello Stato.

La controfirma del messaggio da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri non ha, pertanto, coperto la responsabilità del Presidente, nella indebita influenza sulla (ed interferenza con la) volontà specifica di un organo costituzionale.

4.2. *Interventi di natura squisitamente politica.*

L'intervento del Presidente Giorgio Napolitano nell'ambito del dibattito politico, con espressioni riferibili, salvo errore, in senso negativo, almeno indirettamente, al Movimento 5 Stelle, dimostra ulteriormente il superamento continuo, da parte del Presidente della Repubblica, della sfera costituzionale di sua competenza. In proposito, si sottolineano le seguenti dichiarazioni, rese ad un giornalista dal Presidente Giorgio Napolitano, a seguito dell'opposizione e del dissenso manifestato dal Movimento 5 Stelle ad ogni ipotesi di amnistia e/o indulto: *“Coloro i quali pongono la questione in questi termini vuol, dire che sanno pensare ad una sola cosa, hanno un pensiero fisso e se ne fregano degli altri problemi della gente e del Paese. Vuol dire che quelli che dicono così non sanno quale tragedia è quella delle carceri. Va bene? Non ho altro da dire?”*¹⁸.

Il ruolo politicamente attivo del Capo dello Stato si è spinto, addirittura, ad un sostegno alla politica di governo, con ulteriore manifestazione di parzialità del Presidente. In particolare, nel discorso pronunciato alla tradizionale Cerimonia del Ventaglio lo scorso 18 luglio 2013¹⁹, il Presidente Giorgio Napolitano ha espressamente dichiarato, ribadendo il medesimo concetto due volte, che *“è [...] indispensabile, nell'interesse generale, proseguire nella realizzazione degli impegni del governo Letta, sul piano della politica economica, finanziaria, sociale, dell'iniziativa europea, e insieme del "crono-programma" di 18 mesi per le riforme istituzionali, già partito anche in Parlamento col primo voto sulla legge costituzionale”*.

L'appoggio al Governo Letta ed alle misure da questo adottate emerge, poi, anche dalla dichiarazione per cui *“le forze sociali, che stanno dando prova del necessario senso di responsabilità, possono contare - verificandone in concreto l'attuazione - su misure, già decise dal governo, dirette a stimolare una ancora ardua ripresa economica e a sostenere processi di formazione e possibilità di occupazione per i giovani. Altre misure sono all'esame del governo, relative a nodi - anche di politica fiscale - che stanno per essere sciolti”*.

¹⁸ La dichiarazione citata è stata resa dal Presidente Napolitano durante un'intervista da Cracovia, trasmessa da *RAI News 24* e pubblicata *on line* dal quotidiano *Il Giornale*, il 9 ottobre 2013.

¹⁹ L'intervento è reperibile sul sito *internet* ufficiale della Presidenza della Repubblica, <http://www.quirinale.it/>.

Il Presidente Giorgio Napolitano ha anche “raccomandato” al Governo Letta di proseguire con “*maggior coesione*”, “*sapendo che esitazioni da un lato o forzature dall'altro, esibite polemicamente, possono far sfuggire al controllo delle stesse forze di maggioranza la situazione*”.

Avviandosi a concludere il proprio intervento, il Capo dello Stato ha rivolto parole critiche nei confronti delle forze politiche di opposizione, colpevoli, a suo giudizio, di tendere “*a far franare un equilibrio di politico e di governo*” senza garantire “*sbocco*” alcuno.

A “*coloro che lavorano su ipotesi più o meno fumose o arbitrarie*”, il Capo dello Stato ha, anche, espressamente, fatto sapere che non potranno “*contare su decisioni che quando si fosse creato un vuoto politico spetterebbero al Presidente della Repubblica*”.

Da ultimo, ha perentoriamente dichiarato: “*Non ci si avventuri perciò a creare vuoti, a staccare spine, per il rifiuto di prendere atto di ciò che la realtà politica post-elettorale ha reso obbligato e per un'ingiustificabile sottovalutazione delle conseguenze cui si esporrebbe il paese*”.

Trattasi di un sostegno al Governo non istituzionale, ma politico, ossia che partecipa alle scelte politiche del Governo, ed anzi le provoca e le dirige, rompendo, così, ulteriormente quella funzione di rappresentanza dell'unità nazionale, che costituisce l'inderogabile qualificazione costituzionale del Presidente.

4.3. *La convocazione, in data 24 ottobre 2013, delle forze di maggioranza al Quirinale, per un vertice sulla legge elettorale.*

In data 24 ottobre 2013, come si è appreso da notizie di stampa, si è tenuto nel Palazzo del Quirinale, dietro convocazione del Presidente della Repubblica, un “vertice” con i capigruppo al Senato della maggioranza parlamentare delle c.d. “larghe intese” (Renato Schifani per il Pdl, Luigi Zanda per il Pd e Gianluca Susta per Scelta Civica).

A tale incontro hanno partecipato, altresì, il Ministro per il Rapporti con il Parlamento Dario Franceschini ed il Ministro per le Riforme Costituzionali Gaetano Quagliariello, nonché la Presidente della Commissione Affari Costituzionali di Palazzo Madama Anna Finocchiaro.

Tutti i principali quotidiani nazionali hanno riportato con ampio risalto la notizia, con identica indicazione dei nomi e dei ruoli politici e istituzionali dei partecipanti.

Infatti:

- il *Corriere della Sera*, a pagina 11 di venerdì 25 ottobre 2013, in un articolo a firma di Lorenzo Fuccaro dal titolo “*Il vertice al Quirinale per abolire il Porcellum: schema proporzionale. L'ipotesi di un premio di maggioranza al 40%*”, ha riferito di tale “incontro di oltre un'ora per mettere a punto la riforma elettorale che è incardinata a Palazzo Madama. Un incontro che è la naturale conseguenza dell'incitamento rivolto dallo stesso capo dello

Stato alle forze politiche affinché si muovano rapidamente sulla strada delle riforme”.

Il Capo dello Stato avrebbe “invitato a «fare presto» sottolineando che ne va della dignità del Parlamento riuscire a produrre un testo prima che a farlo sia la Corte Costituzionale, che comincerà il 3 dicembre l’esame del Porcellum. Napolitano, senza entrare nel merito del modello, ha però suggerito di «non cercare la perfezione», ma di predisporre un testo utilizzabile in caso di necessità, lasciando la definizione del sistema più idoneo a quando sarà concluso l’iter della riforma costituzionale. E ha chiesto di essere costantemente informato sullo stato di avanzamento dei lavori e se per caso si verificassero degli intoppi”.

- *La Repubblica*, a pagina 9 di venerdì 25 ottobre 2013, nell’articolo a firma di Francesco Bei dal titolo “*Napolitano chiama governo e maggioranza. Legge elettorale prima del 3 dicembre*”, così riporta la notizia: “Il comandamento numero uno di Napolitano: «Mirate in alto ma arrivate fin dove potete». Comandamento numero due: «Approvate qualcosa, qualsiasi cosa, prima del 3 dicembre. Non potete farvi mettere in mora dalla Corte Costituzionale, ne va della dignità del Parlamento». Il Capo dello Stato, a costo di esporsi alle critiche di partigianeria da parte delle opposizioni unite – da Sel a M5S, dalla Lega a Fratelli d’Italia – convoca al Colle quello che appare un summit d’emergenza della maggioranza dedicato alla legge elettorale”;

- *La Stampa*, a pagina 8 di venerdì 25 ottobre 2013, nell’articolo a firma di Antonella Rampino dal titolo “*Vertice al Quirinale. Convergenza vicina sulla legge elettorale. Intesa su proporzionale e premio di maggioranza*”, riferisce che “per esortare la maggioranza, il presidente ha avanzato un suggerimento di buon senso: di qui al 3 dicembre spingetevi sin dove potete, il massimo risultato sarebbe una riforma che possa affrontare e risolvere tutti i problemi, dalla stabilità alla governabilità; ma se l’obiettivo massimo non è raggiungibile, non lasciate che sia la Corte costituzionale a riscrivere di fatto la legge elettorale, correggete voi stessi il Porcellum, sarebbe una legge di transizione. Poi, ci sarà tempo di scriverne un’altra in linea con le future riforme costituzionali”;

- *Il QN La Nazione*, a pagina 8 di venerdì 25 ottobre 2013, nell’articolo a firma R.R. dal titolo “*Il Colle vede la maggioranza. Ira di Grillo e Lega*”, ha così riportato la notizia: “[...] il capo dello Stato ha ripreso per mano le larghe intese e ha convocato un vertice di maggioranza sulle riforme, e in particolare sulla legge elettorale. [...] Il Presidente della Repubblica, visto il clima rovente, ha poi “rimediato” in serata: «Vedrò anche le opposizioni»”;

- *Il Secolo XIX*, a pagina 7 di venerdì 25 ottobre 2013, nell’articolo a firma Ilario Lombardo dal titolo “*Legge elettorale, vertice al Colle. Esclusi in rivolta*”, riferendo della predetta convocazione al Colle per discutere della legge elettorale, ha così commentato la notizia: “Urge una riforma, subito, secondo Napolitano. «Fate in fretta e tenetemi informato». È il senso delle sue parole, che danno l’idea di quanto per Napolitano sia importante superare almeno su

questo il pantano, il tempo sta scadendo. La *deadline* è fissata al 3 dicembre quando la Consulta si esprimerà con una sonora bocciatura sul Porcellum. Sarebbe sancito il fallimento della politica, dei partiti: «Ne va della vostra dignità dei parlamentari trovare una soluzione prima. So che ognuno di voi ha delle pregiudiziali sul modello elettorale dell'altro. Vi chiedo uno sforzo in più»²⁰.

Appare evidente dalla rassegna stampa sopra riportata del 25 ottobre 2013, che l'atto di convocare i capigruppo di maggioranza al Quirinale per discutere della legge elettorale sia stato inteso, come in effetti è, quale atto politico. Si è trattato, infatti, di una convocazione al Colle per influenzare la volontà dei capigruppo di maggioranza, con indicazione al Parlamento dei tempi e, finanche, dei modi con cui procedere.

Il Capo dello Stato ha, comunque, esercitato la sua influenza, affinché il Senato approvi una legge elettorale qualunque sia, per evitare la pronuncia della Corte Costituzionale, prevista per il 3 dicembre 2013, sull'attuale legge elettorale, per la Camera ed il Senato, a lista bloccata e con premio di maggioranza. Il Presidente della Repubblica, con tale atto, ha preteso di incidere sul calendario dei lavori del Senato, influenzandone la libera volontà, che è anche quella di non approvare alcuna legge elettorale, approvazione che solo un eventuale declaratoria di incostituzionalità di quelle vigenti avrebbe imposto (come ha poi effettivamente imposto) alle Camere, ai sensi dell'art. 30 della L. 11 marzo 1953, n. 87.

Il Presidente si è, pertanto, sostituito alla Corte Costituzionale, anticipando, in modo illegittimo, un giudizio di costituzionalità che non gli compete²⁰, spettandogli solo quel preliminare vaglio in proposito, connaturato con l'atto di promulgazione, che tali leggi avevano a suo tempo superato.

Si noti, ancora, che la determinazione dell'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea Nazionale, quale competenza di un organo esterno, nella specie il Consiglio dei Ministri presieduto dal Capo dello Stato, è proprio della forma di Governo semipresidenziale francese, nella quale, non a caso, il Presidente della Repubblica è dotato di un proprio indirizzo politico ed ha una legittimazione politica molto accentuata, in ragione della sua diretta elezione popolare²¹.

²⁰ Con sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, reperibile sul sito ufficiale della Corte Costituzionale, all'indirizzo www.cortecostituzionale.it, il Giudice delle leggi ha effettivamente dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati); [...] dell'art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica); degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati".

²¹ Sulla forma di governo semipresidenziale, Cfr. P.G. LUCIFREDI, *Novissimo atlante costituzionale (Panoramica sulle democrazie)*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 11 ss e L.PEGORARO, *Il Governo in Parlamento*, Cedam, Padova, 1982, e, con particolare riguardo al sistema

Con ciò, il Presidente della Repubblica ha esercitato due pressioni estranee alle sue attribuzioni costituzionali:

- la prima sul Senato, invitando i capigruppo di maggioranza a fare in modo che le leggi elettorali di Camera e Senato siano approvate entro il 3 dicembre 2013, indicando, quindi, un tempo preciso per l'esercizio di una scelta legislativa, che, già di per sé, è atto politico che non gli compete, ma delineando anche i possibili contenuti della legge stessa, ulteriore elemento di politicità dell'atto;

- la seconda sulla Corte Costituzionale, prefigurando una declaratoria di incostituzionalità della legge elettorale della Camera e del Senato e, quindi, invadendo la sfera di apprezzamento propria di quest'ultima, dopo che, con la promulgazione delle medesime leggi da lui effettuata, le stesse avevano superato il vaglio preliminare di costituzionalità che l'atto di promulgazione implica.

La politicità dell'atto di convocazione del vertice dei capigruppo di maggioranza al Quirinale alla presenza dei due Ministri del Governo in carica e del Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato è ancora più evidente ove si consideri che detta convocazione è stata riservata solo ai capigruppo dei partiti della maggioranza (ossia di quei partiti che, insieme, dispongono della maggioranza in Parlamento per approvare la legge elettorale), con conseguente ulteriore inammissibile superamento del dibattito parlamentare in ordine al contributo politico che, in quella sede propria dell'organo legislativo, le opposizioni possono esprimere.

Il Presidente della Repubblica ha, così, mostrato di privilegiare una parte politica e tale privilegio non può venire meno a seguito di una convocazione anche delle opposizioni, che, a quanto riportano le notizie di stampa, il Presidente della Repubblica avrebbe prefigurato e poi compiuto.

A ben guardare, detta tardiva, quanto inutile, convocazione conferma la politicità dell'atto di convocazione, dimostrando il superamento, da parte del Presidente, dei limiti costituzionali connotanti la sua posizione, venendo a costituire una sorta di impropria "riparazione", che, per la sua evidente inutilità e, comunque, superfluità rispetto al "vertice di maggioranza" dapprima convocato e svoltosi, aggrava l'errore compiuto, rendendo di ogni evidenza la discesa del Capo dello Stato nell'agone politico. Ciò aggrava vieppiù la violazione dei suoi poteri costituzionali, poiché il Presidente della Repubblica non può, su un argomento di natura politica importante come il sistema elettorale, che costituisce il metodo di formazione della rappresentanza parlamentare, convocare né la maggioranza, né l'opposizione, ma, tutt'al più, deve limitarsi, se è suo convincimento, ad inoltrare un messaggio alle Camere, per esporre un problema di rappresentanza politica.

Nulla più. Invece, il Presidente Napolitano, con l'atto qui in esame, ha,

francese, P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato – Il sistema francese*, 7° edizione, Milano, Giuffrè, 1994.

da un lato, anticipato un giudizio di incostituzionalità che non gli compete sulla legge vigente e, dall'altro, indicato necessità per loro natura opinabili, tempi precisi e modi possibili per riformare la legge elettorale.

La presenza, alla riunione convocata al Quirinale il 24 ottobre 2013, di due Ministri della Repubblica non comporta copertura, neanche implicita, della responsabilità presidenziale, quasi fosse controfirma inespressa, poiché, come si è osservato, la natura politica dell'atto e la rottura del principio della rappresentanza dell'unità nazionale in capo al Presidente della Repubblica costituiscono atti idonei a modificare la forma di Governo parlamentare delineata dalla Costituzione.

5. *La minaccia di dimissioni.*

Oltre agli atti sopra esaminati, possono essere valutati i seguenti, per verificare se il Presidente della Repubblica abbia contenuto il proprio operato, nell'ambito delle attribuzioni e del ruolo a lui affidato dalla Costituzione.

A partire dalla sua rielezione, il Presidente della Repubblica ha più volte espresso la propria intenzione di rassegnare le dimissioni, in caso di mancata adozione, da parte del Parlamento, di specifici e determinati atti e provvedimenti di natura politica.

Ci si riferisce, in particolare, alla mancata approvazione della legge elettorale e delle riforme costituzionali, in relazione alle quali il Presidente della Repubblica ha affermato che “su quei temi specifici ho speso tutti i possibili sforzi di persuasione, vanificati dalla sordità di forze politiche che pure mi hanno ora chiamato ad assumere un ulteriore carico di responsabilità per far uscire le istituzioni da uno stallo fatale. Ma ho il dovere di essere franco: se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al paese”²².

Lo stesso Presidente della Repubblica ha avuto modo, di recente, di chiarire il significato delle parole pronunciate in occasione del giuramento: “Nel ringraziare il Parlamento per la fiducia accordatami ebbi modo di indicare inequivocabilmente i limiti entro cui potevano impegnarmi a svolgere ancora il mandato di presidente, di quei limiti credo che abbiate memoria e io doverosamente non mancherò di rendere nota ogni mia ulteriore valutazione della sostenibilità, in termini istituzionali e personali, dell'alto e gravoso incarico affidatomi”²³.

²² Cfr. “*Messaggio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Parlamento nel giorno del giuramento*”, Aula della Camera dei Deputati, 22.04.2013, reperibile sul sito *internet* ufficiale della Presidenza della Repubblica, <http://www.quirinale.it/>.

²³ Cfr. “*Intervento del Presidente Napolitano alla cerimonia per lo scambio degli auguri di Natale e Capodanno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*”, 16 dicembre 2013, reperibile sul sito *internet* ufficiale della Presidenza della Repubblica, <http://www.quirinale.it/>.

Il Capo dello Stato si è, pertanto, avvalso del proprio potere di rassegnare le dimissioni (quale atto personalissimo, come tale, sottratto alla controfirma) per richiamare le forze parlamentari e di Governo ai propri presunti “obblighi”, ossia all’approvazione di quelle riforme che esse si sarebbero impegnate a porre in essere quale condizione dell’accettazione, da parte di Giorgio Napolitano, della rielezione a Presidente della Repubblica²⁴.

Nel messaggio di fine anno, infine, il Capo dello Stato ha ribadito la propria linea: “Tutti sanno – anche se qualcuno finge di non ricordare – che il 20 aprile scorso, di fronte alla pressione esercitata su di me da diverse ed opposte forze politiche perché dessi la mia disponibilità a una rielezione a Presidente, sentii di non potermi sottrarre a un’ulteriore assunzione di responsabilità verso la Nazione in un momento di allarmante paralisi istituzionale. Null’altro che questo mi spinse a caricarmi di un simile peso, a superare le ragioni, istituzionali e personali, da me ripetutamente espresse dando per naturale la vicina conclusione della mia esperienza al Quirinale. E sono oggi ancora qui dinanzi a voi ribadendo quel che dissi poi al Parlamento e ai rappresentanti regionali che mi avevano eletto col 72 per cento dei voti. Resterò Presidente fino a quando “la situazione del paese e delle istituzioni” me lo farà ritenere necessario e possibile, “e fino a quando le forze me lo consentiranno”. Fino ad allora e non un giorno di più ; e dunque di certo solo per un tempo non lungo²⁵.

Va aggiunto, a mero scopo di completezza, che la possibilità di rassegnare le proprie dimissioni – a quanto hanno riportato autorevoli fonti di stampa²⁶ – era stata, altresì, paventata dal Capo dello Stato, dopo l’annuncio delle dimissioni dei parlamentari del Pdl, in relazione alla sentenza di condanna pronunciata a carico di Silvio Berlusconi e della votazione relativa alla sua decadenza da Senatore.

Il Capo dello Stato avrebbe inteso, con ogni evidenza, esercitare il proprio potere di rassegnare le dimissioni, in relazione alla valutazione delle scelte politiche del Parlamento, secondo una logica, che è stata definita come “o così o me ne vado”²⁷.

Le dimissioni costituiscono certamente un atto personalissimo, che come tale non richiede né la controfirma ministeriale né l’accettazione da parte del Parlamento. Ciò non significa, tuttavia, che esse non debbano trovare

²⁴ Che tale fosse il senso dell’intervento sopra citato, è chiarito anche da M. BREDI, *Napolitano, la carta delle dimissioni e il richiamo all’ «obbligo» delle riforme*, in *Il Corriere della Sera*, 30 dicembre 2013, p. 5.

²⁵ Cfr. il “*Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*” del 31 dicembre 2013, reperibile sul sito *internet* ufficiale della Presidenza della Repubblica, <http://www.quirinale.it/>.

²⁶ Cfr. A. RAMPINO, *Napolitano: “Nessuno s’illuda che io sciolga le Camere”*, in *La Stampa*, 26 settembre 2013.

²⁷ S. NICOLI, *Napolitano all’ottavo discorso. Re Giorgio e la perpetua minaccia di dimissioni*, in *Il Fatto Quotidiano*, 31 dicembre 2013.

“obiettivo riscontro in una causa che determini l’arresto dell’attività presidenziale”: “Le dimissioni sono l’ultimo atto, e forse il più significativo, dell’esercizio dei poteri presidenziali, i quali sono per dettato costituzionale tutti preordinati al fine di situare l’organo al di sopra delle parti e della persona stessa che lo ricopre”²⁸.

Le dimissioni, in quanto ultimo atto presidenziale, possono ritenersi giustificate, quando adottate in conformità ai compiti ed ai poteri che la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato. Esse non possono, invece, essere utilizzate dal Presidente per scopi politici estranei ai suoi poteri, come quello, in particolare, di mantenere la stabilità del Governo, facendo pressione sul Parlamento.

6. *La trattativa stato-mafia.*

Anche con riferimento alle vicende relative alla cosiddetta “trattativa Stato-Mafia”, il Capo dello Stato ha assunto comportamenti e decisioni suscettibili di valutazione, alla luce delle sue attribuzioni costituzionali. Si deve fare, in particolare, riferimento:

a) alla nota con la quale, in data 16 giugno 2012, il Quirinale definiva come “*irresponsabile illazione*” le notizie, apparse sulla stampa, sulle telefonate intercorse tra il senatore Nicola Mancino e uno dei consiglieri del Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica, con la predetta nota, decideva altresì di rendere pubblico il testo di una lettera inviata dal Segretario Generale della Presidenza, Donato Marra, in data 4 aprile 2012, al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione: “*Il Capo dello Stato auspica – vi si legge – che possano essere prontamente adottate iniziative che assicurino la conformità di indirizzo delle procedure [...] e ciò specie al fine di dissipare le perplessità che derivano dalla percezione di gestioni non unitarie delle indagini collegate*”²⁹.

Proprio questa lettera, tuttavia, dimostra come il Capo dello Stato sia intervenuto direttamente, per assicurare il collegamento delle indagini.

A nullavale, in questo senso, richiamare la posizione del Capo dello Stato come Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

In primo luogo, in quanto, come sopra osservato, la presidenza del CSM è presidenza di un organo collegiale, e come tale prevede una serie di poteri interni (attinenti al funzionamento del collegio) ed esterni (limitati alla competenza relativa ai decreti di emanazione dei provvedimenti sui magistrati, all’invio di messaggi al collegio ed alla formazione dell’ordine del giorno).

²⁸ Così R. ESPOSITO, *Note sul carattere (auto) sanzionatorio delle dimissioni del Presidente della Repubblica*, in *Foro it.*, V, 1978, pp. 249-253.

²⁹ La nota del Presidente della Repubblica è reperibile sul sito *internet* ufficiale della Presidenza della Repubblica, <http://www.quirinale.it/>.

In ogni caso, nella specie, il Presidente della Repubblica è intervenuto direttamente – e non attraverso il CSM – sulle attribuzioni del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, il quale “*esercita la sorveglianza sul procuratore nazionale antimafia e sulla relativa Direzione nazionale*”³⁰.

L’intervento del Capo dello Stato non è stato, pertanto, esercitato né attraverso l’organo collegiale che presiede né nell’ambito dei suoi poteri di messaggio e di esternazione, in quanto si è trattato di una lettera indirizzata privatamente al Procuratore Generale;

b) alla mancata collaborazione con la magistratura, dopo l’ordinanza con la quale la Corte d’Assise di Palermo ha ammesso la richiesta di testimonianza da parte del Capo dello Stato. In data 17 ottobre 2013, infatti, con ordinanza, il cui contenuto è stato reso noto dalla stampa, la Corte d’Assise ha ritenuto che “*la testimonianza del Presidente della Repubblica è espressamente prevista dal Codice di procedura penale che disciplina infatti le modalità della sua assunzione, tuttavia deve tenersi conto dei limiti contenutistici che si ricavano dalla sentenza della Corte costituzionale del 4 dicembre 2012 e pertanto la testimonianza del Capo dello Stato Giorgio Napolitano richiesta dal pubblico ministero può essere ammessa nei soli limiti delle conoscenze del detto teste che potrebbero esulare dalle funzioni presidenziali, pur comprendendo in esse le attività informali*”.

Il Presidente della Repubblica, per contro, si limitava, in data 31 ottobre 2013, ad inviare una lettera al Presidente della Corte d’Assise di Palermo, con la quale – come comunicato dallo stesso Quirinale – offriva “*all’organo giudicante elementi di fatto idonei a valutare più approfonditamente l’utilità della testimonianza del capo dello Stato*”³¹.

Risulta che il Procuratore della Repubblica si sia opposto all’acquisizione della lettera nel fascicolo del dibattimento, tenuto conto – come egli stesso ha precisato – che “*non ci sono norme che consentono di surrogare la testimonianza con scritti provenienti dallo stesso testimone. Si tratta di un atto fuori dalla regola che non ci consente di rinunciare alla deposizione del capo dello Stato*”.

La Corte d’Assise, pertanto, non avrebbe acquisito al dibattimento la lettera, confermando in tal modo la richiesta di testimonianza al Presidente della Repubblica.

Con successiva lettera in data 7 novembre 2013, il Capo dello Stato avrebbe, infine, manifestato “*la propria disponibilità a testimoniare*”, chiedendo tuttavia “*che si valuti ulteriormente, anche in applicazione della previsione di cui all’articolo 495 comma 4 del codice di procedura penale,*

³⁰ Cfr. l’art. 76-ter, comma 1, dell’Ordinamento Giudiziario, di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 e l’art. 104 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, cd. “*Codice antimafia*”.

³¹ Il Comunicato della Presidenza della Repubblica (“*Nota in merito alla lettera del Presidente Napolitano alla Corte di Assise di Palermo*”) è reperibile sul sito internet ufficiale della Presidenza della Repubblica, <http://www.quirinale.it/>.

l'utilità del reale contributo che tale testimonianza potrebbe dare, tenuto conto delle limitate conoscenze sui fatti di cui al capitolato di prova, che nella medesima lettera vengono dettagliatamente riferite”.

Quanto sopra si è appreso da notizie di stampa, il contenuto delle quali dovrà essere ovviamente verificato.

Alla luce di quanto sopra, può ritenersi che il Capo dello Stato – a fronte dell’ordinanza della Corte d’Assise – abbia omesso di lealmente collaborare con il potere giudiziario, come prescritto dalla Costituzione, inviando una lettera al Presidente della Corte, “*fuori dalla regola*”, come sottolineato dalla Procura della Repubblica.

Come affermato dalla Corte costituzionale, la leale cooperazione tra poteri impone alle parti di non adottare «*atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati*»³².

Indipendentemente, pertanto, dalla vicenda relativa al conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti della Procura di Palermo, nel corso delle indagini sulla trattativa Stato-Mafia, il Capo dello Stato:

- ha assunto iniziative ed esercitato poteri non previsti dalla Costituzione, intervenendo presso il Procuratore Generale della Corte di Cassazione;
- ha violato il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

7. Conclusioni.

Tutti i predetti atti del Presidente della Repubblica sono suscettibili di incidere sulla forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione ed imperniata sul rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento e sulla posizione di neutralità e garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica, con la sua trasformazione in una forma di Governo presidenziale o semipresidenziale, nelle quali il Presidente della Repubblica ha una forte legittimazione politica, è titolare di un proprio indirizzo politico ed è competente all’emanazione di atti politici.

Si tratta di uno dei casi che può configurare l’ipotesi di “attentato alla Costituzione”, da verificare approfonditamente, con la dovuta prudenza richiesta dall’alta Istituzione, nella sede competente.

In relazione alla determinazione dell’indirizzo politico del Paese, si osserva, infine, che il Governo Letta non è neppure più, come quello del Prof. Mario Monti, un “Governo presidenziale” (ossia voluto dal Presidente): sembra, piuttosto, il Governo diretto dal Presidente, seppur per interposta persona, ossia il Presidente del Consiglio che, come ognuno vede, svolge un ruolo assai minore che in passato, riferendosi costantemente al Colle.

Si consideri, infine che il Presidente Cossiga fu accusato di voler

³² Cfr. Corte Cost. 27 luglio 1992, n. 379, in www.cortecostituzionale.it.

modificare la forma di governo, di aver avviato l'esercizio di una propria funzione governante, assumendo comportamenti da capo di un partito e violando un inderogabile dovere di imparzialità.

Chi ebbe ad esprimere le predette opinioni (e furono in molti, tra uomini politici, parlamentari, giornalisti, giuristi) dovrebbe prendere posizione sulle circostanze di fatto, obiettivamente sopra riportate e riferite al Presidente Giorgio Napolitano.

Non si tratta di processare il Presidente della Repubblica, ma di salvaguardare la Costituzione democratica, libertaria e repubblicana, che ha garantito all'Italia il più lungo periodo di pace e prosperità della sua storia.

Pertanto, da cittadini, da repubblicani, come scriveva Shakespeare, "se viviamo, viviamo per calpestare dei re; se moriamo, bella è la morte, quando dei principi muoiono con noi" (*An if we live, we live to tread on kings; If die, brave death, when princes die with us!*)³³.

³³ W. SHAKESPEARE, *Enrico IV*, Parte I, Atto 5, Scena 2.