



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

La messa in stato d'accusa del Capo dello Stato: una
comparazione

Relatore: Chiar.mo Prof. Andrea Gratteri

Tesi di laurea di
Adrian Laurentiu Polexe
Matr. 473473

Anno accademico 2023/2024

A mio nonno.

Indice.....	1
Introduzione.....	4

CAPITOLO I
LA FIGURA DEL CAPO DELLO STATO IN ALCUNI ORDINAMENTI
EUROPEI E IN USA

1	La figura del Presidente della Repubblica italiana nel contesto di transizione verso l'epoca repubblicana.....	7
	1.1 Le modalità d'elezione.....	11
	1.2 Di alcuni poteri del Presidente della Repubblica.....	17
2	Il Presidente degli Stati Uniti d'America: profili storici.....	21
	2.1 Modalità d'elezione del Presidente.....	24
	2.2 Poteri del Presidente degli Stati Uniti.....	28
3	La Repubblica Federale Tedesca. Il <i>Bundespräsident</i>	33
	3.1 L'elezione diretta del Presidente introdotta dalla Costituzione di Weimar e l'attuale elezione da parte della <i>Bundesversammlung</i>	37
	3.2 Poteri del Presidente federale: implicazioni politiche e giuridiche sulla sua figura.....	41
4	Il <i>Bundespräsident</i> della Repubblica federale d'Austria.....	42
	4.1 L'elezione diretta del Presidente.....	44
	4.2 I poteri formalmente ampi e l'attuazione concreta.....	46
5	Il Presidente della Repubblica francese.....	48
	5.1 Le modalità d'elezione nella V Repubblica.....	49
	5.2 I maggiori poteri attribuiti al Presidente e la loro differente concretizzazione in regime di coabitazione.....	51
6	Il Re del Regno di Spagna.....	56

6.1 I poteri del Re nei rapporti con il Presidente del Consiglio e il Parlamento.....	58
7 Il Presidente della Romania.....	60
7.1 L'elezione diretta come garanzia di maggiore democraticità in contrasto con il periodo comunista.....	64
7.2 I poteri del Presidente.....	66

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DELLA MESSA IN STATO D'ACCUSA NEGLI ORDINAMENTI CONSIDERATI

Premessa.....	70
1 La messa in stato d'accusa del Presidente in Italia: quadro giuridico.....	70
1.1 L'irresponsabilità generale del Presidente e le eccezioni dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione.....	71
1.2 Procedimento e conseguenze in caso di condanna.....	74
2 L'impeachment del Presidente negli Stati Uniti d'America.....	77
2.1 Conseguenze giuridiche e politiche di una condanna.....	79
3 La messa in stato d'accusa del <i>Bundespräsident</i> in Germania.....	81
3.1 Le conseguenze giuridiche e politiche di una condanna.....	83
4 La messa in stato d'accusa del <i>Bundespräsident</i> in Austria: procedimento e condanna.....	84
4.1 L'articolo 60 della Costituzione e la previsione di una "sanzione" avverso il <i>Nationalrat</i>	87
5 La responsabilità del Presidente in Francia precedente e successiva alla riforma del Titolo IX della Costituzione.....	89
5.1 Il procedimento di messa in stato d'accusa e gli effetti in caso di condanna.....	93
6 L'irresponsabilità del Re di Spagna.....	95

7	La responsabilità del Presidente della Romania.....	99
	7.1 Gli articoli 95 e 96 della Costituzione: procedimento ed effetti.....	100

CAPITOLO III

CASI CONCRETI DI MESSA IN STATO D'ACCUSA DEL CAPO DELLO STATO

	Premessa.....	105
1	L' <i>impeachment</i> contro Andrew Johnson del 1868.....	105
2	L' <i>impeachment</i> contro Richard M. Nixon del 1974.....	111
3	L' <i>impeachment</i> contro William Jefferson (Bill) Clinton del 1998. La vicenda e le indagini.....	114
	3.1 Il dibattito nella Camera dei rappresentanti e il processo in Senato.....	116
4	I due tentativi di <i>impeachment</i> contro Donald John Trump.....	119
	4.1 Il tentativo del 2019: il caso Trump-Ucraina.....	120
	4.2 Il tentativo del 2021: l'assalto a Capitol Hill.....	124
5	L'inchiesta di <i>impeachment</i> avviata contro Joseph Robinette Biden Jr. del 2023 (cenni).....	128
6	Il duplice tentativo di rimozione del Presidente rumeno Traian Băsescu.....	130
	6.1 Il tentativo del 2007: un Presidente amato ed un Parlamento corrotto..	131
	6.2 Il tentativo del 2012: una guerra politica senza esclusione di colpi.....	135
	Conclusioni.....	140
	Bibliografia.....	142

Introduzione

Il presente scritto si pone l'obiettivo di fornire un'analisi comparata degli istituti e dei rispettivi procedimenti adottati in ciascuna delle Carte costituzionali allo scopo di far valere la responsabilità del Capo dello Stato in sette ordinamenti contemporanei. Questi sono: la Repubblica italiana, gli Stati Uniti d'America, la Repubblica federale tedesca, la Repubblica federale austriaca, la V Repubblica francese, il Regno di Spagna nonché la Romania.

La scelta di trattare dell'Italia è presto detta: una disamina comparatistica è ben più chiara e apprezzabile laddove venga rapportata all'ordinamento che più è familiare al lettore ma anche allo scrivente, ossia quello italiano. Non si può prescindere, infatti, dal considerare il nostro ordinamento quale punto di partenza dal quale osservare gli altri ordinamenti trattati.

D'altro canto, invece, la scelta di considerare, in un contesto di Paesi di *civil law* un ordinamento di *common law* quale quello degli Stati Uniti, risponde alla volontà di indagare come una delle maggiori democrazie odierne occidentali si sia voluta proteggere, all'epoca della stesura della sua Carta costituzionale, dal rischio di trovarsi un Presidente non adatto al ruolo che la Costituzione gli assegna, ma che, invece, ne abusa per fini diversi da quelli costituzionalmente previsti.

Il motivo per cui, invece, si desidera trattare delle due Repubbliche federali di lingua germanica è duplice. Innanzitutto, si trova un grande interesse per la cultura giuridica di questi Paesi. Infatti, entrambi presentano un diritto interno particolarmente raffinato, aspetto dovuto anche a ragioni di carattere linguistico, dato che la lingua tedesca presenta una particolare costruzione della parola che consente di apprezzare sfumature linguistiche significative in ambito giuridico. Dall'altro, si vuole dare contezza di come i due Stati – maggiormente la Germania – abbiano voluto tutelare e garantire la stabilità politica ed istituzionale dei propri ordinamenti dopo il secondo conflitto mondiale e

l'annesso annichilimento dei più fondamentali principi democratici che si sia registrato nel XX secolo.

La V Repubblica francese, invece, viene trattata in quanto costituisce un modello di Repubblica semipresidenziale che storicamente è sempre stato imitato sia in Europa, che fuori da essa e la cui influenza insiste ancora oggi a livello internazionale.

L'inclusione anche di un ordinamento che non è omogeneo – per quanto attiene alla forma di stato – con gli altri, ossia il Regno di Spagna, risponde alla volontà di mostrare se e in che termini si possa qualificare un'eventuale responsabilità del Capo dello Stato quando questi sia un Re.

Infine, si è voluto disquisire anche della Romania per un duplice ordine di ragioni. Il primo è la vicinanza culturale allo scrivente, che consente un'illustrazione più fedele al pensiero politico-culturale di quell'ordinamento. Il secondo è da ritrovarsi nella volontà di osservare come un Paese che precedentemente era governato da un regime totalitario di stampo comunista si sia disciplinato al momento del ritorno nell'alveo della democrazia e quale influenza questo passato abbia avuto sulle scelte dei costituenti.

Dunque, il testo prende le mosse, nel primo capitolo, dall'analisi giuridica della figura costituzionale del Capo dello Stato in ognuno degli ordinamenti precedentemente specificati. Di ciascuno si propone un'introduzione contenente elementi storici di contesto necessari per comprendere le ragioni delle differenti scelte operate a livello costituzionale. Inoltre, si inquadra e definisce la figura del Capo dello Stato all'interno del rispettivo ordinamento, dopodiché se ne enucleano le modalità d'elezione ed i poteri più pregnanti con metodo comparatistico, evidenziando le implicazioni di maggiore rilevanza giuridica e politica.

Nel secondo capitolo, l'attenzione si sposta sulla disciplina positiva della messa in stato d'accusa prevista in ciascun ordinamento considerato. Si indaga quindi se esistano dei procedimenti finalizzati alla rimozione del Capo dello Stato e, laddove vi siano, si analizza ciascuna procedura, mettendo in risalto le differenti articolazioni e l'efficacia di ciascuna di esse nella tutela dell'ordine

costituzionale, valutandone il livello di giuridicità o di politicizzazione come metro di maggiore o minore garanzia.

Il terzo capitolo è dedicato all'illustrazione di casi concreti di messa in stato d'accusa del Capo dello Stato. Mediante lo studio di episodi storici significativi, come i tentativi di *impeachment* dei Presidenti statunitensi Andrew Johnson, Richard Nixon, Bill Clinton e Donald Trump, o i tentativi di *recall* rivolti al Presidente rumeno Traian Băsescu, si evidenziano le concrete dinamiche giuridiche e politiche dell'applicazione dei succitati istituti. Si analizzano criticamente le modalità con cui i rispettivi Parlamenti hanno interpretato ed applicato le disposizioni costituzionali, nonché l'eventuale intervento del potere giudiziario nelle vicende trattate.

CAPITOLO I

LA FIGURA DEL CAPO DELLO STATO IN ALCUNI ORDINAMENTI EUROPEI E IN USA

1 La figura del Presidente della Repubblica italiana nel contesto di transizione verso l'epoca repubblicana

L'ordinamento italiano viene qualificato dalla dottrina, concordemente al dettato costituzionale, come una Repubblica parlamentare monista¹, in cui il Capo dello Stato è il Presidente della Repubblica. È utile notare che non vi sono divergenze tra gli Autori riguardo all'identificazione, nelle linee elementari, della forma di Stato e forma di governo dell'Italia². Tuttavia, non si può sostenere la medesima tesi anche con riferimento ai poteri del Capo dello Stato, con particolare attenzione all'identificazione dei loro confini ed anche delle sue responsabilità. Emblematica la definizione data da Livio Paladin in tal senso, il quale identifica questa figura come «la più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale»³. Ciò è agilmente comprensibile dato che, all'epoca, il Paese era in una situazione politica e giuridica di profondi cambiamenti ed ancora intrinsecamente incisa dalle

¹ Cfr., tra gli altri, con M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, in *Le frontiere del diritto. Quaderno n. 4*, 7^a ed., 2018, il quale ricorda la scelta compiuta «all'interno dell'Assemblea costituente il 5 settembre 1946 con l'approvazione della Seconda Sottocommissione, operante entro la Commissione dei 75 incaricata di approntare il progetto della nuova Costituzione, dell'ordine del giorno Perassi, nel quale [...] viene messo l'accento sulla necessità di adottare dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo. La scelta della forma di governo parlamentare così come quella di un sistema elettorale proporzionale per l'elezione del Parlamento, risultano le più congrue rispetto ad un modello costituzionale basato sul compromesso tra diverse forze politiche e ideali e sul ruolo determinante attribuito ai partiti di massa al fine di garantire il radicamento sistema democratico». Cfr. con V. ONIDA, *Costituzione italiana*, in *Dig. Pubbl.*, IV, 1989, pp. 325 ss.

²V., per un approfondimento, M. VOLPI, *Libertà e autorità cit.*; v. inoltre L. ELIA, *governo (forme di)*, in *Encic. dir.* vol. XIX, 1970, p. 657.

³L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, p. 236. Relativamente, l'A. evidenzia in Costituente «la deliberata volontà di non condizionare i possibili sviluppi della prassi e di non determinare con troppa precisione le caratteristiche dell'ufficio presidenziale, limitandosi invece a tracciare uno schema molto aperto e molto elastico». In questi termini risulta chiaro l'intento dei Costituenti, i quali ben si guardarono dal definire in modo pedissequo gli aspetti della figura presidenziale, optando per una soluzione per certi aspetti più comodamente opportuna e per altri meno garantista, in quanto vennero sottratte al dibattito assembleare questioni che sarebbero sorte e state risolte in via di prassi, senza le garanzie di democraticità che un dibattito in Assemblea Costituente avrebbe comportato.

nefandezze degli ultimi vent'anni e del secondo conflitto mondiale. Coerentemente, nella compagine degli illustri personaggi che poi avrebbero avuto il compito di delineare la figura del Capo dello Stato, v'era una parte che era ancorata alla figura del Re del periodo statutario antecedente al fascismo, contrapposta ad una parte, largamente coincidente con le sinistre dei partiti di massa, la quale ripudiava tale figura e intendeva dare assoluta centralità alla volontà popolare espressa nel Parlamento⁴. Tuttavia, in concreto, con la scelta della forma repubblicana e il graduale tramonto dell'idea della preminenza del Capo dello Stato sull'esecutivo rimase in piedi il concetto che questi comunque dovesse incarnare funzioni di carattere garantistico del sistema ed alcuni, non minori, poteri. Non si posero neppure le basi, tuttavia, per un «esplicito dualismo diarchico a vantaggio del Presidente della Repubblica», essendo forte la resistenza delle sinistre. Il risultato raggiunto nel tempo è una figura dotata di poteri formali molto rilevanti, ma generalmente incapace di produrre autonomamente atti giuridicamente efficaci, essendo imprescindibile la controfirma ministeriale di cui all'art. 89 Cost.

La molteplicità di vedute era evidente nei lavori del Ministero per la Costituente, con particolare riferimento alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, denominata anche, in virtù del suo Presidente, Commissione Forti⁵. Al suo interno si manifestarono diverse correnti di pensiero che si riflessero nelle decisioni prese dai Padri Costituenti e nella lettera della Costituzione: se da un lato si concordava sull'attribuzione al Capo dello Stato del potere di promulgare le leggi, non fu così in tema potere di sanzione o di rinvio delle leggi (all'epoca definito *veto*)⁶. Vi era una dottrina monarchico-liberale di cui autorevole espressione fu Guido Zanobini, la quale riteneva inammissibile una situazione in cui non sussistesse il potere di sanzione in capo alla massima carica dello Stato. D'altro lato si proponeva invece il potere di

⁴ C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*. Il Mulino, 2003, p. 53.

⁵ Si rimanda a MINISTERO PER LA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I, *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, 1946, pp. 214 - 216. Cfr. anche D. GALLIANI, *Il capo dello Stato e le leggi. Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*. Tomo I, 2011.

⁶ D. GALLIANI, *Il capo dello Stato cit.*, p. 157.

rinvio, visto come una «manifestazione di volontà [del Capo dello Stato] comunque esterna al potere legislativo attribuito alle due Camere»⁷.

Le due tesi erano evidentemente tra loro inconciliabili. «Se il Capo dello Stato partecipava al procedimento legislativo dall'interno, gli si doveva attribuire il potere di sanzione, mentre, se il suo intervento era dall'esterno del procedimento legislativo, gli si doveva concedere il potere di rinvio. Nel primo caso la legge non era perfetta se non con la sanzione, nel secondo, invece, la legge era perfetta con l'approvazione parlamentare. Nel primo caso, la sanzione interveniva nella fase di perfezione della legge, nel secondo, invece, il potere di rinvio si svolgeva in quella integrativa dell'efficacia»⁸. Risulta, tuttavia, chiaramente come un sistema basato sulla sanzione sia incompatibile e intrinsecamente incoerente con il concetto, altrettanto voluto, secondo cui il Capo dello Stato non avrebbe potuto opporsi a una riapprovazione a maggioranza qualificata. Per questa ragione, seppur venne deciso di utilizzare il sistema della sanzione, si introdussero diversi correttivi di carattere sostanziale che di fatto sconfessarono quanto formalmente approvato. La motivazione è da ricercarsi nella volontà di «non scontentare politicamente nessuno»⁹ e di presentare all'Assemblea Costituente una proposta ibrida e che non sembri propensa alla forma repubblicana.

In ogni caso, solo in sede di seconda sottocommissione dell'Assemblea Costituente si abbandonò gradualmente il sistema della sanzione e si diede maggiore attenzione al sistema del rinvio, seppur con correttivi. A tal riguardo, importante fu il sistema prospettato da Mortati, il quale aveva previsto il rinvio alle Camere, che avrebbero dovuto raggiungere una soglia dei due terzi nella seconda deliberazione al fine di obbligare il Capo dello Stato a promulgare la

⁷ D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 159.

⁸ D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 159, il quale aggiunge anche che «è interessante rilevare, ad ogni modo, che, tanto da parte dei sostenitori del potere di sanzione quanto per coloro che insistevano sul potere di rinvio, nessun dubbio si poteva ammettere sul fatto che l'ultima parola sarebbe aspettata comunque al Parlamento. [Si conveniva infatti] sul fatto che tanto il rifiuto di sanzione quanto l'esercizio del potere di rinvio dovessero avere come unica conseguenza la restituzione della legge alle Camere, le quali, nel caso avessero confermato la legge con una maggioranza qualificata, avrebbero obbligato alla promulgazione il Capo dello Stato». Rileva altresì l'Autore che i lavori della Commissione Forti erano precedenti «al referendum istituzionale e, pertanto, indicare all'Assemblea Costituente un sistema diverso da quello della sanzione avrebbe anche potuto significare che la Commissione aveva espresso una preferenza per la forma repubblicana».

⁹ D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 160.

legge. Inoltre, egli propose anche di attribuire al Presidente il potere di indire *referendum* abrogativo precedentemente alla promulgazione. Ne risultò che non venne accolta con favore la proposta di prevedere una maggioranza qualificata né quella del *referendum*; tuttavia, non si registrarono problemi nell'ammettere il potere di rinvio e qualificarlo come formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo, in modo da non distogliere centralità al Parlamento. Oltre a questo dibattito, inizialmente esemplificativo della distanza a volte insanabile tra le sinistre, da un lato, e la Democrazia Cristiana e i liberali, dall'altro, si può riconoscere come sia stato possibile raggiungere anche dei punti di convergenza tra i due estremi della Costituente. Basti ricordare, a tal riguardo, che lo stesso Mortati ritirò la proposta del *referendum* abrogativo come potere del Presidente nel momento in cui ci si rese conto dell'inamovibilità delle sinistre sul punto e della necessità di giungere ad una via mediana. Fu «per merito della Democrazia Cristiana e della corrente liberale»¹⁰ che si poté giungere ad una soluzione, anche vista la decisione dell'Assemblea di ammettere l'elezione indiretta del Capo dello Stato¹¹.

Dalle parole fin qui scritte emerge quanto importanti e delicate siano state le scelte operate in seno alla Costituente per porre le fondamenta di una figura le cui caratteristiche comunque sarebbero state integrate e meglio definite dalla prassi affermatasi nel tempo. Difatti, oggi, il Presidente della Repubblica dipende in gran misura, anche maggiore di quella lasciata dalla Costituzione, dalle suddette prassi. Ciò in quanto è verosimilmente arduo riuscire a codificare in maniera definitiva queste norme, essendo preferibile non rendere definitivo ciò che può tornare opportuno variare. Per converso, nessuna maggioranza parlamentare prenderebbe decisioni non percepite come essenziali che possano avere conseguenze politiche di non poco conto sulla credibilità dell'organo legislativo nei confronti dell'opinione pubblica.

¹⁰ D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 177.

¹¹ Da aggiungersi che, come ricorda D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 179, «solo l'elezione diretta [del Presidente] poteva giustificare l'istituto della sanzione». Da ciò si evince con chiarezza come non si potesse giustificare un istituto che ammettesse una grave intromissione del vertice dello Stato nel potere legislativo laddove egli non sia minimamente legittimato democraticamente. Era, infatti, inammissibile che un tale concetto potesse essere ancora approvato dopo l'esito del *referendum* istituzionale.

1.1 Le modalità d'elezione

L'odierno testo costituzionale, seppur, come s'è visto, concretamente scarno, dedica alla figura del Presidente alcune disposizioni.

Per quanto attiene alle modalità d'elezione del Presidente, bisogna considerare l'art. 83 della Carta costituzionale, il quale prevede che sia il Parlamento in seduta comune ad eleggerlo. Al consesso devono aggiungersi tre delegati per ciascuna Regione.¹² La *ratio*, esplicitata dalla disposizione, è garantire una rappresentanza in Assemblea delle minoranze etniche o linguistiche del Paese, stante la «figura del Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale»¹³. Tuttavia, si è sostenuto anche che si volesse «in qualche modo collegare la elezione del Presidente alla esistenza di uno Stato di tipo regionale [e per] rendere ancora meno collegabile la [sua elezione] ad un determinato partito politico, allargando ancora la base elettorale»¹⁴. La scelta di un'elezione indiretta operata in Costituente è dovuta al fatto che «si è preferito evitare l'eccessivo rafforzamento del Capo dello Stato che si sarebbe potuto produrre nel caso si fosse optato per l'elezione diretta, nonostante non mancassero autorevoli costituenti che, invece, la richiedevano per aumentare il prestigio dell'alta carica e la ritenevano indispensabile se si fossero volute attribuire determinate funzioni al Capo dello Stato, come il potere di sanzione delle leggi»¹⁵. Si può, tuttavia, argomentare in sfavore di questa tesi sottolineando l'importanza di scollegare la figura del Presidente dalle forze politiche contingenti. Il concetto si può ravvisare anche nel fatto che il «ricorso al Parlamento in seduta comune [e non al corpo elettorale] consiste [in] una garanzia necessaria, sebbene per sé insufficiente, che la figura - simbolica e reale del Presidente della Repubblica si avvicini al modello ideato dalla Costituente. [Inoltre,] la circostanza che l'elezione non si esaurisca in uno scontro frontale,

¹² Uno solo per la Valle d'Aosta.

¹³ D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 186.

¹⁴ A. PISANESCHI, *Diritto Costituzionale*, III ed., 2018, p. 354.

¹⁵ D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 185, il quale aggiunge che «solo un organo eletto direttamente dal popolo poteva avere lo stesso potere delle camere rappresentative, stesso potere ravvisabile, rispetto all'approvazione parlamentare, nel potere di sanzione». Tuttavia, giova ricordare anche quanto afferma L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, 165 ss., p. 171.

ma comporti la possibilità di votazioni ripetute (e dunque di mediazioni e di accordi fra parti inizialmente contrapposte), concorre a far sì che l'immagine dei candidati non sia compromessa in partenza dalle naturali asprezze di una campagna elettorale»¹⁶.

Pertanto, la scelta di eleggere indirettamente il Capo dello Stato «è una logica conseguenza della forma di Governo parlamentare¹⁷ delineata dalla Costituzione. L'elezione diretta [...] è infatti tipica delle forme di governo presidenziali, dove ad essa si abbinano importanti funzioni di indirizzo politico»¹⁸. In Costituente si è ritenuto che la funzione di indirizzo politico fosse esclusivo appannaggio del potere esecutivo e di quello legislativo, e che al Presidente spettassero «funzioni, più o meno ampie, di garanzia, controllo e “correzione”»¹⁹. Inoltre, «la considerazione che i suoi atti devono essere controfirmati [esclude] che egli possa partecipare alla determinazione dell'indirizzo politico»²⁰ perché altrimenti dovrebbe avere la possibilità di emanare tali atti in maniera autonoma e indipendente, così da poter essere fonte di un proprio indirizzo politico.

¹⁶ L. PALADIN, *op. ult. cit.*, p. 173.

¹⁷ Anche se non mancarono autorevoli voci contrarie: riporta, infatti L. PALADIN, *op. ult. cit.*, p. 171: «Costituenti di varie parti politiche svilupparono infatti la tesi (ed in questo senso presentarono vari emendamenti) che non fosse incompatibile con la logica del parlamentarismo ricorrere anche in tal caso al «suffragio universale e diretto». Ancora nel corso della discussione in aula, Ruini e Bozzi sostennero che il carattere neutro dei poteri conferiti al Presidente della Repubblica sarebbe stato meglio garantito dal voto popolare, dati i «vantaggi di autorità e di consolidamento del capo dello Stato, che vengono dalla più ampia e diretta designazione»; similmente Russo Perez argomentò che, proprio nell'ambito del sistema parlamentare prefigurato dal Progetto di Costituzione, il Presidente avrebbe avuto «bisogno di forza morale e di indipendenza», da conseguire per mezzo di una sua derivazione immediata dal complessivo corpo elettorale: poiché «solo così» - aggiungeva Romano - «egli potrà mantenersi estraneo alla competizione dei partiti e potrà assicurare l'armonia e la solidarietà delle diverse istituzioni, elevandosi a simbolo dell'unità del Paese». Del pari, Dominedò non esitava a concludere - in termini fin troppo arrischiati - che «allo scopo di rendere effettivo il ruolo di supremo moderatore del Capo dello Stato «occorresse» apprestare i mezzi adeguati [alla realizzazione del fine]: ponendo il Presidente, in quanto eletto dal popolo, «al di sopra delle Camere» stesse». Tesi rimaste in minoranza ma non prive di conseguenze e testimonianti la contrapposizione di vedute che dominava la Costituente.

¹⁸ A. PISANESCHI, *Diritto Costituzionale cit.*, p. 354.

¹⁹ A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, p. 354, ove si legge altresì che «anche nella Repubblica Federale tedesca il Presidente della Repubblica è eletto da una apposita Assemblea federale composta dai membri del *Bundestag* (che è l'organo legislativo eletto dal corpo elettorale), e da membri eletti dagli stati membri della Federazione (*Länder*)». Si avrà modo di approfondire il punto successivamente.

²⁰ M. VOLPI, *Libertà e autorità cit.*, p. 138.

Dall'elezione indiretta consegue, generalmente, il fatto che la figura del Presidente non goda della stessa legittimazione dal basso di cui gode il Parlamento, con l'implicazione che anche i suoi poteri dovranno essere limitati nella portata, in modo che non possa concepirsi che egli sia portatore di un indirizzo politico proprio o che possa influenzare le scelte dell'organo eletto. Diverso è il caso, come si vedrà in seguito in altri ordinamenti, di un'elezione diretta, la quale ha implicazioni particolarmente incisive.

Con riferimento al procedimento d'elezione così come vigente in Costituzione, l'articolo 85 specifica, al secondo comma, che «trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica». Viene altresì specificato che laddove le camere siano sciolte o alla loro cessazione manchino meno di tre mesi, l'elezione deve aver luogo entro quindici giorni dalla riunione delle nuove camere. Inoltre, nel frattempo, si prorogano i poteri del Presidente in carica. In questo modo si garantisce che l'elezione avvenga, da un lato, non troppo vicino temporalmente allo scadere della durata della legislatura, in quanto ciò farebbe apparire come meno legittimato il nuovo Presidente, venendo eletto da un Parlamento prossimo ad essere rinnovato. Si preferisce, dunque, attuare un regime di *prorogatio* del Presidente in carica finché le nuove Camere si siano insediate e siano nelle condizioni di eleggere il suo successore, anche con maggiore aderenza alla volontà del corpo elettorale.

Avendo riguardo, invece, ai numeri, l'art. 83 Cost. richiede una maggioranza qualificata, ossia quella dei due terzi dei componenti dell'Assemblea per i primi tre scrutini. Tuttavia, per evitare l'ipotesi di una situazione di stallo che rischi di prolungarsi eccessivamente, dal quarto scrutinio la maggioranza richiesta scende a quella assoluta, ossia la metà più uno dei componenti dell'Assemblea. Concretamente, tuttavia, si è dimostrato insufficiente tale criterio. Basti pensare alle elezioni del 2013 che soltanto al VI scrutinio videro l'elezione, per un secondo mandato, del Presidente uscente Giorgio Napolitano. Egli aveva inizialmente escluso tale ipotesi, tuttavia, avendo avuto riguardo alla manifesta incapacità prolungata del Parlamento di esprimere una scelta, cosa che stava

comportando uno stallo istituzionale di una certa gravità, si rese disponibile per l'elezione al VI scrutinio, dove ricevette il 73,2% delle preferenze, pari a 738 voti²¹.

Tornando alle maggioranze richieste dalla Costituzione, l'iniziale soglia dei due terzi «segnala la volontà di collegare la elezione del Presidente ad una maggioranza ampia, staccata dalla maggioranza di Governo, in collegamento con le funzioni di garanzia che il presidente è chiamato a svolgere. Per raggiungere i due terzi occorre infatti – salvo casi rarissimi di maggioranze elettorali schiacciati – aggiungere alle forze di maggioranza anche una parte consistente delle forze politiche di opposizione»²². Ad una simile *ratio* risponde anche la scelta di votare per scrutinio segreto. Questa modalità permette, almeno in teoria, di distaccare il voto del singolo membro dalle indicazioni del partito di appartenenza, in modo che siano la propria coscienza e l'interesse nazionale a guidare la scelta, e non le direttive di partito²³. Tuttavia, è stato evidenziato²⁴ che questa scelta comporta anche maggiori difficoltà nel raggiungimento di una

²¹ V. sul punto, A. GRATTERI, F. RIGANO (a cura di), *L'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, 2013, pp. 162, 166-167, dove l'A. illustra che il Presidente napolitano ha voluto «scongiurare «un drammatico allarme per il rischio ormai imminente di un avvatarsi del Parlamento in seduta comune nell'inconcludenza, nella impotenza ad adempiere al supremo compito costituzionale dell'elezione del Capo dello Stato» dopo che nei primi cinque scrutini nessuna candidatura si era dimostrata in grado di ottenere i consensi necessari all'elezione». Invero, prosegue l'A., l'assetto costituzionale, per come si presenta ad oggi, a cadenza settennale «corre il rischio di infilarsi in un vicolo senza uscita: se il Parlamento in seduta comune non è in grado di eleggere un Presidente, il Presidente in carica non lo può comunque sciogliere» in quanto ciò gli è precluso nel cosiddetto semestre bianco. In quest'ottica, l'A. auspica, tra le varie soluzioni proposte, una riforma costituzionale volta all'abbassamento graduale della maggioranza richiesta per l'elezione, fino a renderla praticamente certa.

²² A. PISANESCHI, *Diritto Costituzionale cit.*, p. 355. L'Autore ritiene correttamente necessario sottolineare che laddove si elegga un Presidente con la maggioranza assoluta dei voti, vale a dire dal quarto scrutinio in poi, vi è un concreto rischio che la maggioranza che lo elegga sia anche la stessa maggioranza di Governo. Inoltre, è opportuno ricordare che all'epoca della stesura della Costituzione si «presupponeva che il sistema elettorale fosse retto da una legge di tipo proporzionale [con la quale], infatti, la maggioranza assoluta non è necessariamente coincidente con la maggioranza di Governo, specialmente nel quadro di un'elevata frammentazione dei partiti politici. Al contrario, [...] è assai più probabile che la maggioranza assoluta possa coincidere con la maggioranza di Governo». La soluzione che è stata prospettata nella prassi è stata quella di «eleggere come Presidenti della Repubblica figure che, anche se collegate a partiti, per statura, anzianità e storia personale, non siano direttamente rappresentativi solo di un partito, ma possono costituire elementi di aggregazione anche di altre forze politiche».

²³ Si può infatti ascrivere a questa ragione la presenza, nelle varie elezioni, dei cosiddetti franchi tiratori, ossia Parlamentari che non seguono l'indicazione di voto dichiarata dal proprio partito.

²⁴ A. GRATTERI, F. RIGANO (a cura di), *L'elezione indiretta del Presidente della Repubblica cit.*, p. 162.

sufficiente maggioranza per l'elezione del Presidente, diventando di fatto, un'arma a doppio taglio.

Interessante risulta anche soffermarsi sulla modalità più opportuna d'interpretazione del *quorum* sia di due terzi come pure di quello della maggioranza assoluta. Autorevole dottrina premette, innanzitutto, che è molto probabile che sia necessario ricorrere ad arrotondamenti e che, a tal riguardo, sembra accettata l'ipotesi che si debba procedere sempre per eccesso, come pare potersi ricavare dalla *ratio* del terzo comma dell'art. 83 Cost. Più difficile risulta, invece, accertare a quale totale si riferisca il *quorum* in questione. Un'ipotesi avanzata prevedeva che si dovesse considerare il numero legale dei componenti dell'Assemblea, tenendo conto degli effettivi scranni, seppur eventualmente vacanti a causa della mancata elezione o decadenza del rispettivo Onorevole ovvero per la mancata designazione del delegato regionale da parte del rispettivo Consiglio. La difficoltà pratica di questa ipotesi già basta a non considerarla, in favore dell'idea di tener conto del collegio reale, ossia dell'insieme dei Parlamentari e dei delegati regionali effettivamente in carica o già designati al momento dello scrutinio²⁵.

Oltre alle modalità d'elezione, la Costituzione si premura di indicare anche le qualità del Candidato alla Presidenza, il quale, secondo l'art. 84, deve essere cittadino italiano, aver superato i cinquanta anni d'età e godere altresì dei diritti civili e politici. Inoltre, si specifica all'art. 85 che il mandato dura sette anni. In mancanza di indicazioni in tema, si è sviluppata la prassi secondo cui è ammessa la rielezione del medesimo Presidente per un secondo mandato. In entrambi i casi la *ratio* è quella di mantenere un profilo *super partes* del Presidente, il quale gode quindi, di un mandato superiore, in termini di durata, rispetto a quello dei Membri del Parlamento. Le condizioni e le modalità definite fin'ora sono coerenti con un preciso disegno definito dai Costituenti, secondo cui, come conferma la lettera dell'art. 87, comma 1°: «Il Presidente della Repubblica è il

²⁵ Così L. PALADIN, *op. ult. cit.*, p. 182, secondo il quale «sarebbe un non-senso tener conto, alla medesima stregua dei veri e propri elettori, di parlamentari e di delegati regionali che non siano stati neppure identificati, nel momento in cui si svolge l'elezione». A ciò aggiunge, per completezza, che «A più forte ragione, ciò vale per i seggi vacanti di senatore a vita, posto che le nomine dei senatori stessi sono il frutto dell'esercizio di una facoltà, non di un potere-dovere del Presidente della Repubblica».

capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale». Tale proposizione è preta di significato, infatti si interpreta ritendendo che egli «non [rappresenti] solo, dunque, quello che i giuristi chiamano *stato-persona*, cioè l'apparato organizzativo centrale dello Stato, bensì l'Italia intera concepita come comunità che ha nel pluralismo (anche) *istituzionale* uno dei suoi principi fondamentali, e condivide una storia, una lingua, un insieme di tradizioni che concorrono a costituirne l'identità»²⁶. Comprensibilmente, per una simile ragione, seppur non specificato in Costituzione, non è ammesso alcun dibattito sulle candidature espresse. La ragione può trovarsi nella volontà di evitare una politicizzazione di una figura che deve rispondere a criteri di più elevata caratura morale e dunque superiore, nel fine, al comune dibattito politico. Soltanto sottraendo *in toto* questa figura al dibattito politico è possibile garantirne un'elezione più solenne e confacente al valore istituzionale e morale della carica. Anche da quest'ultimo aspetto, si evince, quindi, che il Presidente della Repubblica ha un ruolo particolarmente gravoso e delicato. Di seguito si vedrà come ciò si riflette nei poteri che ad egli sono riservati²⁷.

1.2 Di alcuni poteri del Presidente della Repubblica

Risulta opportuno premettere che non è sufficiente fare riferimento alla Carta fondamentale del nostro ordinamento per ritenere di poter trattare completamente i poteri del Presidente della Repubblica. Ciò in quanto, come già

²⁶ C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, 2003, p. 63. Cfr. inoltre, C. Cost. 19 aprile 1962 n. 35, in www.cortecostituzionale.it, in cui «si ritiene generalmente che, alla stregua delle accennate disposizioni, il Presidente della Repubblica, non può essere considerato né come organo di Governo, né come organo della pubblica Amministrazione, anche se l'art. 87 della Costituzione gli deferisce particolari attribuzioni riferentisi all'una e all'altra funzione».

²⁷ Coerentemente, i giudici della Consulta affermano in C. Cost. 23 gennaio 2013 n. 1, in www.cortecostituzionale.it, che l'art. 74 comma 1° Cost. si interpreta «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. [La Presidenza della Repubblica è] organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia. Tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali».

si è potuto verificare, questa, volutamente e non, lascia situazioni scoperte dall'ampiezza della sua lettera, costringendo a sopperire a tali lacune, da un lato gli stessi Presidenti sotto forma di prassi, dall'altro dottrina e giurisprudenza in via interpretativa.

Sulla base del presupposto che in questa sede si tratterà solo di taluni poteri, è bene prendere le mosse da quanto la Costituzione esplicita. Di conseguenza, bisogna considerare innanzitutto l'art. 87, il quale fornisce una non breve serie di poteri stanti diverse finalità. *In primis*, possono rilevarsi poteri che corrispondono ad atti che sono soltanto formalmente presidenziali, in quanto sostanzialmente governativi: si tratta degli atti che richiedono, per il loro perfezionamento, la controfirma di un ministro, dalla Costituzione definito «proponente»²⁸. In questi atti si traducono, ad esempio, i poteri di promulgazione delle leggi, di indizione di elezioni o di *referendum*, per i quali il contenuto dell'atto è determinato dall'organo governativo mentre la forma è imputabile al Presidente²⁹. Si tratta di poteri che generalmente il Presidente esercita per garantire la regolarità costituzionale dei lavori del Parlamento o del Governo. Difatti, è questo il ruolo preminente del Presidente della Repubblica secondo quanto si ricava sia dai dibattiti in Costituente, sia dalla dottrina e giurisprudenza successive. In particolare, la Corte costituzionale afferma che il Presidente della Repubblica «dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei [poteri dello Stato], allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le

²⁸ Così l'art. 88 Cost. Tuttavia, rileva sottolineare che, secondo la prassi ormai consolidata s'intende il ministro competente. Da evidenziare, altresì è che concretamente impossibile applicare letteralmente il primo comma dell'articolo in questione, in quanto esistono atti del Presidente, anche previsti dalla stessa Costituzione, che «non possono essere fisiologicamente controfirmati» come scrive A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, in riferimento al c.d. potere di esternazione. Ma si pensi pure ad altri atti manifestazione di poteri propri del Presidente, come il potere di rinvio: se fosse prevista una controfirma ministeriale, ciò snaturerebbe l'atto, e dunque il potere, della sua funzione intrinseca.

²⁹ A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, p. 360.

proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito»³⁰. Un esempio sono i messaggi «formali» alle Camere, previsti dall'art. 87 comma 2° Cost. che traducono concretamente il potere di esternazione che il Presidente possiede nei confronti del Parlamento. Lo scopo di questo strumento è «richiamare l'attenzione del Parlamento su tematiche, di rilievo costituzionale, che il Presidente ritiene dovrebbero essere disciplinate dall'organo legislativo»³¹. Un potere simile nel fine è pure quello di rinvio alle Camere. Previsto all'art. 74 Cost., risponde alla funzione di equilibrio e di garanzia che il Presidente svolge nell'ottica di assicurare la regolarità costituzionale nell'esercizio dei poteri da parte del Governo o del Parlamento³². Difatti, egli non può esercitare questo potere laddove la motivazione sia insita nella non condivisione delle scelte politiche di fondo attuate dall'organo legislativo, salvo che esse siano *ictu oculi* incompatibili con la Carta costituzionale. In tal caso, egli avrebbe l'obbligo giuridico, oltretutto morale, di rifiutarsi di promulgare un simile atto, rinviandolo alle Camere, giacché altrimenti incorrerebbe in un illecito che integrerebbe una sua precisa responsabilità³³. Tuttavia, al di là di questa remota ipotesi, negli altri casi in cui il Presidente rilevi difetti nell'atto, sia per irregolarità nel procedimento³⁴, ma anche per motivi diversi, più afferenti al suo ruolo di garante della regolarità costituzionale, è comunque tenuto a rinviare l'atto stesso. Egli deve altresì informare le Camere attraverso la motivazione della causa del rinvio, al fine di persuadere le stesse a modificare l'*iter* o l'atto in modo da eliminare la causa del rinvio. Va, tuttavia, tenuto presente che, laddove le Camere riapprovino il medesimo atto senza modificazioni con una seconda deliberazione, nulla più può il Presidente fare se non promulgare. Ciò è dovuto al fatto che egli rimane un organo privo del potere di porre il veto su una legge,

³⁰ C. Cost., 23 gennaio 2013 n. 1, in www.cortecostituzionale.it.

³¹ A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, p. 370. Lo strumento non ha visto ampio utilizzo nella prassi, tuttavia costituisce il fondamento del potere generale secondo cui il Presidente può comunicare pubblicamente il proprio pensiero, con particolare riferimento alle situazioni generali anche informali in cui il Presidente rende noto il suo punto di vista, come nel caso dei cosiddetti messaggi alla Nazione, oppure dei discorsi tenuti in occasioni particolari o per ricorrenze.

³² Cfr. A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, p. 124.

³³ La questione verrà analizzata nello specifico in separata sede, tuttavia è opportuno cfr. con C. FUSARO, *ult. op. cit.*, p. 69.

³⁴ Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui una Camera presenti una legge che non sia ancora stata approvata dall'altra Camera.

non essendo egli né partecipe al potere legislativo, né legittimato elettoralmente per farlo, diversamente dal suo omologo in altri ordinamenti³⁵.

Un potere di grande rilievo di cui non può non trattarsi, in quanto espressione emblematica del ruolo che il Presidente della Repubblica possiede nell'ordinamento, è quello di scioglimento anticipato delle Camere. In particolare, lo scioglimento preventivo, ossia in costanza di rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Questa ipotesi è sì remota quanto delicata nella sua attuazione, in quanto si manifesta come la più afflittiva delle sanzioni comminabili al Parlamento in una situazione che, tuttavia, non è di crisi di Governo, come invece generalmente accade nel caso di scioglimento anticipato successivo. In quest'ultimo caso, concretamente, il Presidente della Repubblica prende atto della rottura già intercorsa nel rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, e quindi predispone l'istituzione parlamentare a un rinnovo totale, essendo ormai accertata l'impossibilità di costituire un nuovo Governo in grado di ottenere la fiducia dal Parlamento. Diversamente, nell'ipotesi di uno scioglimento anticipato preventivo, come si è detto, il rapporto di fiducia non è cessato, per cui l'esercizio di questo potere «romperebbe un equilibrio costituzionale ancora esistente»³⁶, tant'è che se ne avvalse, nella storia repubblicana, soltanto una volta il Presidente Scalfaro nel 1994. In quel caso, avevano avuto luogo elezioni amministrative nel Paese il cui risultato era in contrasto, in termini di maggioranze, con la compagine del Parlamento, indi lo scioglimento anticipato preventivo in forza della convinzione che fosse venuta meno la rappresentatività del Parlamento in carica nei confronti del corpo elettorale³⁷. Questa scelta venne, tuttavia, resa oggetto di numerose critiche,

³⁵ Basti per ora riportare l'esempio del Presidente degli Stati Uniti, il quale è dotato di un vero e proprio potere di veto, al quale si aggiunge anche una figura peculiare ma tanto incisiva, ossia il *pocket veto*. Di entrambe le figure si tratterà più diffusamente *infra*, cap. 1, § 2.2.

³⁶ Così, e più diffusamente, A. PISANESCHI, *op. ult. cit.*, p. 365.

³⁷ Cfr. con R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2, 2012, p. 7, secondo cui «Lo scioglimento per vizio funzionale nel rapporto tra corpo elettorale e Camere può essere disposto, in base a quanto si può evincere dai lavori dell'Assemblea costituente e secondo le ricostruzioni dottrinali, in presenza delle seguenti circostanze: a) l'esito negativo per la maggioranza di Governo di elezioni parlamentari parziali; b) l'esito negativo per la maggioranza di elezioni amministrative; c) l'esigenza di consultare il corpo elettorale su nuovi problemi politici non dibattuti nella precedente campagna elettorale; d) l'approvazione di una nuova legge elettorale; e) l'esigenza di risolvere o prevenire conflitti tra le Camere». V. anche MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Commissione per studi*

essendo il risultato di un potere ampiamente discrezionale e che mal si concilia con la figura di Presidente che la Costituzione delinea. Infatti, l'art. 88 Cost. prevede, oltre al potere di scioglimento in quanto tale, solamente che il Presidente della Repubblica sia tenuto a sentire preventivamente i Presidenti delle Camere³⁸ e che non possa esercitare tale potere nel c.d. semestre bianco³⁹. Non viene espresso in maniera esplicita che sia nei poteri del Presidente sciogliere le Camere anche in costanza di rapporto di fiducia e, questo potere, neppure sembra coerente con il disegno che la Costituzione ha voluto delineare della figura in questione, la quale generalmente non gode di poteri così dirompenti⁴⁰. Il potere di scioglimento delle Camere viene, in tutti i casi, considerato un atto complesso, nel senso che non costituisce né un atto formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo, ma neppure il contrario. Ciò in quanto si riconosce che v'è un concorso di volontà da parte di entrambi gli organi, poiché non avrebbe senso considerare lo scioglimento come atto del Governo, mentre se fosse nel totale imperio del Presidente, esso costituirebbe, di fatto, il presupposto per la sottoposizione delle Camere al Presidente con la conseguenza che quest'ultimo potrebbe farsi promotore di un proprio indirizzo politico, venendo meno al suo ruolo definito in Costituzione.

attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente, vol. 1, Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato, 1946, p. 207, dove si precisa che «Il potere di scioglimento si collega però nella forma parlamentare con uno specifico equilibrio costituzionale, in cui hanno un ruolo parimente importante il Capo dello Stato, il Gabinetto ed il Primo Ministro e l'una e l'altra Camera; e pertanto deve essere circondato da particolari garanzie dirette a evitare che tale equilibrio sia sovvertito senza ragione a favore di uno degli organi costituzionali». Ciò è da intendersi nel senso che nessuno dei tre organi citati deve poter preponderare totalmente gli altri, per cui anche il potere di scioglimento anticipato preventivo, che interessa nel caso delineato nel testo, deve essere sottoposto alle specifiche condizioni previste in dottrina, in quanto altrimenti costituirebbe un potere troppo squilibrato a favore del Presidente della Repubblica.

³⁸ Tra l'altro, senza che sia vincolato dal loro parere. Tuttavia, si ritiene che l'utilità di questo procedimento sia insita nella possibilità che, sentito il parere delle alte cariche delle Camere, il Presidente possa ricredersi sul procedere con lo scioglimento.

³⁹ È semplice comprendere la ragione di questa deroga così come l'eccezione ad essa prevista. Si ritiene, infatti, che sia opportuno evitare una situazione per cui un Presidente ormai prossimo a cessare, e quindi già in parte delegittimato, possa, con un atto non dissimile da un colpo di Stato, sciogliere anticipatamente le Camere nella previsione che il rinnovato Parlamento gli sia più favorevole o che addirittura possa rieleggerlo. Da qui si comprende anche la *ratio* della eccezione di cui al comma 2°, in quanto in quella situazione viene meno questo rischio, essendo naturale la coincidenza temporale delle cessazioni.

⁴⁰ Cfr. per approfondire con G.F. CIAURRO, *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXXII, 1992.

Concludendo, il Presidente della Repubblica, in Italia, è una figura dotata di una serie di particolari poteri che si qualificano in maniera diversa rispetto al rapporto con gli organi coinvolti e hanno, in linea di massima, lo scopo ultimo di assicurare uno svolgimento costituzionalmente orientato delle funzioni dei poteri dello Stato. Anche per questa ragione, seppur soltanto mediante un accenno, è opportuno ricordare anche, stando al dettato costituzionale, che il Presidente è anche il vertice delle forze armate, presiede il Consiglio supremo della difesa, ma altresì presiede il Consiglio superiore della Magistratura. Da questi dati si evince chiaramente l'intenzione in Costituente di porre il Capo dello Stato come potere neutro, con un ruolo non politico, ma di equilibrio e raccordo tra i tre poteri dello Stato, allo scopo di intervenire solo laddove necessario e con il fine ultimo di mantenere la regolarità e la stabilità nel tempo del nostro assetto costituzionale, declinato nel rispetto della Carta fondamentale stessa, ma pure dei diritti fondamentali e di quanto discenda dalle fonti di diritto internazionale che lo Stato si è impegnato ad onorare.

2 Il Presidente degli Stati Uniti d'America: profili storici

Seppur gli Stati Uniti non siano un ordinamento europeo, è opportuno includerne una breve trattazione poiché costituiscono un esempio paradigmatico di Repubblica federale presidenziale, fonte di particolare interesse a livello internazionale e comparatistico. Difatti, tale forma di Governo si caratterizza perché prevede che il potere esecutivo sia esercitato da una singola figura, cioè il Presidente⁴¹. Inoltre, presenta tutte le caratteristiche che vari Autori vedono come costitutive di un presidenzialismo «puro». In particolare, la prima caratteristica tipica di questa forma di governo è l'elezione popolare del capo

⁴¹ M. VOLPI *Libertà e autorità, cit.*, p. 160. L'A. rileva anche come l'ordinamento statunitense sia stato preso come esempio da molti altri Stati dell'America Latina, ma anche dell'Asia e dell'Africa. Tuttavia, per questi Stati «a causa della diversità del contesto sociale e politico rispetto a quello originario, la recezione del modello ha dato vita ad un'attuazione degenerativa, definita spesso come “regime presidenzialista”, basata sulla netta preminenza del Presidente, sulla debolezza del Parlamento e del sistema dei partiti e su un rilevante ruolo politico dell'esercito». Si pensi, a titolo esemplificativo, all'Argentina, all'Uruguay, al Venezuela, come pure alla Corea del Sud, alle Filippine, alla Namibia e alla Nigeria.

dell'esecutivo o, come propriamente è il caso degli Stati Uniti, l'elezione attraverso un collegio elettorale scelto dal corpo elettorale per quell'unico scopo. Un'ulteriore caratteristica è la durata fissa dei mandati del capo dell'esecutivo e dell'assemblea e la non dipendenza da una reciproca fiducia. A questo si aggiunga che il Presidente eletto nomina e dirige il governo e che gode, infine, di poteri legislativi garantiti costituzionalmente⁴². Altri Autori hanno rilevato altri caratteri distintivi, come Verney⁴³, oppure Lijphart, che ne identifica due essenziali ma con ulteriori criteri collegati⁴⁴, o infine, Sartori, che aggiunge un terzo criterio a quelli di Lijphart, ritenendo essenziale che il Presidente sia a capo del Gabinetto che nomina⁴⁵. Al di là di queste classificazioni, rileva qui sottolineare che l'ordinamento statunitense è quello che già in origine presentava quei caratteri che all'epoca lo classificavano come "puro", per cui è l'ordinamento più opportuno su cui soffermarsi per inquadrare la figura del Capo dello Stato in una Repubblica con forma di governo presidenziale.

A tal riguardo è necessario considerare la Costituzione che sostituì, nel 1787⁴⁶, «gli Articoli di Confederazione, che possono essere considerati una via di mezzo fra un documento costituzionale e un trattato internazionale»⁴⁷. Essa è la più

⁴² Queste quattro caratteristiche vengono identificate da M. S. SHUGART e J. M. CAREY, *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, 1995, p. 37.

⁴³ V. D. VERNEY, *The Analysis of Political Systems*, 1959. L'A. ne identifica undici, ma che, secondo M. S. SHUGART e J. M. CAREY, *op. ult. cit.*, p. 38, «si sovrappongono notevolmente» e possono essere ridotti a sei: la coincidenza tra capo di Stato e capo di governo, la nomina del gabinetto da parte del Presidente, la distinzione tra membri del potere legislativo e di quello esecutivo, la non previsione della fiducia dell'assemblea al governo, l'impossibilità per il Presidente di sciogliere l'assemblea e la predominanza di quest'ultimo organo costituzionale.

⁴⁴ A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, Connecticut, 1984, pp. 66-71. I due criteri considerati dall'A. sono «non essere dipendente dalla fiducia del potere legislativo, ma [...] avere un mandato di durata fissa» ed «essere eletto tramite un voto popolare».

⁴⁵ G. SARTORI, *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995.

⁴⁶ Anche mediante il lavoro di persuasione sulla necessità di una vera e propria unione federale e non confederazione attuato da Alexander Hamilton, John Jay e James Madison tra l'ottobre del 1787 e il maggio del 1788 mediante la pubblicazione, sotto lo pseudonimo comune di *Publius* dei *Federalist Papers* a New York. Seppur tali scritti fossero inizialmente indirizzati ai cittadini di New York, hanno avuto nota influenza oltre tali confini ed anche oggi vengono utilizzati in sede d'interpretazione della lettera della Costituzione, in quanto Hamilton e Madison furono entrambi membri della *Constitutional Convention* che stese il testo costituzionale. Cfr. con LIBRARY OF CONGRESS, *Federalist Papers: Primary Documents in American History*, in www.guides.loc.gov/federalist-papers/full-text. Cfr. altresì con A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier Università, 2021, p. 384.

⁴⁷ L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Il Mulino, 2013, p. 39.

antica costituzione scritta tutt'oggi vigente⁴⁸ e presenta una struttura suddivisa in un preambolo, sette articoli suddivisi in sezioni e, infine, 27 emendamenti. La figura del Presidente dell'Unione viene contemplata all'art. I sez. 1, ove è previsto che «Del potere esecutivo sarà investito un Presidente degli Stati Uniti d'America»⁴⁹. Da ciò si può subito aver un'idea dell'ampiezza dei poteri che sono ad egli attribuiti. Tuttavia, per il momento è opportuno limitarsi a evidenziare quanto diametralmente opposta sia la figura del Presidente statunitense rispetto a quella del Presidente italiano. Infatti, la prima non si presenta come garante della regolarità costituzionale, né come potere neutro in grado di riequilibrare l'esercizio sproporzionato o incostituzionale degli altri poteri dello Stato, e neppure si presenta come soggetto tenuto ad essere politicamente imparziale in quanto non portatore di un proprio indirizzo politico. Per l'appunto, il Presidente statunitense è giocoforza detentore di un proprio indirizzo politico nonché figura principale nello sviluppo politico del Paese. Egli deve certamente essere, come pure il Presidente italiano, rappresentante della Nazione, ma non è garante della regolarità costituzionale, essendo egli un operatore che invece ha interesse all'applicazione delle politiche del proprio partito, senza il dovere di garantirne previamente la regolarità costituzionale ed eventualmente intervenire con correttivi o solleciti laddove essa non sia rispettata. Concordemente, anche nei poteri le due figure divergono molto, in quanto il Presidente statunitense non ha meri poteri di impulso, di *moral suasion* o di semplice forma. Egli gode di poteri molto incisivi nelle loro conseguenze, tipici del potere esecutivo. Al contempo, almeno nell'idea iniziale della Convenzione di Filadelfia, il Presidente era dotato di una vasta gamma di poteri per poter controbilanciare quelli del Congresso, in un'ottica di tutela dell'Unione da minacce interne⁵⁰ ma anche esterne⁵¹.

⁴⁸ M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 164.

⁴⁹ «*The executive Power shall be vested in a President of the United States of America*».

⁵⁰ Così *America's Constitution. A biography*, di A. R. AMAR, New York, 2006, p. 142, dove si esplicita: «To safeguard domestic liberty, such a powerful new legislature needed a powerful executive to keep it in check.» Ciò si può rendere con l'idea che fosse necessario un forte capo dell'esecutivo per poter controbilanciare il forte potere legislativo.

⁵¹ A. R. AMAR, *op. ult. cit.*, p. 142, esplicita altresì come «A short term of one or two years would have made it difficult for a president to master world issues and pursue long-term international strategies. Just as a one-year president would have had a hard time domestically counterbalancing

2.1 Modalità d'elezione del Presidente

Per dare concretezza a quanto brevemente accennato, è opportuno prendere le mosse dalla Carta costituzionale americana, attuando una disamina delle norme che fanno riferimento al Presidente. In particolare, è opportuno soffermarsi inizialmente sulle modalità con cui questi viene eletto. A tal riguardo, conciso è il secondo comma dell'art. I sez. 1, che dà alcune brevi indicazioni sulle suddette modalità, prescrivendo che ciascuno «Stato nominerà, nel modo che sarà prescritto dal Legislativo locale, un numero di Elettori pari al totale dei Senatori e dei Rappresentanti ai quali lo Stato abbia titolo nel Congresso: ma nessun Senatore o Rappresentante o persona che abbia un ufficio fiduciario o retribuito dagli Stati Uniti potrà esser nominato come Elettore»⁵². La norma, evidentemente, non consegna un sistema completo ma ne dà soltanto l'impalcatura. Essa prevede che l'elezione sia di secondo grado, per cui sono i c.d. "grandi elettori" ad eleggere effettivamente il Presidente ed il suo Vicepresidente. Prescrive poi che il numero di *electors* per ogni Stato sia uguale alla somma tra i seggi assegnati ad esso sia in Senato, sia alla Camera. Vieta, poi, l'elettorato passivo ad alcuni soggetti che risulterebbero incompatibili con il ruolo di grande elettore.

La scelta di affidare l'elezione del Presidente ad un collegio di grandi elettori è stata il risultato di lunghi dibattiti che si sono svolti nella Convenzione di Filadelfia. In particolare, presto ci si rese conto che richiedere al corpo elettorale di ciascuno Stato di esprimersi direttamente su una coppia di candidati (Presidente e Vicepresidente) rappresentanti un intero continente potenzialmente sconosciuti ai molti, sarebbe stato impraticabile ed inefficace. Ciò è facilmente comprensibile data l'estensione territoriale degli Stati Uniti, soprattutto se la si cala nel contesto del sec. XVIII oppure XIX, in cui non esistevano ancora mezzi

two-years representatives and six-years senators, so he would have been no match internationally for lifetime foreign princes and professional European diplomats». Con queste parole, l'A. intende far presente che un Presidente eletto per un mandato di un solo anno o due avrebbe difficoltà negli affari esteri tanto quanto ne avrebbe internamente a controbilanciare deputati e senatori.

⁵²«Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors, equal to the whole Number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress: but no Senator or Representative, or Person holding an Office of Trust or Profit under the United States, shall be appointed an Elector».

di comunicazione capaci di raggiungere grandi popolazioni in relativamente poco tempo, rendendo improbabile anche la mera conoscenza dei nomi dei candidati ai più. Di gran lunga più fattibile risultava il sistema dei *delegates*, ossia soggetti intermedi a cui, inizialmente mediante il sistema dei *caucuses* e successivamente delle primarie, dare il proprio voto e la propria fiducia per la scelta effettiva dei futuri Presidente e Vicepresidente.

Da sottolineare che, seppur non esista un vincolo per ciascun grande elettore di votare la coppia di candidati designata dal partito di appartenenza, è evento più unico che raro che un grande elettore “tradisca” il proprio partito.

Le modalità d'elezione illustrate fin qui non sono scritte in Costituzione, bensì vengono definite in leggi statali e normative di partito. Inoltre, il sistema costituito sulla base dello schema fornito dalla Carta fondamentale e dalla normativa locale com'è oggi, si articola in due fasi. La prima «sfocia nella designazione dei candidati alla Presidenza ed alla Vice-presidenza nelle Convenzioni nazionali del partito democratico e di quello repubblicano»⁵³. Questa fase ha principio all'inizio dell'anno in cui viene eletto il nuovo Presidente e prevede, per più dei due terzi degli Stati, che si tengano primarie in cui eleggere i delegati. In passato, diverse modalità vennero preferite: «dalle stesse Assemblee Legislative con votazione in seduta comune; dalle Assemblee Legislative mediante voto separato dalle due Camere; mediante votazione diretta popolare in base ad una lista unica; mediante votazioni separate per ogni collegio elettorale; in parte per elezione diretta, mediante votazioni separate in ciascun collegio e in parte per nomina da parte delle Assemblee Legislative; per nomina da parte delle Assemblee Legislative fra gli inclusi in rose di candidati eletti dal popolo ed in altri modi...»⁵⁴. Oggi, invece, è univocamente prescritto l'utilizzo del «sistema del voto popolare diretto su liste aperte uniche per l'intero Stato»⁵⁵. Le votazioni tuttavia possono essere chiuse, ossia riservate agli elettori del partito che le indice, oppure aperte a chiunque sia elettore⁵⁶. In ogni caso, in

⁵³ M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 165.

⁵⁴ CORTE SUPREMA USA, McPherson c. Blacker, 146 U.S. 1, 27, 1892, in E. S. CORWIN, R. ORIANI (a cura di), *La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna*, 1958, p. 117.

⁵⁵ E. S. CORWIN, R. ORIANI (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 117.

⁵⁶ Questa varietà di modalità è dovuta alla mancanza di previsioni a livello costituzionale, il che ha lasciato a ciascuno Stato la libertà di normare come ha reputato più opportuno.

ciascuno Stato, si svolge una serie di dibattiti concernenti i singoli candidati⁵⁷ che comportano la selezione, mediante voto, di un candidato alla Presidenza e uno alla Vicepresidenza. Ciascuna coppia deve competere alle convenzioni nazionali di ciascun partito. Da ciascuna *convention* risulta una doppia *nomination* con un soggetto per ciascuna carica da coprire. Questi ultimi, all'*election day* risulteranno come candidati del rispettivo partito, salvo che decidano di presentarsi come candidati indipendenti⁵⁸.

Il giorno dell'elezione, che si svolge nei primi giorni di novembre⁵⁹, il corpo elettorale è chiamato ad eleggere i grandi elettori, in numero di trecentocinquantotto⁶⁰, i quali, ai primi di dicembre, votano, per scrutinio segreto, la coppia di candidati relativa, generalmente⁶¹, al partito di appartenenza, che sia uscita favorita dalle Convenzioni Nazionali del partito repubblicano e di quello democratico. Laddove nessun candidato alla Presidenza raggiunga il *quorum* richiesto, ossia i voti di 270 grandi elettori, la Costituzione prevede che sia la Camera dei Rappresentanti ad eleggere a maggioranza assoluta il preferito tra i primi tre candidati⁶². Il Senato procede attuando il medesimo schema ma tra i primi due candidati alla Vicepresidenza. I vincitori delle elezioni entrano in carica il 20 gennaio seguente, nel giorno definito *inauguration day*, dopo aver prestato solenne giuramento. Rimangono in carica per quattro anni, con la possibilità di correre, successivamente, per un secondo mandato⁶³.

⁵⁷ È opportuno ricordare che per potersi candidare è richiesto essere cittadini statunitensi dalla nascita, aver compiuto il trentacinquesimo anno di età e risiedere sul territorio degli Stati Uniti da non meno di quattordici anni, secondo quanto prescritto nel secondo periodo della sez. 2 dell'art. I della Costituzione.

⁵⁸ Scenario assai improbabile, poiché, dato il forte bipartitismo odierno, comporterebbe, di fatto, un suicidio elettorale.

⁵⁹ In particolare, l'*election day* cade sempre il martedì che segue il primo lunedì di novembre.

⁶⁰ Da dividersi come segue: ogni Stato ha diritto a due grandi elettori, così come per il Senato, e un numero di ulteriori elettori proporzionato alla popolazione, come alla Camera dei Rappresentanti. Inoltre, solo in occasione dell'elezione presidenziale, il Distretto di Columbia gode di tre grandi elettori.

⁶¹ Salvo, appunto, il caso degli elettori "*faithless*".

⁶² In questa sede, ogni Stato gode di un voto, per cui consegue che i Rappresentanti afferenti a ciascuno Stato dovranno scegliere a maggioranza chi votare.

⁶³ Dopo le quattro presidenze successive di Roosevelt, infatti, venne adottato il XXII emendamento, che impose il limite di due mandati consecutivi per ciascun Presidente. In questa maniera si garantì che non fosse possibile, potenzialmente approfittando dello *status quo*, che un Presidente rimanga in carica per molti mandati, di fatto rendendosi paragonabile ad un monarca.

Da quanto esposto fino a questo punto si nota chiaramente la complessità del sistema per cui si è optato al tempo della stesura della Costituzione americana. Con occhi moderni, il sistema risulta talvolta sovrabbondante ed eccessivamente macchinoso, il che dona un fondamento potenzialmente valido a talune tendenze dell'ambiente politico statunitense, le quali desiderano riformare il sistema modificando la composizione del collegio di grandi elettori temperandone gli effetti maggioritari, in un'ottica di maggiore proporzionalità. Tuttavia, bisogna tenere in considerazione delle ragioni che all'epoca giustificarono il sistema ingegnato dai costituenti di Filadelfia. Alcune di esse, già precedentemente anticipate, anche oggi possono trovare una solida corrispondenza nella realtà, il che consente di considerarle ancora valide. In particolare, si può fare riferimento alla geografia dell'Unione. Questa, oltre a presentare un'estensione territoriale enorme, non è equamente suddivisa tra i cinquanta Stati, con la conseguenza che ne esistono taluni di grandi dimensioni, come il Texas, contrapposti ad altri di dimensioni assai ridotte, come lo Stato del Rhode Island. Tuttavia, da considerarsi in contemporanea a questo aspetto vi è pure la densità demografica: il Texas, seppur più esteso, presenta una popolazione minore di una decina di milioni di abitanti rispetto alla California. Tenendo conto di questi aspetti, si può agevolmente immaginare la reazione dei governi degli Stati con meno abitanti nel caso di una proposta di modifica della Costituzione al fine di rendere dipendente la scelta del Presidente dal solo voto popolare. Questi Stati perderebbero il peso elettorale che hanno voluto e ottenuto in Costituzione. È quindi facilmente prevedibile l'esito di un tentativo di modifica della Costituzione in tal senso: seppur si riuscisse, in qualche maniera, a superare le maggioranze richieste per le due Camere, difficilmente si potrebbe ottenere l'appoggio di tre quarti degli Stati dell'Unione, altro requisito ineludibile per il successo dell'iniziativa⁶⁴.

⁶⁴ Il procedimento di revisione costituzionale della Costituzione statunitense è disciplinato all'art. V che reca le seguenti parole: «Il Congresso, quando i due terzi di ciascuna Camera lo ritengano necessario, potrà proporre emendamenti a questa Costituzione o, su richiesta dei Legislativi dei due terzi dei vari Stati, potrà convocare una Convenzione per proporre emendamenti, che, in entrambi i casi, saranno validi ad ogni intento e proposito come parte di questa Costituzione quando ratificati dai Legislativi dei tre quarti dei diversi Stati, o da apposite Convenzioni nei tre quarti di essi, a seconda che l'uno o l'altro modo di ratifica sia proposto dal

Avendo riguardo a quanto esposto fino a questo punto, pare opportuno concludere trattando un ultimo punto di non poca rilevanza: seppur il procedimento elettivo delineato dalla Costituzione e dalle normative locali sia tecnicamente indiretto, nei fatti vi sono alcuni elementi di grande rilevanza che fanno propendere l'intero sistema verso un'elezione quasi diretta. In particolare, «l'attribuzione della scelta degli elettori presidenziali al corpo elettorale; l'affermarsi del sistema bipartitico, che ha reso politicamente vincolante il mandato degli elettori presidenziali e irrilevante il voto ottenuto da candidati indipendenti; il sistema maggioritario di lista, in base al quale il partito che ottiene più voti conquista tutti gli elettori dello Stato (con le uniche eccezioni del Maine e del Nebraska)»⁶⁵.

2.2 Poteri del Presidente degli Stati Uniti

Il ventaglio dei poteri del Presidente è ampio e diversificato, tuttavia, ai fini della presente trattazione, è opportuno soffermarsi sui poteri più rilevanti e che caratterizzano maggiormente la figura del Presidente di una Repubblica presidenziale, differenziandola dalle altre forme di Stato e di Governo.

In primo luogo, è necessario sottolineare che il Presidente degli Stati Uniti è il solo capo del potere esecutivo⁶⁶. Ciò implica che non esiste una carica di Primo ministro con cui debba interfacciarsi, come invece avviene, ad esempio, nel caso della Repubblica francese. Di conseguenza, acquisisce maggiore stabilità e potere nei confronti del Congresso, con il quale il Presidente può avere attriti politici più o meno frequenti, nella dialettica tipica del principio denominato *check and balances*, secondo il quale è naturale e necessario, in una auspicabile

Congresso; con l'eccezione che nessun emendamento che sia fatto prima dell'anno 1808 potrà in qualsiasi modo incidere sulla prima e sulla quarta clausola della Sezione nona dell'articolo primo; e che nessuno Stato potrà, senza il suo consenso, esser privato della sua parità di suffragio nel Senato.»

⁶⁵ M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 166. Egli aggiunge anche, relativamente ai candidati indipendenti, che «il risultato più significativo fu quello ottenuto nel 1992 da Ross Perot, che ottenne il 18,9% del voto popolare, ma non ebbe alcun grande elettore, anche se favorì la vittoria del democratico Clinton contro il repubblicano G. Bush». In più, l'applicazione della formula *winner-take-all* è la spiegazione al fatto che «gli unici due casi di elezione parlamentare del presidente risalgono al XVI secolo (Jefferson nel 1808 e Adams nel 1825)».

⁶⁶ Così prescrive l'art. II sez. 1 della Costituzione: «The executive Power shall be vested in a President of the United States of America».

separazione dei poteri, che questi si limitino e si controbilancino vicendevolmente.

Opportunamente, il Presidente non agisce in completa autonomia, in quanto possiede una solida «*struttura esecutiva*» che lo coadiuva e con cui si interfaccia nell'azione politica ed amministrativa. In particolare, questa struttura «può essere descritta come un insieme di cerchi concentrici». Partendo dal più interno, vi si trovano «i suoi più stretti collaboratori, che costituiscono l'*Executive office*, il quale si articola in varie strutture che svolgono funzioni consultive, di preparazione delle decisioni e di controllo interno sull'esecuzione di queste». Successivamente si incontra un secondo cerchio che «è costituito dai Dipartimenti, presieduti dai Segretari, nominati revocabili dal Presidente, tra i quali svolge un ruolo molto importante il Segretario di Stato, che presiede il Dipartimento degli affari esteri». Prende il nome di Gabinetto la seduta in cui, periodicamente, si riuniscono il Presidente ed i Segretari. Oltre a questo cerchio, ve n'è un altro che comprende le Agenzie Esecutive Indipendenti, «che sono autorità indipendenti chiamate svolgere rispettivamente attività amministrative di settore e attività di carattere economico, in base a leggi del Congresso che affidano loro poteri non solo amministrativi, ma anche normativi e quasi-giurisdizionali nelle materie di rispettiva competenza»⁶⁷. In questo modo, il Presidente può garantire un'azione centralizzata ma che può arrivare anche ad agire a livello locale, grazie alla capillarità della struttura su cui si basa.

Ponendo, tuttavia, maggiore attenzione al rapporto con il Congresso, non può che considerarsi ora il potere più incisivo e tipico della figura in esame, ossia il potere di veto. Questo potere gli consente di troncare una deliberazione del Congresso su un determinato progetto di legge, rinviando allo stesso l'atto che gli è stato sottoposto per la promulgazione⁶⁸. Il termine per farlo è di dieci giorni,

⁶⁷ M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 167-168, che ricomprende le citazioni precedenti.

⁶⁸ È quanto prevede l'art. I sez. 7 Cost. USA, che specifica 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 degli Stati Uniti; e questi, se lo approva, dovrà firmarlo, ma altrimenti dovrà restituirlo con le sue obiezioni alla Camera dalla quale esso ha avuto origine, la quale dovrà riportare per intero tali obiezioni nei suoi verbali e procedere ad un riesame. Se dopo tale riesame i due terzi di quella Camera consentiranno ad approvare il progetto, esso sarà trasmesso, assieme alle obiezioni [del presidente], all'altra Camera, dalla quale esso sarà analogamente riesaminato e, se approvato dai due terzi di questa Camera, diventerà legge».

trascorsi i quali senza che il progetto di legge venga rinviato, ed in costanza di sessione del Congresso, lo stesso progetto diviene legge. Allo stesso modo, se le Camere riapprovano il testo con una maggioranza qualificata di due terzi, da raggiungersi per voto palese, il Presidente è obbligato a promulgarlo. Questo sistema consente, da un lato, al Presidente di far valere obiezioni e di fare ostruzionismo nei confronti di politiche, a lui invise, propuginate dal Congresso. Dall'altro non paralizza l'*iter* legislativo definitivamente, come invece avveniva nelle monarchie costituzionali⁶⁹, dove era imprescindibile la sanzione regia come forma di promulgazione di una legge, con la conseguente egemonia del monarca. Notabilmente, questo strumento, denominato anche *regular veto*⁷⁰, prevede anche che, contestualmente al rinvio, il Presidente informi il Congresso circa la motivazione dello stesso. Originariamente, il veto era utilizzato per far notare tratti di incostituzionalità della proposta di legge al Congresso, rinviandovi l'atto in modo da porvi rimedio, similmente alla maniera con cui si intende il potere di rinvio del Presidente della Repubblica Italiana. Tuttavia, la prassi è mutata con il Presidente Jackson, il quale ha fatto uso del *regular veto* per rinviare sulla base di motivi di convenienza e non di legittimità costituzionale. Oggi, concordemente, si adopera il veto per motivi di qualsiasi natura.

Una figura peculiare di veto che non sembra riscontrarsi in molti altri ordinamenti è quella del *pocket veto*. Questo strumento è previsto e disciplinato dal terzo periodo della sez. 7 dell'art. I, con la seguente espressione: «se entro dieci giorni (escluse le domeniche) dal momento in cui gli sarà stato presentato, il Presidente non restituirà un progetto di legge, questo acquisterà forza di legge come se egli lo avesse firmato, a meno che il Congresso, aggiornandosi, non renda impossibile che il progetto stesso gli sia rinviato: nel qual caso il progetto di legge non diventerà legge»⁷¹. Come si può osservare, il solo fatto che il Presidente rimanga inerte, lasciando trascorrere dieci giorni, con l'undicesimo

⁶⁹ Vedasi, solo a titolo esemplificativo il Regno d'Italia sotto il regime dello Statuto Albertino.

⁷⁰ Per distinguerlo dal *pocket veto*, di cui si tratterà a breve.

⁷¹ Testualmente: «*If any Bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a Law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its return, in which case it shall not be a Law*».

che cade in un giorno in cui il Congresso non è in sessione o si è aggiornato, determina il fallimento integrale del progetto di legge. L'enorme portata di questo potere, che non si traduce se non in un anacronistico veto assoluto, evidentemente non è risultata così ampia agli occhi dei costituenti, con la conseguenza della determinazione di una grave deroga al principio della separazione dei poteri. Si ritiene, infatti, che «non v'è alcuna indicazione secondo cui i costituenti avrebbero realizzato tutte le conseguenze di questo *de facto* veto assoluto»⁷².

Il potere di veto non è l'unico strumento del Presidente utile per interferire con i lavori del Congresso. Un potere che detiene grazie al *Budget and Accounting Act* del 1921 è quello di presentare annualmente una proposta di bilancio federale. Seppur rimane il Congresso il protagonista nella definizione del bilancio e dei capitoli di spesa, in questo modo il Presidente può comunque manifestare il proprio indirizzo politico ed esercitare talune pressioni, ad esempio minacciando il veto sulla stessa legge di bilancio, così da scendere a compromessi con il Congresso. Oltre a questo potere, rileva ricordare anche il potere di inviare messaggi al Congresso, similmente al Presidente italiano, ma pure l'annuale «messaggio sullo stato dell'Unione», con cui, di fatto, il Presidente enuncia il proprio programma legislativo al Congresso, il quale ne dà atto mediante corrispondenti proposte di legge formulate dai parlamentari sostenitori del Presidente.

Di notevole importanza è ricordare che il Presidente degli Stati Uniti detiene il controllo delle forze armate, come esplicita la Costituzione alla sez. 2 dell'art. II: «Il Presidente sarà Comandante in capo dell'Esercito e della Marina degli Stati Uniti, e della Milizia dei diversi Stati quando chiamata al servizio attivo degli Stati Uniti; egli può chiedere l'opinione scritta del principale funzionario in ciascuno dei Dipartimenti dell'esecutivo su qualsiasi oggetto che attenga ai doveri dei rispettivi uffici, ed avrà il potere di concedere commutazioni di pene

⁷² Così R. J. SPITZER, *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*, New York, 1988, p. 16, dove si legge «*there is no indication that the founders realized the full consequences of this de facto absolute veto*».

e grazie per offese contro gli Stati Uniti, salvi i casi di *impeachment*»⁷³. Seppur con maggior specificità, il principio di base è simile a quanto l'art. 87 della Costituzione italiana dispone, ossia l'assegnazione del comando delle forze armate al Capo dello Stato. È chiara qui l'intenzione, soprattutto nell'ordinamento statunitense, di dare centralità al Presidente nella gestione degli affari bellici. Ciò è naturale conseguenza del sistema, se si considera che egli comunque è il rappresentante dell'Unione e il maggior difensore della stessa e della sua Costituzione da minacce interne e, soprattutto, esterne. Coerentemente, è il Presidente che ha il potere di siglare trattati internazionali, in quanto la sua figura è quella più adeguata a rapportarsi con i rappresentanti di altri Stati e ad attuare strategie diplomatiche. A tal riguardo, la Costituzione, al secondo periodo della sez. 2 dell'art. II esplicita come «egli avrà il potere, con il parere ed il consenso del Senato, di stipulare trattati, purché vi concorrano i due terzi dei Senatori presenti; e con il parere ed il consenso del Senato nominerà gli Ambasciatori, gli altri Rappresentanti pubblici ed i Consoli, i Giudici della Corte Suprema e tutti gli altri funzionari degli Stati Uniti la cui nomina non sia qui altrimenti disciplinata, e che sarà stabilita con legge: ma il Congresso può con legge attribuire la nomina di questi funzionari inferiori, come riterrà conveniente, al solo Presidente o alle Corti giudiziarie o ai capi dei Dipartimenti»⁷⁴. Sempre nella medesima sezione si enuclea il potere di nomina di importanti figure federali, come i giudici della Corte Suprema. Difatti non è sorprendente che il Presidente abbia interesse a nominare come giudici della Corte personalità a lui fedeli o comunque favorevoli. In questo senso ha proceduto, recentemente, il Presidente Trump, con la nomina, tra il 2017 e il

⁷³ «*The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment*».

⁷⁴ «*He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments*».

2020 di tre giudici su nove, portando a sei il numero di giudici che hanno nomina conservatrice e che quindi sarebbero anche, potenzialmente, più propensi a non decidere in suo sfavore in eventuali cause che lo coinvolgessero.

Per concludere la trattazione dei principali poteri del Presidente, risulta opportuno rilevare che, dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione ad oggi, la figura del Presidente ha variato notevolmente le sue sfumature e, conseguentemente, il suo rapporto con gli altri poteri dell'Unione, in particolare con il Congresso. Tuttavia, rimane fermo il concetto secondo cui la figura del Presidente è protettrice della Costituzione, dell'Unione e delle sue libertà⁷⁵.

3 La Repubblica federale tedesca. Il *Bundespräsident*

Un altro ordinamento su cui occorre soffermarsi è quello tedesco, data la sua peculiarità e l'importanza che storicamente ha avuto ed ha a livello europeo e mondiale. Oggi, la Germania è una Repubblica federale che presenta una forma di governo parlamentare razionalizzata. Questa forma ha radici profonde ed è frutto di numerosi cambiamenti necessitati dagli eventi che ne hanno segnato la Storia. In particolare, è interessante sottolineare che l'idea di una federazione era già antecedente alla nascita di uno Stato tedesco. Per più di un millennio, infatti, il territorio che oggi appartiene alla Germania non è stato unito in un'unica entità giuridica dal Governo accentrato. Diversamente da altri Stati europei come Francia, Spagna o Regno Unito, questo territorio era suddiviso in realtà minori che non si riconoscevano in un centro di interesse unico, come una Capitale. A questa naturale propensione per l'autogoverno in chiave federale, si aggiunsero cambiamenti di non poco conto nell'ultimo secolo. Segnatamente, il pensiero va ai due conflitti mondiali e all'intermedio tentativo fallimentare della Repubblica di Weimar, di cui si tratterà a breve. Il risultato è un ordinamento che, nel tentativo di riemergere dai traumi passati, presenta una non indifferente centralità del Parlamento ed una serie di tutele finalizzate a prevenire ipotesi in

⁷⁵ Tanto da porre in difficoltà i costituenti di Filadelfia, che si trovavano nella situazione di dover definire la figura di un Presidente che fosse «molto più di un presidente dell'organo legislativo, un governatore di Stato, od un primo ministro, ma molto meno di un re», come eloquentemente illustra A. R. AMAR, in *America's Constitution cit.*, p. 131.

cui un singolo, Cancelliere o Presidente Federale, possa accentrare su di sé poteri più ampi di quanto sia previsto. Al contempo, vuole garantirsi una forte stabilità dello stesso Parlamento e dell'azione governativa⁷⁶, unita ad una forte tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, a cui la Legge Fondamentale dedica i primi diciannove articoli. Per queste ragioni, la Germania è sì una Repubblica federale parlamentare, ma è anche fortemente razionalizzata nell'ottica di una generale stabilità nel tempo.

La Repubblica si presenta suddivisa in sedici *Länder*, ciascuno dotato di un proprio apparato amministrativo ed una propria Costituzione. A livello centrale vi è il *Bundesrat*, previsto dalla Legge Fondamentale agli artt. 50 e seguenti⁷⁷, che riunisce rappresentanti di ciascun *Länder* proporzionalmente alla popolazione ivi residente, e il *Bundestag*, che invece costituisce la Camera dei Deputati⁷⁸ e viene disciplinato dagli artt. 38 e seguenti del *Grundgesetz*. È quest'ultimo che elegge il Cancelliere mediante elezione diretta a maggioranza assoluta per i primi due scrutini e a maggioranza semplice al terzo⁷⁹. A capo dell'intero sistema si trova il *Bundespräsident*, a cui la *Grundgesetz* dedica non

⁷⁶ In particolare, riveste una posizione di preminenza il Cancelliere, portando la dottrina a riassumere l'ordinamento tedesco nella formula «Kanzlerdemokratie», come M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 146. Cfr. con J. AMPHOUX, *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, 1962, ma pure con S. FILIPPONE THAULERO, *Il ruolo del Cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, 1994.

⁷⁷ Il Consiglio Federale è un «organo di raccordo intergovernativo» che ha a funzione di rappresentare gli interessi dei singoli *Länder* a livello centrale. Composto da sessantanove rappresentanti in proporzione alla popolazione del proprio *Land*, il Consiglio ha un sistema di voto ponderato. Inoltre, non presenta una durata predeterminata, diversamente dal *Bundestag*. Infatti, si rinnova solo in parte quando la maggioranza del governo del rispettivo *Land* cambia successivamente al voto popolare. V. A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *op. ult. cit.*, p. 303.

⁷⁸ Il *Bundestag* ha un numero di componenti variabile da un minimo di cinquecentonovantotto, che può aumentare nel caso di variazioni causate dall'applicazione della legge elettorale, la quale prevede sì una soglia di sbarramento al cinque per cento, ma anche una deroga ai partiti che avessero eletto, nei collegi uninominali, almeno tre deputati. Sul punto, v. A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *op. ult. cit.*, p. 303 e pure M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 146.

⁷⁹ Più precisamente, il primo scrutinio vede come candidato alla Cancelleria una personalità proposta dal Presidente Federale. Nel caso in cui non si raggiunga la maggioranza assoluta, si può votare un candidato diverso, con la medesima maggioranza. Laddove neppure al secondo scrutinio si riuscisse ad eleggere il Cancelliere, se ne fa un terzo, questa volta a maggioranza semplice. Se il candidato Cancelliere ottiene la maggioranza assoluta, il Presidente è tenuto a nominarlo. Se raggiunge la sola maggioranza semplice, il Presidente ha facoltà di sciogliere il *Bundestag*, nell'ottica che la Camera successivamente rinnovata riesca ad eleggere una personalità che possa godere di una legittimazione più ampia possibile. A riguardo, v. M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 146 ss.

pochi articoli, dal 54 al 61. Egli, diversamente dal Presidente degli Stati Uniti o da quello francese, non ha poteri di indirizzo politico, ma ha una funzione di garanzia dell'ordinamento. Inoltre, ha la funzione di rappresentare la Germania negli affari con l'estero. Come si vedrà in seguito, la sua figura, seppur non dotata di poteri di indirizzo politico, ha, nondimeno, prerogative molto incisive in certi momenti della vita del *Bundestag* e relativamente alla figura del *Bundeskanzler*. Queste situazioni vengono dettagliatamente disciplinate nella stessa *Grundgesetz*, la quale volle assicurarsi di garantire un ordinato ed equilibrato esercizio del potere, nelle sue tre branche, nonché evitare instabilità politica, la quale ha portato, in passato, a nefasti risultati.

Per meglio delineare la figura del Presidente federale, accorrono due importanti sentenze della *Bundesverfassungsgericht*, ossia la Corte costituzionale federale tedesca. Essa si espresse una prima volta il dieci giugno 2014⁸⁰, con riferimento alle elezioni del Presidente federale del 2009 e del 2010. Fu sollevato un conflitto interorganico da parte di un Parlamentare del *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, NDPD, partito di estrema destra, nei confronti della dichiarazione di irricevibilità emanata dal Presidente dell'Assemblea federale su una richiesta del ricorrente in cui proponeva l'adozione di un regolamento per l'Assemblea federale e l'iscrizione all'ordine del giorno della seduta dei candidati alla Presidenza federale. La richiesta fu dichiarata irricevibile e si impedì al ricorrente di presentare anche solo oralmente la stessa. La ragione addotta risiedeva nell'art. 54 c.1 GG, secondo cui è espressamente prevista l'elezione del Presidente senza alcun dibattito⁸¹.

La Corte non accolse il ricorso avendo dichiarato infondati o inammissibili i punti dello stesso, argomentando, in particolare, che l'Assemblea ha il solo compito di eleggere il Presidente e che è un mero collegio elettorale⁸². Si afferma, inoltre, che «il Presidente dev'essere il più possibile indipendente, e

⁸⁰ Per approfondire, si rinvia alla versione integrale della sentenza BVerfGE, 136, 277, in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/es20140610_2bve000209.html

⁸¹ V. anche G. DELLEDONNE, *Funzioni di Capo dello Stato e integrazione costituzionale: il ruolo del Presidente federale tedesco, secondo la scienza giuridica e la giurisprudenza della Corte di Karlsruhe*, in *Diritto Pubblico*, 1/2016, p. 41.

⁸² «ein reines Kurationsorgan»

soprattutto sottratto al circuito della responsabilità parlamentare. Al fine di realizzare le «aspettative costituzionali riguardanti la carica di Presidente federale» e di rispettare una «tradizione costituzionale consolidata fin dalle origini della Repubblica federale tedesca», occorre perciò assicurare una certa ‘distanza’ fra il Presidente, da un lato, e gli scopi e le attività dei partiti politici e dei gruppi sociali, dall’altro»⁸³. In un’altra sentenza, sempre del dieci giugno 2014⁸⁴, la Corte si espresse su un conflitto che aveva come oggetto l’utilizzo della parola «matti» in riferimento ai sostenitori dell’NDPD parte dell’allora Presidente Glauck in occasione di un discorso tenuto in una scuola. La Corte anche in questo caso rigettò il ricorso dichiarandolo infondato. Nelle motivazioni si ritrovano punti di grande interesse, come, al § 21, il riferimento al fatto che il Presidente deve «operare nel senso dell’integrazione della collettività». La Corte, tuttavia, motiva ritenendo libero ad agire autonomamente e discrezionalmente il Presidente nella modalità di attuazione di questa norma, nel rispetto dei limiti imposti dalla GG e dalla legge, con la conseguenza che, fintantoché rispetta la parità di trattamento dei partiti e non prende partito arbitrariamente. Solo in casi gravi come questo è doveroso il sindacato sull’operato del Presidente.

Pertanto, dalle parole utilizzate dalla Corte si può definire con maggiore precisione la figura del Presidente federale, il quale, al pari di quello italiano, ha il supremo scopo di rappresentare e preservare l’unità nazionale, assicurandosi di aver una neutralità apartitica ed apolitica. Ciò si riflette sia nelle sue modalità d’elezione, sia nei suoi poteri, come si avrà modo di osservare in seguito.

3.1 L’elezione diretta del Presidente introdotta dalla Costituzione di Weimar e l’attuale elezione da parte della *Bundesversammlung*

Il contesto politico in cui nacque la Repubblica di Weimar era particolarmente complesso e richiedeva sforzi di non poca intensità nel tentativo di trovare il

⁸³ V., anche per le citazioni immediatamente antecedenti, G. DELLEDONNE, *Funzioni di Capo dello Stato e integrazione costituzionale cit.*, pp. 42-43, il quale cita anche i §§ 94 e 95 della sentenza.

⁸⁴V. BVerfGE 136, 323, del 10 giugno 2014, disponibile su https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/06/es201406_10_2bve000413.html

compromesso giusto nella stesura della Carta costituzionale del nuovo Stato. La sconfitta e le conseguenze politiche, innanzitutto, ma pure economiche e sociali si manifestarono nei gruppi politici che si andavano formando e, conseguentemente, si riflessero nella composizione dell'Assemblea che ebbe il dovere di stendere la Costituzione per la nuova Germania, dopo la proclamazione della Repubblica. In particolare, notevole era la contrapposizione tra i socialdemocratici, che acquisirono centosessantacinque seggi, il *Christliche Volkspartei*, centrista e dotato di novanta seggi, nonché i settantacinque assegnati ai democratici⁸⁵. Le differenze tra questi partiti, alcuni di estrazione conservatrice con intenzioni monarchiche, altri di matrice marxista, dovettero confrontarsi su temi che avrebbero avuto grande importanza nei quindici anni successivi fino all'instaurazione del regime nazionalsocialista. Il risultato fu una Costituzione dal carattere composito, ma comunque collegato da un elemento di omogeneità, «dato dalla comune concezione organicistica, tradizionale del pensiero tedesco, e da questo contrapposto alla dispregiata democrazia atomistica occidentale. Tale elemento però, per la sua vaghezza e le divergenze sul modo di intenderne l'attuazione, non agisce come fattore effettivo di coesione, né giova ad imprimere un carattere di armonia alla costruzione»⁸⁶. Tuttavia, la Costituzione di Weimar rimane un pilastro della Storia giuridica della Germania in quanto fu il «primo tentativo di razionalizzazione del potere»⁸⁷, che pose come base la necessità di codificare sia la forma di governo, sia i rapporti tra i poteri dello Stato, evitando di lasciarli al caso ed alla forza contingente delle personalità politiche in auge. Inoltre, la Carta tradusse in lettera la risposta alle condizioni della popolazione più umile, come quella facente parte della classe operaia, mediante l'introduzione e la tutela di diritti sociali. Per la prima volta, la Carta costituzionale divenne uno strumento mediante il quale non

⁸⁵ Oltre ad essi, vi erano altri partiti minori, che contenevano sia gli estremisti di destra, sia quelli di sinistra. Per approfondire, v. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Milano, 2019, pp. 8 e ss.

⁸⁶ *Op. ult. cit.*, p. 11. Si evince chiaramente come manchino le premesse per l'instaurazione di un regime che sia stabile e non incline a pericolose derive.

⁸⁷ A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, cit., p. 297.

solo limitare e disciplinare i poteri, ma attraverso cui programmare ed attuare i diritti dei singoli, nell'ottica del miglioramento del *welfare* di ciascuno.

Proprio a tutela del nuovo regime fu previsto che all'egida della nuova Repubblica vi fosse un Presidente e non più una carica ereditaria. Tuttavia, la figura delineata dai costituenti aveva funzioni di controllo del Parlamento e del Governo che la resero ben più assimilabile a quella di un monarca, od anche di «un 'Imperatore di riserva' (*Ersatzkaiser*)»⁸⁸ seppur eletto direttamente dal corpo elettorale⁸⁹. La volontà fu quella di creare una figura distinta sia dal Presidente francese sia da quello statunitense, ossia una figura che fosse stabile nel tempo, tanto da poter costituire un punto fermo di riferimento nel divenire dei Governi e dei Parlamenti. Alla luce di questo punto si comprende con agilità che la scelta di assegnare l'elezione al corpo elettorale era la più opportuna: difatti, non poteva avere un potere incisivo né sul Parlamento, né sul Governo un Presidente che fosse eletto dagli stessi rappresentanti che doveva controllare. Inoltre, solo mediante una forte legittimazione popolare poteva giustificarsi l'azione, per esempio, di scioglimento del *Reichstag* da parte del Presidente o di promulgazione di una legge dichiarata urgente senza passare per il Parlamento. Rilevante aggiungere che la carica venne definita nella durata di sette anni, ma senza l'imposizione di alcun limite alla rieleggibilità, lasciando chiaramente intendere l'ammissibilità della conferma del medesimo Presidente potenzialmente fino alla sua morte. Ciò che ne consegue è una figura difficile da inquadrare, in quanto «risultato degli scopi contrastanti perseguiti [...] dai vari gruppi politici [, con l'implicazione della] possibilità di sviluppi atti ad alterare la posizione di organo *super partes*, cui si era detto di volere dar vita»⁹⁰. Può sostenersi che proprio questa duttilità fu uno dei fattori che successivamente agevolarono l'instaurazione del regime nazionalsocialista. Infatti, fu anche a causa dei continui interventi del Presidente nell'operato del Governo e del Parlamento, anche mediante lo scioglimento dello stesso, che si contribuì ad alimentare l'instabilità politica e l'incapacità di far fronte alle necessità di una

⁸⁸ G. DELLEDONNE, *Funzioni di Capo dello Stato e integrazione costituzionale* cit., p. 40.

⁸⁹ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., p. 17.

⁹⁰ *Op. ult. cit.*, p. 19.

Nazione ancora in ginocchio. Non sorprende, dunque, che il germe nazista trovò un sì fertile terreno in cui affondare le proprie insidiose radici.

Con un occhio costantemente fisso sulle tragiche conseguenze di quanto appena accennato e un altro sugli eventi che, all'epoca, si auspicavano per il futuro, si giunse al 1949, anno in cui venne promulgata la Legge Fondamentale di Bonn, l'odierna Carta fondamentale della Germania. Con essa si manifestò la volontà⁹¹ di attuare una netta cesura con il passato, nella speranza di fondare un nuovo ordine capace di soddisfare requisiti di stabilità ed equilibrio che furono assenti al momento del bisogno. Partendo da questi presupposti, la figura del nuovo Presidente federale, il *Bundespräsident*, non poteva più godere della medesima ampiezza di poteri che Weimar prevede a suo tempo. In particolare, l'elezione diretta viene eliminata, in favore di un sistema indiretto, in cui protagonista è un collegio chiamato *Bundesversammlung*, ossia l'Assemblea federale. Essa, disciplinata dall'art. 54, si riunisce ogni cinque anni solamente per l'elezione del Presidente federale. È composta «dei membri della Dieta federale e di un egual numero di membri eletti dalle rappresentanze popolari dei *Länder* secondo principi della rappresentanza proporzionale»⁹². Inoltre, secondo l'art. 9, c. 1° della legge sull'elezione del Presidente da parte dell'Assemblea federale del 1959, è possibile presentare per iscritto, da parte di ciascun membro dell'Assemblea, una formale candidatura⁹³. Tuttavia, l'art. 54 GG non ammette alcun dibattito sulle candidature, in modo da preservare l'importanza istituzionale e superiore al dibattito politico della figura presidenziale. È eleggibile qualsiasi cittadino tedesco che sia ultraquarantenne e che abbia diritto di voto per il *Bundestag*. Questo tipo di elezione consente al *Bundesversammlung* di eleggere una personalità che goda di una legittimazione indiretta e che quindi sia distaccata dalla compagine politica del periodo, essendo

⁹¹ È importante evidenziare che, nella stesura della *Grundgesetz* non si vide una pura autodeterminazione del potere costituente tedesco. Infatti, si devono ricordare due elementi parimenti rilevanti: innanzitutto, la Germania era divisa in due parti, in secondo luogo, la Repubblica Federale Tedesca era soggetta al controllo delle potenze alleate, con la conseguenza che la Carta è eteronoma, cioè in buona parte influenzata, nei suoi contenuti, dall'indirizzo espresso dagli Alleati.

⁹² Art. 54 c. 3 *Grundgesetz*.

⁹³ V. a riguardo, A. GRATTERI, F. RIGANO (a cura di), *L'elezione indiretta del Presidente della Repubblica cit.*, p. 166.

anche, ovviamente, prescritta l'incompatibilità con simili cariche⁹⁴. Inoltre, la *Grundgesetz* prescrive che sia eletto, al primo ed al secondo turno, il candidato che ottenga la maggioranza assoluta dei voti, mentre dal terzo è sufficiente la maggioranza semplice, in modo da assicurare un carattere conclusivo al procedimento. È da sottolineare che è prescritto lo scrutinio segreto, in modo da permettere ai membri dell'Assemblea federale di votare senza qualsivoglia pressione da parte del partito di appartenenza, al fine di garantire un voto più aderente al senso di responsabilità del singolo membro in un'ottica di interesse nazionale e non di parte⁹⁵. Al momento dell'entrata in carica, il nuovo Presidente federale è richiesto di leggere un giuramento solenne⁹⁶.

Concludendo, dal metodo d'elezione del Presidente federale si può dedurre che egli non dovrà essere portatore di un proprio indirizzo politico e che i suoi interventi sono limitati a pochi, ben disciplinati, casi in cui è richiesto dalla Legge Fondamentale. È quindi, almeno parzialmente, sovrapponibile, per modalità d'elezione e figura generale, al Presidente della Repubblica italiana, in quanto entrambe le figure svolgono funzioni di garanzia e tutela dell'ordinamento nelle sue fondamenta. Inoltre, un aspetto degno di nota è l'efficienza del procedimento elettorale, che prevede «maggioranze decrescenti fino a rendere certa l'elezione del Presidente»⁹⁷, così garantendo stabilità all'ordinamento in sé.

⁹⁴ In particolare, «non può far parte del governo né di un'Assemblea legislativa sia della Federazione che di un Land». Inoltre, il «Presidente federale non può esercitare nessun altro ufficio remunerato, nessun mestiere e nessuna professione, e non può appartenere né alla direzione né al Consiglio di amministrazione di un'impresa avente scopo di lucro». Così l'art. 55 GG.

⁹⁵ V. anche A. GRATTERI, F. RIGANO (a cura di), *L'elezione indiretta del Presidente della Repubblica cit.*, p. 166.

⁹⁶ «Giuro che dedicherò le mie forze al benessere del popolo tedesco, accrescerò la sua prosperità, lo preserverò dai danni, tutelerò e difenderò la Legge fondamentale della Federazione, adempirò coscienziosamente ai miei doveri e renderò giustizia a tutti. Così Iddio mi aiuti». Degno di nota è che il successivo comma consenta di non esprimere, laddove non desiderato, alcuna invocazione alla divinità.

⁹⁷ A. GRATTERI, *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali. Una riflessione comparata su fonti normative e prassi mutevoli*, in *Studi di attualità giuridiche*, 25, Napoli, 2015, p. 100.

3.2 Poteri del Presidente federale: implicazioni politiche e giuridiche sulla sua figura

A questo punto della trattazione, risulta opportuno enucleare i principali poteri del Presidente federale, analizzandone le peculiarità e le caratteristiche giuridiche ma anche politiche. Prendendo le mosse dal presupposto già prima illustrato, ossia che il Presidente ricopra una posizione apicale nel sistema ma priva di poteri di indirizzo politico, si può dedurre, anche in virtù della forte razionalizzazione della forma di Governo tedesca, che «l'esercizio dei suoi poteri risulta *de facto* neutralizzato»⁹⁸, essendo egli relegato a funzioni generalmente formali e di rappresentatività.

I poteri più importanti che caratterizzano la figura del *Bundespräsident* sono rinvenibili nella GG in più parti; tuttavia, il principale articolo di riferimento è il 60. Ivi, innanzitutto si specifica che «Il Presidente federale nomina e revoca i giudici federali e i funzionari federali, gli ufficiali e i sottufficiali, qualora la legge non disponga diversamente». Inoltre, ha il potere di grazia e di proporre come candidato alla Cancelleria una persona che egli indica discrezionalmente. In ogni caso, ha il potere e dovere di nominare Cancelliere il candidato eletto dalla Dieta federale. Un altro potere di cui gode è quello di nomina e revoca dei Ministri federali, ma ciò accade su proposta del Cancelliere federale, secondo quanto previsto all'art. 64 GG. Rilevante, nell'ordinamento tedesco, è il potere di sciogliere il *Bundestag* entro il ventunesimo giorno dal fallimento di una mozione di sfiducia nei confronti del *Bundeskanzler*. Tuttavia, questo potere è subordinato alla proposta di quest'ultimo e può essere neutralizzato dal *Bundestag* qualora venga, nel frattempo, eletto un nuovo Cancelliere a maggioranza assoluta. Allo stesso modo, il Presidente ha il potere di sciogliere il *Bundestag* nel caso in cui il Cancelliere venga eletto senza il raggiungimento della maggioranza assoluta. Ciò alternativamente al potere di nominarlo comunque, nell'ottica che riesca ad ottenere una sufficiente legittimazione nel tempo successivo alla nomina. Anche il potere di promulgare le leggi è nella

⁹⁸ G. DELLEDONNE, *Funzioni di Capo dello Stato e integrazione costituzionale: il ruolo del Presidente federale tedesco, secondo la scienza giuridica e la giurisprudenza della Corte di Karlsruhe*, in *Diritto Pubblico*, 1/2016, p. 38.

dotazione del *Bundespräsident*, il quale deve assicurarsi che la legge controfirmata da promulgare sia conforme alla Legge Fondamentale.

Concludendo, riferendosi al *Bundespräsident* si parla spesso di «*unselbstständiges Staatsoberhaupt*»⁹⁹, termine che indica la dipendenza del Capo di Stato da altri organi del medesimo, in particolare dall'Esecutivo nel caso della controfirma, ma pure dal Parlamento. Si può dedurre che la figura così descritta è il frutto del tentativo di distaccarsi dalla Costituzione di Weimar che, seppur avanzata sotto molteplici aspetti, non poté prevedere i rischi connessi allo squilibrio dei poteri a vantaggio del Presidente. Similmente, si volle anche prendere le distanze e scongiurare quanto conseguì alla cattiva applicazione della suddetta Carta costituzionale.

4 Il *Bundespräsident* della Repubblica federale d'Austria

L'Austria è un ordinamento che presenta alcuni caratteri in comune con quello tedesco, di cui si è appena trattato. Entrambi gli Stati presentano una forma di Stato Repubblicana federale. Tuttavia, l'Austria presenta una forma di Governo semipresidenziale, seppur, nell'originale Carta costituzionale precedente alla revisione del 1929, la forma era parlamentare. Entrambi gli Stati presentano una Camera bassa rappresentante la popolazione¹⁰⁰ ed una Camera alta dove vengono rappresentati gli interessi dei *Länder*¹⁰¹. Importante è precisare che, tuttavia, il federalismo austriaco è ben più debole di quello tedesco, essendo ai *Länder* assegnate potestà legislative residuali ed in materie che non rivestono maggiore importanza¹⁰². Invece, comune ai due ordinamenti è la figura del Cancelliere come detentore del potere esecutivo e leader del Gabinetto. Diversamente, mentre il Presidente federale tedesco ha poteri più formali e non

⁹⁹ R. HERZOG, *Grundgesetzkommentar*, 1984.

¹⁰⁰ Difatti viene rinnovata ogni cinque anni, con un metodo proporzionale ed una soglia di sbarramento del 4%.

¹⁰¹ Il Senato viene composto da soggetti direttamente nominati dai propri *Länder* e sono dipendenti, per quanto riguarda la durata del loro mandato, dalla durata della legislatura dell'ente federato. Rileva sottolineare che non hanno vincolo di mandato né sono revocabili dai *Länder*.

¹⁰²V. A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato* cit., p. 360

politici, quello austriaco presenta caratteri più forti, data la sua legittimazione politica proveniente direttamente dal corpo elettorale, anche se, come si avrà modo di notare, nella pratica, le formali differenze si riducono.

In questa sede, tuttavia, rileva sottolineare che il Presidente federale dell’Austria, nonostante sia al vertice di una Repubblica semipresidenziale, si differenzia nettamente da realtà come quella francese, perché si avvicina maggiormente ad ordinamenti in cui il Capo dello Stato ha funzioni primarie di garanzia e rappresentanza dell’unità territoriale e nazionale all’estero. Difatti, notevole indice di questa differenza si ricava dal fatto che i suoi atti sono sottoposti a controfirma ministeriale, non essendo quindi egli responsabile della loro valenza politica. Ciò è comprensibile agevolmente se si considera che all’epoca della stesura della Costituzione austriaca, vale a dire a breve tempo dalla fine della Grande Guerra, le fazioni politiche repubblicane, come il Partito Socialdemocratico, sostenevano che «un «surrogato dell’imperatore» (*Ersatzkaiser*) in veste repubblicana non solo non era necessario, ma addirittura pericoloso se eletto direttamente»¹⁰³. Questo principio era chiaramente avversato dal Partito Cristiano-Sociale, anche se solo fino al 1918, il quale era di stampo monarchico e vedeva nella Presidenza della Repubblica di Weimar un modello esemplare, sottolineando «la necessità di un capo dello Stato quale «potere neutro» per conseguire la neutralità nella politica partitica quotidiana e per rappresentare l’indipendenza e l’autorità»¹⁰⁴. Ne conseguì un compromesso che, almeno sulla carta, vedeva un Presidente dotato di poteri anche incisivi sull’Esecutivo e sul Parlamento. Tuttavia, guardando alla situazione odierna, questi si sono manifestati difficilmente nel concreto divenire politico in una maniera forte, essendo stati, generalmente, i Presidenti federali, personalità moderate e riservate sulla scena politica.

¹⁰³ J. MARKO, *Austria: Il Presidente federale: leader politico, mediatore imparziale, “guardiano della Costituzione” o semplicemente inutile?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1997, p. 157.

¹⁰⁴ *Op. ult. cit.*, p. 157.

4.1 L'elezione diretta del Presidente

Il Presidente federale austriaco, diversamente da quello tedesco, viene eletto direttamente dal corpo elettorale, dopo la revisione costituzionale del 1929, che «modifica sensibilmente gli equilibri tra i poteri dello Stato disegnati [dalla Costituzione del 1920], nel solco della Costituzione di Weimar del 1919»¹⁰⁵. Infatti, se al 1920 la forma di Governo austriaca poteva definirsi parlamentare, con la suddetta revisione vengono introdotti notevoli correttivi verso un sistema presidenziale, tanto che si valutò in un primo momento di classificare l'ordinamento in una forma «presidenzial-parlamentare e, successivamente, come parlamentare a tendenza presidenziale (*parlamentarische Regierungsform mit präsidentiellem Einschlag*)»¹⁰⁶.

A prescindere dalla classificazione, è opportuno soffermarsi sulle modalità d'elezione del Presidente. A tal riguardo, la Costituzione prescrive, all'art. 60, che il «Presidente Federale viene eletto dal popolo della Federazione sulla base del diritto di voto segreto, personale, diretto ed uguale; qualora si presenti solo un candidato, l'elezione deve avvenire in forma di scrutinio. Ha diritto di voto chiunque abbia l'elettorato attivo per il Consiglio nazionale». Viene specificato anche che il mandato del Presidente dura sei anni ed è rinnovabile consecutivamente una volta soltanto¹⁰⁷. La maggioranza richiesta è quella relativa, riferita ai voti validamente espressi. Laddove nessun candidato raggiunga la maggioranza al primo turno, si procede a ballottaggio tra i primi due candidati. Inoltre, affinché si possa godere dell'elettorato passivo, è necessario aver almeno trentacinque anni d'età ed aver l'elettorato attivo per il *Nationalrat*, ossia aver compiuto la maggiore età, requisito assorbito dalla maggiore soglia richiesta dei trentacinque anni, e non avere subito alcuna

¹⁰⁵ E. BERTOLINI, *Un Presidente "reattivo": il semipresidenzialismo Austriaco*, in *DPCE online, 1/2023, Sezione monografica: Presidenzialismi e semipresidenzialismi*, p. 996.

¹⁰⁶ *Op. ult. cit.*, pp. 996-997. V. anche M. WELAN, *Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung*, in *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung*, 1995, p. 483; ID., *Die Legitimationsprinzipien der österreichischen Bundesregierung*, in M. HASLINGER, A. KANONIER, S. ZEHETNER (hrsg.), *Ein Jurist im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Recht*, 2009, p. 274; Cfr., inoltre, con R. WALTER, H. MAYER, G. KUCSKO-STADLMAYER, *Bundesverfassungsrecht*, 2007, p. 311; V., per un approfondimento, T. ÖHLINGER, H. EBERHARD, *Verfassungsrecht*, 2014, p. 43.

¹⁰⁷ Art. 60 c. 5 della Costituzione austriaca (*Österreichische Bundesverfassung*).

condanna giudiziaria per effetto della quale si perda il suddetto diritto. Peculiarmente, viene esclusa l'eleggibilità di chi sia membro «di case regnanti o di famiglie che in passato abbiano regnato» testualmente al terzo comma dell'art. 60. Questa disposizione racchiude emblematicamente la volontà dei costituenti del 1920 di impedire preventivamente qualsivoglia possibilità di un tentativo di restaurazione di un regime non repubblicano. Tuttavia, nel 2011 tale norma venne eliminata, essendo venuto meno il motivo per cui inizialmente fu prevista¹⁰⁸. All'elezione consegue l'annuncio formale, da parte del Cancelliere federale, del nome del nuovo Presidente federale, il quale, al momento dell'entrata in carica, recita una formula solenne. Diversamente dal caso tedesco, in questa occasione la formula religiosa non è prevista ed eventualmente derogabile, bensì il contrario: non è richiesta alcuna formula, ma il Presidente, se lo desidera, può aggiungerla¹⁰⁹.

Il modello descritto vede, in conclusione, un Presidente che trae certamente una forte legittimazione popolare, ma che, come si avrà modo di illustrare in seguito, non comporta poteri d'una ampiezza paragonabile a quella di omologhi di altre Repubbliche semipresidenziali, in quanto egli rimane una figura di compromesso, come già nella Costituzione del 1920 si aveva avuto modo di vedere. Basti, a titolo esemplificativo, riportare il fatto che allora il Presidente veniva eletto da entrambe le Camere in seduta comune. Questa soluzione venne ritenuta mediana tra l'orientamento «portato avanti dai cristiano-sociali, [il quale] spingeva per una legittimazione diretta del Presidente, l'altro [orientamento], sostenuto dai socialdemocratici, proponeva invece l'elezione da parte del *Nationalrat*»¹¹⁰.

4.2 I poteri formalmente ampi e l'attuazione concreta

Come si ha avuto modo di anticipare, il semipresidenzialismo austriaco è a sé stante, in quanto solo formalmente si inquadra nella suddetta categoria,

¹⁰⁸ E. BERTOLINI, *Un Presidente "reattivo" cit.*, p. 1002.

¹⁰⁹ V. art. 60 della Costituzione austriaca.

¹¹⁰ E. BERTOLINI, *Un Presidente "reattivo" cit.*, p. 999.

perché «resta fondamentalmente una democrazia parlamentare»¹¹¹. Ne consegue che il Presidente non gode di poteri sostanziali, ma rimane ancorato a funzioni di rappresentanza e interviene nei momenti chiave della vita politica di ciascuna legislatura. Secondo l'art. 70 c. 1 della B-VG è il Presidente federale a nominare il Cancelliere federale. Il Presidente «di diritto è libero nella scelta della persona, ma di fatto deve tener conto dei rapporti di maggioranza all'interno del Consiglio Nazionale»¹¹². Similmente, egli nomina anche i membri del Governo federale, ma su proposta del Cancelliere. Inoltre, gli atti di nomina sottostanno all'obbligo di essere controfirmati dal Cancelliere. Diversamente, non è richiesta dalla Costituzione né una proposta, né una controfirma nel caso in cui il Presidente volesse revocare il Cancelliere o il Governo nella sua interezza. Rimangono, invece, ferme sia la proposta, sia la controfirma nel caso di revoca di singoli membri del Governo¹¹³. Si può, dunque, rinvenire qui un potere che è formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo, essendo il *Bundespräsident* irresponsabile per gli atti citati in precedenza. Di maggior rilevanza, tuttavia, è l'art. 65 B-VG, il quale illustra le funzioni principali del Presidente. Primeggiano funzioni di rappresentanza e diplomatiche, nonché di rapporti con Stati esteri: egli, infatti, conclude i trattati esteri¹¹⁴. Internamente, egli nomina i dipendenti federali, anche se di norma questa attività è delegata al Governo, come prescrive l'art. 66 B-VG.

Al Presidente compete, come è naturale, il potere di grazia, di commutazione di pene e di indulto. Il Presidente detiene anche il comando delle forze armate, come prescrive l'art. 80 B-VG¹¹⁵, tuttavia, la stessa Costituzione prevede, al

¹¹¹ RIVISTA ONLINE DELLA BIBLIOTECA "GIOVANNI SPADOLINI", SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE (a cura di), *Le costituzioni federali di civil law dell'Europa. La Repubblica d'Austria*, § 3, n. 43, 2018. Disponibile su: https://webtv.senato.it/3182?newsletter_item=1929&newsletter_numero=181#2

¹¹² CAMERA DEI DEPUTATI, XVII LEGISLATURA, *Legislazione straniera, Materiali di legislazione comparata, Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, aggiornamento*, n. 10, luglio 2014, p. 3.

¹¹³ Art. 70, c. 1 B-VG, Il quale recita: «Il Cancelliere federale e, su sua proposta, gli altri membri del Governo federale vengono nominati dal Presidente federale Per la revoca del Cancelliere federale o dell'intero Governo federale non è richiesta alcuna proposta, la revoca di singoli membri del Governo federale ha luogo su proposta del Cancelliere federale. L'atto di nomina del Cancelliere federale o dell'intero Governo federale viene controfirmato dal nuovo Cancelliere; la revoca non necessita di controfirma».

¹¹⁴ Tuttavia, accade frequentemente che questa attività venga delegata al Governo.

¹¹⁵ «Il Presidente federale ha l'alto comando dell'esercito federale».

secondo comma, che sia il Ministro federale competente ad avere il potere di disporre dell'esercito, salvo che la legge attribuisca al Capo dello Stato tale potere. Oltre a questi poteri, il Presidente convoca il Consiglio nazionale sia per una sessione ordinaria, ma anche nel caso della necessità di sessioni straordinarie¹¹⁶. Un rilevante potere è previsto all'art. 29 c. 1 B-VG, ossia quello di sciogliere il *Nationalrat*. La limitazione del potere attuata mediante la richiesta di un motivo unico per ogni occasione risulta facilmente superabile in concreto, data la relativa facilità con cui può ricavarsene uno diverso dal precedente e in assenza di altre limitazioni. All'art. 100 c. 1 B-VG lo stesso potere è esercitabile nei confronti delle assemblee dei *Länder*¹¹⁷.

Dall'insieme dei poteri qui delineati si ricava, in conclusione, che il Presidente federale è un soggetto privo di poteri politici, seppur dotato di poteri d'impulso per la creazione del Governo¹¹⁸. La figura, quindi, seppur formalmente posta a capo di una Repubblica semipresidenziale, si avvicina, più opportunamente, a figure come il Presidente della Repubblica italiana, in termini di poteri e funzione. Ne deriva che «non sarebbe [...] errato qualificare l'esperienza austriaca [...] come un semipresidenzialismo più di apparenza che non di sostanza»¹¹⁹, in contrasto sostanziale con esperienze come quella francese, con una conseguente corretta identificazione in una forma parlamentare.

5 Il Presidente della Repubblica francese

La Francia è una Repubblica il cui ordinamento costituisce il modello di semipresidenzialismo a cui molti altri ordinamenti si sono ispirati nel tempo¹²⁰.

¹¹⁶ Così prescrive l'art. 28 B-VG, ai primi due commi, aggiungendo che, laddove vi sia richiesta da parte del Governo federale o di due terzi di una delle Camere, il Presidente ha l'obbligo di convocare il Consiglio nazionale entro due settimane. Per questo atto non è prevista la controfirma ministeriale.

¹¹⁷ Cfr. con E. BERTOLINI, *Un Presidente "reattivo" cit.*, p. 997.

¹¹⁸ *Op. ult. cit.*, p. 998.

¹¹⁹ *Op. ult. cit.*, p. 997, che fa riferimento anche a M. DUVERGER, *La nozione di regime "semipresidenziale" e l'esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1983, pp. 261 ss., e ID. (dir), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, 1986. V. anche L. MEZZETTI, *La forma di governo austriaca tra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismo e parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali*, Torino, pp. 294-295, 1997.

¹²⁰ In particolare, la Romania e la maggioranza degli altri Stati dell'ex blocco sovietico.

Presenta una struttura dualistica del potere esecutivo, che è diviso tra Presidente e Governo¹²¹. Ciò ha portato non poche difficoltà nella dottrina, che non è unanime neppure sulla classificazione della Francia come Repubblica semipresidenziale. In particolare, taluni Autori discutono se questa vada considerata una forma di presidenzialismo con Premier oppure di parlamentare con Presidente¹²². Fu, difatti, Duverger ad aver coniato questo termine, con riferimento propriamente alla V Repubblica francese. A tal riguardo, egli ne descrive il regime «come un alternarsi di fasi presidenziale fasi parlamentare, a seconda che la maggioranza dell'Assemblea appoggi il Presidente o meno, e non come un assetto istituzionale intermedio fra presidenzialismo e parlamentarismo»¹²³.

Al di là delle classificazioni dottrinali, la Francia occupa un ruolo molto rilevante nel ventaglio degli ordinamenti trattati. A rimpinguare questo ruolo si aggiunge una storia politica molto travagliata e che vede oggi la Francia nella sua Quinta Repubblica, con una Costituzione risalente al 1958 che rimane in vigore anche oggi, seppur con inevitabili modificazioni nel tempo. La volontà dei costituenti del 1958 era quella di assicurare «stabilità ed equilibrio dei poteri», nell'ottica di un «ridimensionamento delle prerogative dell'assemblea», sulla scia della «crisi del parlamentarismo della Terza e Quarta Repubblica»¹²⁴. La soluzione che apparve più adeguata era quella di «assicurare al capo dello Stato una propria legittimazione e un preminente ruolo politico-istituzionale incentrato sull'attribuzione di una serie di ampi ed incisivi poteri»¹²⁵. D'altro canto, non mancavano, in Costituente, voci contrarie, secondo le quali il Presidente «non doveva intervenire nella vita politica nazionale in quanto arbitro chiamato solo a vegliare sul rispetto degli

¹²¹ M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 177.

¹²² Propriamente, molto dipende dagli equilibri di potere contingenti, tradotti nella esistenza, o meno, dell'appoggio del Parlamento al Presidente. Un esempio notevole è la prima Coabitazione, svoltasi tra il 1986 e il 1988, in cui non fu più agevole per Mitterrand, essendo mutata la maggioranza assembleare, governare con la presenza di Chirac. Cfr., a riguardo, M. S. SHUGART, J. M. CAREY, *Presidenti e assemblee* cit., p. 436.

¹²³ M. S. SHUGART, J. M. CAREY, *Presidenti e assemblee* cit., p. 42.

¹²⁴ Per questa e le citazioni immediatamente precedenti, v. R. CASELLA, *Il presidente della Quinta Repubblica alla prova del macronismo*, in *DPCE online*, 1/2023, Sezione monografica: *Presidenzialismi e semipresidenzialismi*, pp. 942-943.

¹²⁵ *Op. ult. cit.*, p. 943.

equilibri costituzionali»¹²⁶. La soluzione di compromesso è oggi rinvenibile nell'art. 5 della *Constitution*, che recita: «il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato. È garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati». Si può notare, in questa espressione, una vicinanza ai sistemi parlamentari. Tuttavia, è necessario tenere a mente che, seppur il Presidente sia definito come garante ed arbitro, egli è detentore di poteri di grande rilievo a livello esecutivo, come si avrà modo di osservare. Ciò ne allontana la figura da soggetti come il Presidente italiano e lo avvicina a figure come quella del Presidente statunitense, seppur con importanti differenze.

In ogni caso, il Presidente francese costituisce la figura preminente dell'ordinamento costituzionale francese, come si evince anche dalla sua collocazione all'art. 5 del II Titolo, subito dopo il Titolo relativo alla sovranità popolare. Questo meccanismo di potere definito “a cascata” da autorevole dottrina¹²⁷, unito al fatto che molteplici sono gli atti presidenziali non sottoposti a controfirma ministeriale, denota ulteriormente la preminenza del Presidente sugli altri organi dello Stato, in primis il Governo e il Parlamento.

5.1 Le modalità d'elezione nella V Repubblica

Per comprendere meglio le caratteristiche della figura del Presidente francese, conviene analizzarne brevemente il quadro giuridico, avendo riguardo alle modalità elettive nonché ai principali poteri di cui il Presidente è dotato. Prendendo le mosse dal testo costituzionale, l'art. 6 prescrive l'elezione diretta mediante suffragio universale, per un mandato di cinque anni, rinnovabile una volta soltanto¹²⁸. Tuttavia, è opportuno far fin da ora presente che, nel testo originario della Costituzione, il regime era differente. Innanzitutto, l'elezione era

¹²⁶*Op. ult. cit.*, p. 944, in particolare ci si riferisce a Mollet e Pflimlin, «rappresentanti dei grandi partiti francesi della Quarta repubblica all'interno del *comité interministériel constitutionnel*, composto da parlamentari e chiamato a esprimersi sul progetto di costituzione».

¹²⁷D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, cit., p. 90.

¹²⁸«*Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*».

inizialmente indiretta¹²⁹, mediante la convocazione di un'apposita assemblea di *notables* composta da poco più di ottantamila persone, tra Parlamentari, membri dei consigli regionali e delle assemblee d'Oltremare nonché rappresentanti dei consigli municipali¹³⁰. La ragione si trova nel fatto che i costituenti vollero «sottrarre il capo dello Stato al condizionamento del parlamento e conferirgli sia un'effettiva autorità politico-istituzionale che la legittimità necessaria a svolgere il nuovo ruolo di presidente della comunità francese»¹³¹. Parimenti, l'elezione diretta venne scartata per un duplice ordine di motivi. *In primis*, pareva un ritorno al regime del 1848 su base plebiscitaria e autoritaria; in secondo luogo, all'epoca i cittadini dell'Africa avrebbero avuto un peso elettorale considerato eccessivo rispetto alla Francia europea, in quanto costituivano i tre quinti del totale del corpo elettorale¹³². La soluzione mediana fu concretizzata, come già accennato, nell'istituzione di un collegio elettorale allargato.

La situazione mutò nel 1962, anno in cui il Presidente De Gaulle riuscì ad introdurre l'elezione diretta del Presidente grazie ad un referendum e non mediante l'apposito procedimento di revisione costituzionale¹³³. Oggi la soluzione permane ed è positivizzata all'art. 6. della Costituzione. Circa le maggioranze richieste, l'art. 7 dispone che il Presidente venga eletto a maggioranza assoluta dei voti. Laddove essa non venga raggiunta al primo turno, lo stesso articolo dispone che si tenga, il quattordicesimo giorno seguente, un secondo turno, per vincere il quale è sufficiente la maggioranza relativa dei voti espressi. A questo turno partecipano i due candidati, che non si siano nel mentre ritirati, che hanno ottenuto più voti al primo turno. Può essere eletto Presidente ciascun cittadino francese che abbia compiuto la maggiore età e che goda dell'elettorato passivo. La durata del mandato oggi è fissata in cinque anni, con la possibilità di soli due mandati consecutivi¹³⁴. Si tenga presente che, fino

¹²⁹ M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 185.

¹³⁰ V. A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato* cit., p. 334.

¹³¹ R. CASELLA, *Il presidente della Quinta repubblica alla prova del macronismo*, cit., p. 943.

¹³² *Op. ult. cit.*, p. 943.

¹³³ Il quale, prevedendo il voto delle Camere, sarebbe probabilmente fallito data la contrarietà delle maggioranze interne.

¹³⁴ Testualmente l'art. 6 Cost. francese: «*Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*».

all'anno 2000, il mandato del Presidente aveva una durata settennale e venne ridotta a cinque mediante legge di revisione costituzionale confermata con *referendum*¹³⁵. In aggiunta a questi dati, è opportuno sottolineare una peculiarità della Costituzione francese. Essa prevede, con minuzioso dettaglio, quale regola seguire per molte situazioni che dovessero manifestarsi durante le elezioni, tra cui l'impedimento o il decesso di uno o più candidati: interviene il Consiglio costituzionale, il quale, in base al caso, può decidere di posticipare le elezioni o di ripeterle *in toto*¹³⁶. Lo stesso Consiglio vigila anche, secondo quanto previsto dall'art. 58 sul corretto svolgimento delle elezioni e proclama il risultato delle stesse.

Il Presidente così eletto entra in carica dopo la proclamazione da parte del Presidente del Consiglio costituzionale e la firma del processo verbale per il conferimento del Grande Collare della Legione d'Onore, seguita da un discorso istituzionale.

5.2 I maggiori poteri attribuiti al Presidente e la loro differente concretizzazione in regime di coabitazione

La Costituzione francese delinea una figura di Presidente la cui funzione è di due ordini: alle funzioni tipiche di un Capo di Stato in regime parlamentare si aggiungono diverse funzioni, con corrispondenti poteri, tipiche di un Capo di Stato in regime presidenziale. Ne consegue un quadro duplice, il quale presenta sia una serie di poteri che seppur formalmente in capo al Presidente, sono pura espressione della volontà politica del Governo, sia altri poteri che sono propri del Presidente e che si traducono in atti non soggetti a controfirma ministeriale¹³⁷.

¹³⁵ In questo modo, salvo eventi straordinari, l'elezione del Presidente e quella per il rinnovo dell'Assemblea Nazionale sarebbero cadute nello stesso periodo, ad egual cadenza. In questo modo si è cercato di scongiurare la possibilità di una *cohabitation*. Si noti, inoltre, che già nel 2001 fu deciso anche di far precedere le elezioni presidenziali quelle legislative, in maniera che vi sia un effetto di "trascinamento" sulle seconde. V. sul punto, M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 187.

¹³⁶ Così l'art. 7 cc. 4-10 Cost. francese.

¹³⁷ Cfr. con M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 187, altresì con A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato* cit., p. 336, nonché l'art. 16 della Costituzione francese, che ben esplicita il duplice ordine di atti del Presidente, prevedendo la controfirma per tutti gli atti non propriamente del Presidente.

Tuttavia, avendo riguardo alle norme costituzionali, è possibile delineare i poteri che più rilevano ai fini della presente trattazione. Innanzitutto, opportunamente, la Costituzione esplicita già all'art. 8 che il Presidente nomina il Primo ministro e, su sua proposta, i membri del Governo. Egli può anche revocarlo laddove si dimetta assieme al proprio Governo. Altresì può porre fine alle funzioni dei singoli Ministri dietro proposta del Primo ministro¹³⁸. Si noti che, seppur questo potere sia comune ad altri ordinamenti, come quello italiano, in Francia assume un valore differente in termini di connotazione e peso politici, in quanto è fortemente influenzato dal contesto di un *fait majoritaire*, o di una *cohabitation*¹³⁹. Infatti, nel primo caso non è arduo immaginare che il Presidente potrà scegliere di nominare discrezionalmente una personalità a lui fedele e conforme politicamente, mentre nel secondo caso sarà tenuto a nominare Primo ministro colui che è gradito alla maggioranza politica presente in seno all'Assemblea nazionale. Rimarrebbe ferma, in ogni caso, la formale preminenza del Presidente, come si può dedurre dall'art. 9 Cost. francese, secondo cui è il Presidente colui che presiede il Consiglio dei Ministri. Tuttavia, è necessario anche tenere conto del fatto che la Costituzione assegni il dovere di determinare e dirigere la politica nazionale al Governo ex art. 20¹⁴⁰, nonché il potere di dirigere l'azione di Governo al Primo ministro e non al Presidente, come definisce l'art. 21. c. 1^o¹⁴¹. Queste norme si declinano concretamente in maniera

¹³⁸ Testualmente, l'art. 8 esprime: «*Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions*».

¹³⁹ Le due espressioni identificano due situazioni differenti che si possono manifestare in seno al potere esecutivo della Repubblica. L'espressione *fait majoritaire* identifica la situazione politica in cui, durante il mandato presidenziale, il Presidente vede una maggioranza in Assemblea nazionale che è politicamente espressione del suo medesimo colore, con la conseguenza di una maggiore coesione e comunanza di programmi politici tra il Presidente e il Governo. Diversamente, nella situazione di *cohabitation*, il Presidente è "costretto" a nominare e, conseguentemente, a coabitare, con un Primo ministro ed un Governo che sono espressione di una differente maggioranza parlamentare, con la conseguenza che il Presidente non può ottenere l'appoggio del Governo per l'attuazione del proprio indirizzo politico. Come facilmente si può intuire, la seconda ipotesi è foriera di conflitti e di instabilità politica ed istituzionale, per cui non è desiderabile. Infatti, per questa ragione si è deciso di allineare entrambi i mandati (Presidenziale e parlamentare) a cinque anni di durata, nel tentativo di rendere improbabile l'instaurarsi di una coabitazione.

¹⁴⁰ Testualmente l'art. 20, c. 1^o afferma: «*Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation*».

¹⁴¹ Così la lettera della Costituzione: «*Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement*».

differente a seconda della situazione di *fait majoritaire* o di *cohabitation*¹⁴². Nel primo caso il primo ministro è «una specie di “comandante in seconda”, che compie le scelte politiche quotidiane, dirigendo e coordinando l'attività dei ministeri e dell'amministrazione»¹⁴³. Nel secondo caso, il Primo ministro diviene colui che effettivamente determina e dirige l'azione di Governo, come impone la lettera del citato art. 20 Cost. francese. L'art. 10 della Costituzione francese si occupa, invece, del potere di rinvio attribuito al Presidente. È da notare che, diversamente dalla Costituzione italiana, qui v'è la possibilità per il Presidente di rinviare, entro quindici giorni dalla trasmissione della legge al Governo, anche solo taluni articoli di una legge e non essa integralmente. Inoltre, per superare il rinvio presidenziale, per la Camera è sufficiente una nuova deliberazione, senza la previsione di una maggioranza qualificata¹⁴⁴. Tuttavia, è necessario, per completezza, sottolineare che il Presidente, secondo il disposto dell'art. 61 c. 2° Cost. francese, può sospendere il termine di quindici giorni deferendo la legge da promulgare¹⁴⁵ al Consiglio Costituzionale, sulla base di asserite difformità alla Costituzione. In tal caso, il Consiglio si esprime entro un mese, oppure, a richiesta del Governo, in otto giorni per casi d'urgenza¹⁴⁶. Laddove non si rilevi incostituzionalità della legge, essa torna al Presidente, che, se del caso, potrebbe anche rinviare al Parlamento, oppure promulgare. Proseguendo, è degno di nota il potere di indire *referendum*, previsto all'art. 11 Cost. francese. Seppur

¹⁴²Rileva, per dovere di cronaca, evidenziare che di recente, avendo preso atto dei risultati elettorali che hanno impresso alla Francia una importante svolta verso equilibri di destra, il Presidente in carica Emmanuel Macron ha preso la decisione di sciogliere l'Assemblea nazionale ed indire elezioni anticipate con primo turno il 30 giugno 2024 e secondo turno il 7 luglio. Bisogna considerare, all'uopo, che così il Presidente ha creato le condizioni per il ritorno della *Cohabitation*, con i rischi derivanti. Tuttavia, egli ha giustificato tale atto con l'impossibilità di ignorare il risultato elettorale e con la convinzione che soltanto il corpo elettorale sia in grado di operare la scelta più giusta.

¹⁴³ Così M. VOLPI, *Libertà e autorità cit.*, p. 188.

¹⁴⁴ L'art. 10 recita testualmente: «*Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.*».

¹⁴⁵ Da sottolineare che, diversamente dal caso del rinvio, qui è impossibile deferire soltanto una parte della legge, per cui è obbligatorio impugnarla nella sua interezza.

¹⁴⁶ Come bene esplicita D. GALLIANI, *Il capo di stato e le leggi cit.*, p. 95, mentre nel caso di deferimento al Consiglio costituzionale il Presidente non ha discrezionalità circa i motivi perché è tenuto a criteri di difformità costituzionale, nel caso del rinvio al Parlamento, la discrezionalità è molto ampia, potendo addursi anche motivi politici e, più ampiamente, di varia natura.

formalmente richieda un atto di proposta da parte del Governo o delle due Assemblee, questo potere è sostanzialmente presidenziale, anche perché il decreto con cui egli dispone il *referendum* non ha necessità di controfirma ministeriale. Oggetto del *referendum* possono essere materie repute fondamentali nel quadro politico francese: l'organizzazione dei pubblici poteri, riforme di politica economica, sociale o dell'ambiente nonché i servizi pubblici che vi concorrono, od anche progetti di legge tendenti a ratificare trattati internazionali che possono incidere sul funzionamento delle istituzioni¹⁴⁷. Oltre a questa ipotesi, vi sono altre situazioni in cui il Presidente indice *referendum*, ma in quei casi, segnatamente gli ultimi commi dell'art. 11 e l'art. 88-5 c. 1°, il potere è formale e non ha valore politico. Di opposto tenore, invece, è il potere di scioglimento dell'Assemblea nazionale previsto all'art. 12. In questo caso, seppur sia prevista la consultazione con il Primo ministro e i Presidenti delle Camere, il potere è sostanzialmente in capo al solo Presidente, con le sole limitazioni di cui all'ultimo comma del medesimo articolo, vale a dire nel caso sia passato meno di un anno dal rinnovo dell'Assemblea disciolta, e con l'eccezione di cui all'art. 16 c. 5°, che impedisce lo scioglimento dell'Assemblea durante l'esercizio dei poteri eccezionali ivi previsti. La *ratio* è presto individuata: si impedisce ad un Presidente di soverchiare il potere legislativo legittimato dal popolo, scongiurando il rischio di accentramento dei poteri in capo al già potente Presidente. Proseguendo, non risulta molto opportuno soffermarsi sui poteri previsti agli artt. 14 e 15 Cost. francese¹⁴⁸, quanto invece sull'art. 16, che disciplina rigorosamente i poteri eccezionali conferiti al Presidente in situazioni di minaccia grave e immediata alle istituzioni della Repubblica, all'indipendenza della nazione, alla sua integrità territoriale o all'esecuzione di impegni internazionali, in cui contestualmente avvenga una

¹⁴⁷ V. art. 11 c. 1° Cost francese: «*Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions*».

¹⁴⁸ Essi trattano dell'accreditamento degli ambasciatori e della presidenza delle forze armate, poteri che di consueto esercita il Capo dello Stato.

interruzione del regolare svolgimento dei poteri pubblici costituzionali. In questi casi, il Presidente è tenuto ad adottare qualsiasi misura richiesta dalle circostanze, dopo aver consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio Costituzionale. È prescritto che il Presidente ne informi la nazione con un messaggio. Chiaramente, l'esercizio di questi poteri è subordinato al rilevante limite e fine di ripristinare il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali¹⁴⁹. La norma si premura di garantire un controllo da parte del Consiglio costituzionale, il quale viene consultato circa le misure e può essere incaricato per verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei suddetti poteri. Inoltre, si garantisce la riunione «di pieno diritto» del Parlamento.

Questo relevantissimo potere esemplifica in maniera lampante il ruolo del Presidente della Repubblica in Francia. Egli, infatti, è l'unico soggetto che è titolare di questi poteri e che li esercita, seppur coadiuvato dagli altri organi di Stato. La loro ampiezza, inoltre, è tale da poter comprimere quasi ogni garanzia prevista in Costituzione, nell'ottica che sia, nei transitori momenti rigorosamente subordinati ai suddetti presupposti, più importante la sopravvivenza della Repubblica rispetto all'intero corollario costituente il sistema in vigore. D'altronde, lo stesso art. 5 Cost. francese prevede che il Presidente garantisca il regolare svolgimento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato.

Concludendo, rimangono da nominare poteri minori, come quello di grazia, di cui all'art. 17, il potere di inviare messaggi alle camere o di prender parola dinanzi al Parlamento, di cui all'art. 18. Altresì il potere di negoziare e ratificare i trattati internazionali di cui all'art 52 c. 1°, nonché quello di nomina di tre membri del Consiglio costituzionale, di cui all'art. 56. L'art. 89, inoltre, concede

¹⁴⁹ Quanto fin qui esposto è codificato dalla Costituzione francese all'art. 16 come segue: «Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet».

al Presidente il potere d'iniziativa di revisione costituzionale assieme al Primo ministro e ai singoli Parlamentari.

Dal quadro delineato fino a questo punto, si può ritenere con sufficiente certezza, che il Presidente della Repubblica francese abbia un ruolo più che fondamentale all'interno dell'ordinamento e che sia una figura a sé stante rispetto ai suoi omologhi di altri Stati dell'Europa occidentale. Egli, infatti, riunisce funzioni di garanzia del sistema e della sua regolarità costituzionale a funzioni di indirizzo prettamente politico. Ne consegue un personaggio che ha una duplice tensione: da un lato, deve mantenere e garantire l'unità della nazione anche dinanzi ai singoli cittadini, dall'altro è portatore di un proprio programma politico che è necessariamente di parte. Ciò, nel concreto divenire politico, non è facilmente bilanciabile e può comportare diverse questioni da risolvere nella prassi, anche a causa del fatto che la Costituzione, seppur modificata in maniera rilevante, non chiarisce nettamente il rapporto del Presidente con gli altri organi dello Stato, con particolare riferimento al Primo ministro e al Governo.

6 Il Re del Regno di Spagna

Un ordinamento a sé stante rispetto a quelli trattati fino a questo punto è quello spagnolo, in quanto presenta una forma di stato monarchica e, conseguentemente, una forma di governo parlamentare. Tuttavia, risulta interessante trattarne, seppur brevemente, per osservare da vicino una figura di Capo dello Stato ereditaria, ma nel contesto di un'Europa continentale, in uno Stato di diritto civile e quindi a tradizione romanistica, che risulta più prossimo agli altri ordinamenti trattati.

Innanzitutto, occorre considerare che la Spagna è una giovane democrazia, avendo essa adottato soltanto nel 1978 una Costituzione democratica e moderna¹⁵⁰, dopo il lungo periodo dominato dal regime franchista. In questo periodo di transizione denotato da forti tensioni politiche e sociali, il Re Juan Carlos seppe presentarsi come *super partes* dinanzi al popolo spagnolo,

¹⁵⁰ A riguardo, v. A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato cit.*, p. 370.

riunendone le diversità in una figura che voleva rappresentarne l'unità e la continuità rispetto al divenire politico e sociale di quel periodo.

Non sorprende, dunque se il Re di Spagna è stato in grado di incarnare la figura del Capo dello Stato meglio di una carica elettiva. D'altronde, è necessario tenere presente che al Re vennero affidate dalla Costituzione soltanto funzioni rappresentative e prettamente simboliche, prive, nel concreto, di un sostanziale potere di indirizzo politico. Avendo maggiore riguardo alla Carta costituzionale, bisogna sottolineare che essa, già qualificando, all'art.1 c. 3° la Spagna come Monarchia parlamentare, ha espressamente riconosciuto la separazione del Governo e del Capo dello Stato¹⁵¹. Inoltre, l'art. 56 definisce precisamente la figura del monarca, affermando che «Il Re è Capo dello Stato, simbolo della sua unità e continuità, arbitra e modera il funzionamento regolare delle istituzioni, assume la più alta rappresentanza dello Stato spagnolo nelle relazioni internazionali, specialmente con le nazioni della sua comunità storica, ed esercita le funzioni espressamente conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi». Dalle suddette norme si deduce con sufficiente sicurezza che, seppur riconosciuto in un ruolo di vertice dell'ordinamento, il Re non potrà che rimanere subordinato alla Costituzione e privo di poteri sostanziali e di governo. Le funzioni attribuitegli devono considerarsi prive di qualsivoglia *potestas*, ma di «natura regolata o obbligata, in quanto sono limitati all'annuncio formale di decisioni il cui contenuto il Re non ha determinato, perché questo compito compete agli organi di politica rappresentativa che effettivamente danno atto alla forma di governo»¹⁵². Similmente, dunque, alle altre monarchie europee, la Corona spagnola si presenta come un organo costituito e non costituente, neutro sia politicamente che giuridicamente¹⁵³. In conclusione, la peculiarità della non elettività della carica di Capo dello Stato spagnolo trova giustificazione anche come «ruolo equilibratore [...] nelle dinamiche della forma di governo» e come «potere neutro secondo l'insegnamento di Benjamin Constant [che ha la capacità

¹⁵¹ J. DE MIGUEL BÀRCENA, J. TAJADURA TEJADA, *La jefatura del estado en España*, in *Percorsi costituzionali*, 2022, 1, p. 210.

¹⁵² J. M. PORRAS RAMÍREZ, *The monarch as head of state in a parliamentary system of government: the case of Spain*, in *Percorsi costituzionali*, 2022, 1, p. 191.

¹⁵³ *Op. ult. cit.*, p. 192.

di essere un] contraltare alla sovranità popolare in virtù della sua attitudine a moderare i rapporti tra i poteri dello Stato» anche se, concretamente, non si ha dimostrazione certa di tale concetto¹⁵⁴.

6.1 I poteri del Re nei rapporti con il Presidente del Consiglio e il Parlamento

Avendo sinteticamente inquadrato la figura del Re come delineata nella Costituzione del 1978, occorre soffermarsi brevemente sui poteri che essa attribuisce al sovrano. In particolare, gli artt. 62 e 63 danno contezza dei poteri che il Re esercita sia nei confronti delle *Cortes*, sia nei confronti del *Gobierno* o di altri organi dello Stato. Innanzitutto, viene definito il potere di sanzionare e promulgare le leggi alla lettera a) del 1° comma dell'art. 62. A completamento di quanto accennato occorre l'art. 91, che prevede, entro quindici giorni dall'approvazione da parte delle *Cortes Generales*, la sanzione e la diretta promulgazione seguita da immediata pubblicazione delle leggi. Non risulta nei poteri del Re alcuna possibilità di rinvio o, tantomeno, di veto sulle leggi approvate dal Parlamento. Anzi, nella prassi, i tre momenti di sanzione, promulgazione e ordine di pubblicazione sono contemporanei e la maggioranza della dottrina ritiene che il riferimento a tali fasi all'interno della Costituzione sia un tributo storico della stessa e che non sia dotato di alcuna valenza sostanziale¹⁵⁵. Ulteriori poteri del Re che formalmente egli è chiamato ad attuare, ma che sostanzialmente sono governativi, sono indicati all'art. 62 Cost. spagnola. Si tratta di atti sempre controfirmati dal Primo ministro o da altro ministro competente, in quanto il Re non ne può essere responsabile. Esempio peculiare è il potere di convocazione o scioglimento delle *Cortes Generales*, il quale ha una valenza di garanzia dell'ordinamento e della sua stabilità. In particolare, il Re è chiamato a sciogliere il Congresso laddove in due mesi dall'inizio della procedura, non sia stato in grado di accordare la fiducia ad un Primo ministro, come dispone anche l'art. 99 c. 5°¹⁵⁶. In queste circostanze, «il

¹⁵⁴ GRATTERI A., *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali. cit.*, p. 105.

¹⁵⁵ V., per un approfondimento, https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=91&tipo=2

¹⁵⁶ «Se trascorso il termine di due mesi, a partire dalla prima votazione sulla fiducia, nessun candidato avesse ottenuto la fiducia del Congresso, il Re scioglierà entrambe le Camere e indirà nuove elezioni con la controfirma del Presidente del Congresso». Rileva sottolineare che anche

monarca prende atto della mancanza di accordo, il che rende impossibile il funzionamento normale del sistema parlamentare di governo [e, di conseguenza,] appella al corpo elettorale per rinnovare il mandato dell'assemblea»¹⁵⁷. La *ratio* è insita nel fatto di garantire il funzionamento del sistema costituzionale e impedire uno stallo prolungato.

Un ulteriore rilevante potere del Re è quello di nomina del Primo ministro. La disciplina relativa a questo potere si ricava nell'art. 99 Cost., il quale prevede che il Re nomini il Primo ministro solo successivamente a consultazioni «dei rappresentanti designati dai gruppi politici presenti in parlamento e attraverso il Presidente del Congresso»¹⁵⁸. Ciò significa che il Re non gode di discrezionalità nella scelta della personalità, ma è condizionato dal risultato delle consultazioni avvenute, oltre che dal risultato delle elezioni. Inoltre, il Primo ministro nominato dovrà acquisire la fiducia tramite votazione dallo stesso Parlamento, per cui sarebbe teoricamente alquanto improbabile che il Re nomini autonomamente una figura esterna e a lui fedele che poi venga confermata dal potere legislativo. Si trova conferma, anche nel caso appena illustrato, del fatto che il Re interviene solamente per ragioni formali e simboliche, ma che non abbia un effettivo strumento per incidere sulla situazione politica concreta. Infatti, la sua funzione non è neppure quella di aiutare i principali partiti in una negoziazione al fine di convergere su una singola personalità, come invece si può ricavare dalla prassi italiana, in cui non di rado il Presidente è chiamato a svolgere un ruolo attivo nell'avvicinare i partiti di maggioranza ad una convergenza mirata alla stabilità e continuità politica. Il Re di Spagna non fa nulla di ciò, essendo egli limitato a raccogliere la volontà dei partiti di maggioranza tradotta nell'individuazione di un soggetto che egli proporrà al Congresso per la fiducia¹⁵⁹. Pure nel 2016, quando, a causa della grande

questo atto presenta la controfirma di un membro del Parlamento, in particolare il Presidente del Congresso, al fine di deresponsabilizzare il Re riguardo all'atto di scioglimento.

¹⁵⁷ J. M. PORRAS RAMÍREZ, *The monarch as head of state in a parliamentary system of government cit.*, p. 196, che a sua volta cita A. BAR CENDÓN, *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*, 1989, p. 169.

¹⁵⁸ Art. 99 c.1° Costituzione spagnola.

¹⁵⁹ J. M. PORRAS RAMÍREZ, *The monarch as head of state in a parliamentary system of government cit.*, pp. 198-199

frammentarietà partitica non fu possibile individuare una figura capace di ottenere la fiducia del Congresso, il Re, seppur in una posizione delicata e potenzialmente molto influente politicamente, decise di seguire la lettera della Costituzione e, spirati i due mesi di tempo di cui all'art. 99 c. 5° Cost. spagnola¹⁶⁰, ha decretato lo scioglimento delle *Cortes Generales* e ha indetto conseguenti elezioni, mantenendo intatta la propria figura di carattere imparziale, neutro e *super partes*.

Concludendo, similmente a quanto specificato fino a questo punto, si deve considerare anche per gli altri poteri che la Costituzione spagnola assegna al sovrano. La costante irresponsabilità dello stesso, da individuarsi nella controfirma ministeriale di cui all'art. 64 Cost. spagnola comporta come chiara conseguenza che la figura del Re di Spagna oggi è relegata a funzioni meramente simboliche, di rappresentatività e di raccordo, ma concretamente prive di ricadute politiche discrezionali sull'ordinamento. Basti pensare che anche il potere di grazia, storicamente attribuito al sovrano, è subordinato a determinati limiti di legge, ai quali si aggiunge anche, segnatamente, la specificazione a livello costituzionale del divieto di indulti generali¹⁶¹.

7 Il Presidente della Romania

Ai fini della presente trattazione è risultato degno d'interesse inserire un ordinamento che non è tradizionalmente al centro dell'attenzione della dottrina occidentale, la quale volge il suo sguardo Stati storicamente più incisivi. Tuttavia, si reputa opportuno trattare, seppur per brevi cenni, della Romania, perché permette di comprendere come molti degli Stati europei che hanno subito l'influenza del regime sovietico abbiano deciso di democraticizzarsi e regolare i poteri dei propri organi costituzionali. In particolare, risulta di particolare

¹⁶⁰ Il 5° comma dell'art. 99 prevede che: «Se trascorso il termine di due mesi, a partire dalla prima votazione sulla fiducia, nessun candidato avesse ottenuto la fiducia del Congresso, il Re scioglierà entrambe le Camere e indirà nuove elezioni con la controfirma del Presidente del Congresso». In questo modo il Re non ha esorbitato dalla sua funzione di rappresentanza generale, in quanto non ha operato alcuna scelta di carattere politico se non nel pieno rispetto letterale della Carta fondamentale spagnola.

¹⁶¹ Art. 62, c. 1° lett. i) Cost. spagnola.

interesse comprendere come questi Stati abbiano voluto inquadrare la figura al vertice dell'ordinamento, tenendo a mente la necessità di una soluzione di continuità netta con il non democratico passato¹⁶² ma anche la necessità di un sufficiente equilibrio tra i poteri dello Stato, onde rendere più improbabile il rischio di ritorno a regimi autoritari o nei quali il potere non è diviso. A ciò si aggiunge anche il fatto che sia «indubbio che in tutti i paesi post-socialisti ci sia stato inizialmente un certo protagonismo del Presidente della Repubblica, nuova figura monocratica posta al vertice dello Stato»¹⁶³.

Analizzando più da vicino questa figura, bisogna fare riferimento al contesto storico in cui la Costituzione rumena del 1991 ha avuto origine. Dopo l'esecuzione dei coniugi Ceaușescu il 25 dicembre 1989 ed il periodo in cui il Fronte di Salvezza Nazionale, presieduto da Ion Iliescu, di fatto disapplicando la Costituzione del 1965 prendeva decisioni di natura costituente, si decise, nel febbraio del 1990, di sostituire al FSN il Consiglio Provvisorio d'Unità Nazionale¹⁶⁴ che detenne il potere fino alle elezioni del 20 maggio 1990. Dal risultato di queste elezioni si formò l'Assemblea Costituente, la quale elaborò il testo della Costituzione che il Parlamento avrebbe adottato il 21 novembre 1991 e che sarebbe stato ratificato mediante *referendum* il successivo 8 dicembre¹⁶⁵. Il testo adottato delinea una forma di governo che viene definito come «semipresidenziale parlamentarizzato¹⁶⁶» in quanto riconducibile soltanto in parte al modello francese dato che, ad esempio, seppur preveda l'elezione diretta del Presidente, si cura di limitare il suo potere, avvicinandone la figura ad un modello parlamentare¹⁶⁷. Anche oggi, infatti, la Costituzione rumena prevede

¹⁶² Da intendersi come volontà a dare maggiore legittimazione democratica alle figure più importanti del quadro politico, come il Presidente ed il Governo.

¹⁶³ A. DI GREGORIO, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK (a cura di) *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010, p. 19.

¹⁶⁴ Fu il CPUN ad emanare un decreto-legge, il n. 92 del 14 marzo 1990, con cui, in un centinaio di articoli, ha delineato nell'essenziale il sistema istituzionale, prefigurando un semipresidenzialismo con forti correttivi in senso parlamentare.

¹⁶⁵ M. GANINO, P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, volume secondo, *Le costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, VI ed., Milano, 1996, pp. 343-345.

¹⁶⁶ A. IORGOVAN, *Le système politique et constitutionnel de la Roumanie*, Barcellona, 1992, p. 17.

¹⁶⁷ M. GANINO, P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee cit.*, p. 350.

all'art. 61 che sia il Parlamento «l'unica autorità legiferante del Paese¹⁶⁸», così impedendo *a priori* che il Presidente possa ingerire nel potere legislativo¹⁶⁹. Inoltre, anche la mera collocazione sistematica a livello costituzionale della figura del Presidente denota una sua minore, almeno in astratto, importanza rispetto all'organo legislativo, essendo quest'ultimo contemplato già al Capitolo I del Titolo III, dedicato alle pubbliche Autorità¹⁷⁰. Tuttavia, è necessario porre in luce il fatto che il Presidente viene definito come “mediatore” dalla Costituzione¹⁷¹. Questo termine riporta il pensiero al ruolo di arbitro che la Costituzione francese assegna al proprio Presidente. Ebbene, «l'espressione si presta a diverse interpretazioni che possono fare del Presidente della Repubblica un imparziale garante del rispetto delle regole del gioco o, al contrario, un arbitro (nel senso giudiziale del termine), che decide i contrasti relativi alle scelte di indirizzo politico potendo assicurare, attraverso il suo intervento, la prevalenza di un determinato orientamento».¹⁷² Con queste parole si può sintetizzare l'ampiezza del ruolo del Presidente della Repubblica rumeno: egli ha un ruolo più rilevante ed ineludibile laddove il Governo o finanche il Parlamento versino in una situazione di instabilità politica. In queste situazioni, storicamente, il Presidente si è presentato come una figura autonoma e più stabile, rafforzata dalla debolezza degli altri organi¹⁷³ e legittimata, pur non senza dubbi, ad agire politicamente per l'attuazione di uno od un altro indirizzo politico.

¹⁶⁸ L'art. 61 c. 1° specifica, innanzitutto, che «il Parlamento è l'organo rappresentativo supremo del popolo rumeno», e successivamente quanto anticipato.

¹⁶⁹ Apparentemente includendo anche il potere di iniziativa: al Presidente è concesso soltanto l'invio di messaggi al Parlamento sui principali affari politici.

¹⁷⁰ Mentre il Presidente viene disciplinato al Capitolo II, subito successivo.

¹⁷¹ L'art. 80 Cost. rumena sancisce, al comma 2°, che «il Presidente veglia sul rispetto della Costituzione e sul buon andamento delle autorità pubbliche. A questo scopo, il Presidente esercita la funzione di mediazione tra i poteri dello Stato, così come anche tra lo Stato e la società». La somiglianza con l'omologo francese è evidente, tuttavia la prassi unita alla differente razionalizzazione in senso parlamentare del sistema rumeno allontanano le due figure sensibilmente, come si è sottolineato.

¹⁷² M. A. ORLANDI, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002, p. 232. L'A. aggiunge che i costituenti del 1991 hanno effettuato un «sapiente e consapevole dosaggio» di istituti prendendo come esempio sia la IV che la V Repubblica francese. Ancora una volta, si può avere contezza della non sovrapponibilità tra l'assetto costituzionale rumeno e francese odierni.

¹⁷³ Così A. DI GREGORIO, *Forme di governo e transizione democratica dell'Europa post-socialista*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK, (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani cit.*, p. 45.

Rimanendo, tuttavia, ancorati al dato letterale, appare imprescindibile riportare l'articolo 80 della Costituzione rumena, il quale definisce il ruolo complessivo del Capo dello Stato: il c. 1° sancisce, infatti, che «il Presidente della Romania rappresenta lo Stato rumeno ed è il garante dell'indipendenza nazionale, dell'unità e dell'integrità territoriale del Paese»¹⁷⁴. Questo periodo incarna la figura di un Capo dello Stato con funzioni di rappresentanza e garanzia, più afferenti ad una forma di governo parlamentare. Invece, il c. 2° introduce una differente chiave di lettura, prescrivendo che: «il Presidente veglia sul rispetto della Costituzione e sul buon andamento delle autorità pubbliche. A questo scopo, il Presidente esercita la funzione di mediazione tra i poteri dello Stato, così come anche tra lo Stato e la società»¹⁷⁵. Infatti, come brevemente si è accennato, è nel secondo comma che si ritrova l'apertura presidenzialista della figura del Capo dello Stato. Più precisamente, «la funzione di mediazione» ha dimostrato concretamente una certa flessibilità che dipende dall'assetto politico e dalla personalità, più o meno forte, del Presidente.

La figura del Presidente, considerato quanto premesso, è, in Romania, politicamente molto rilevante, ma in misura di non poco inferiore al Presidente francese. Similmente, i poteri che gli vengono attribuiti, come si osserverà a breve, non consentono di inquadrarlo in un pieno semipresidenzialismo, seppur egli goda di una forte legittimazione democratica grazie all'elezione diretta.

7.1 L'elezione diretta come garanzia di maggiore democraticità in contrasto con il periodo comunista

Si è appena accennato delle modalità d'elezione del Capo di Stato rumeno. Ebbene, la scelta di un'elezione diretta presenta motivazioni storiche strettamente legate al contesto in cui la Costituzione rumena venne promulgata: il Paese versava ancora in un periodo di transizione alquanto breve da una delle più rigide dittature comuniste ad una moderna democrazia informata a valori

¹⁷⁴ «Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării».

¹⁷⁵ «Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate».

occidentali di pluralismo politico e sociale, oltre che allo Stato di diritto e alla separazione dei poteri. Ne conseguì una serie di scelte in seno all'Assemblea costituente che stese il testo della Costituzione oggi in vigore. Per fare un esempio, l'elezione diretta sembrò «soddisfare meglio l'esigenza di riaffermare l'unità e l'identità nazionale nella costruzione dei nuovi assetti democratici [. Tuttavia, è opportuno precisare che] non ha automaticamente dato via a Presidenze particolarmente forti e decisamente governanti»¹⁷⁶.

Proseguendo, per rimanere aderenti al dato costituzionale, occorre afferire all'art. 81, il quale definisce il procedimento per l'elezione del Presidente. Al primo comma viene specificato, in via di principio, che «il Presidente viene eletto mediante suffragio universale, uguale, diretto, segreto e liberamente espresso». L'espressione è identica a quella utilizzata nell'art. 63 per l'elezione delle Camere, a garanzia dell'importanza che la Costituzione assegna al procedimento democratico previsto per la scelta di entrambi gli organi. Il metodo scelto è maggioritario a doppio turno, come nel modello francese. Di conseguenza, viene eletto il candidato che ottiene, nel primo turno, la maggioranza assoluta dei voti, oppure, nel secondo turno, la maggioranza semplice. La scelta di abbassare il *quorum* necessario per l'elezione al secondo scrutinio risponde, evidentemente, a ragioni di efficienza e celerità del procedimento. Tuttavia, volendo garantire un'elezione in tempi ragionevoli, si è anche aperto alla possibilità dell'elezione di un Presidente che non gode di una legittimazione particolarmente ampia, con la conseguenza che il suo mandato sarà minato da una debolezza intrinseca, compensabile, nella prassi, soltanto con una forte personalità. Il comma 4° dell'art. 81 prevede, similmente alle altre esperienze considerate, il limite del doppio mandato consecutivo. Inoltre, al fine di sottolineare la teorica neutralità del Presidente “mediatore”, l'art. 84 prescrive che il Presidente non sia membro di alcun partito, mentre l'art. 37 c. 2° richiede un'età minima di trentacinque anni per candidarsi, oltre al godimento dei diritti politici, della cittadinanza rumena e del domicilio in Romania. Ciò che, però, è maggiormente degno di nota è il fatto che il risultato delle elezioni debba

¹⁷⁶ M. GANINO, P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee cit.*, p. 201.

essere validato dalla Corte Costituzionale, come prevede il comma 1° dell'art. 82. Questo elemento è peculiare e non è tipico degli ordinamenti occidentali. In questa situazione si è voluto garantire ulteriormente che il procedimento elettorale sia legittimo nello svolgimento delle varie fasi. Laddove si ravvisino violazioni alla procedura elettorale, è la Corte costituzionale l'organo deputato al loro accertamento¹⁷⁷. Successivamente alla convalida intervenuta da parte della Corte costituzionale, il Presidente pronuncia solenne giuramento dinanzi alle Camere riunite in seduta comune, secondo il disposto dell'art. 82 c. 2° Cost. rumena. Il suo mandato dura, dopo una legge di riforma costituzionale del 2003¹⁷⁸, cinque anni. Val la pena riportare quanto impone il comma 3° dell'art. 83: «il mandato del Presidente può essere prolungato, mediante legge organica, in caso di guerra o catastrofe».

Proseguendo oltre il dato normativo, occorre porre attenzione alle tendenze odierne della dottrina rumena. Infatti, è opportuno aver riguardo al fatto che il Presidente, seppur si presenti non affiliato ad alcun partito, spesso è, oppure è stato anche *leader* di un partito politico. Inoltre, nella campagna elettorale, egli inevitabilmente presenta un programma che contiene scelte di indirizzo politico ascrivibili ad uno oppure ad un altro partito. In aggiunta, si tenga presente che i primi Presidenti, ossia Iliescu e Constantinescu, che si sono alternati alla Presidenza fino al 2004, sono state figure politicamente molto attive e di spicco all'interno dei propri partiti¹⁷⁹. Similmente, Băsescu ha svolto le sue funzioni con una forte connotazione di indirizzo politico, in contrasto con l'assunto costituzionale che vede il Presidente come mediatore, o comunque in una posizione neutra e di garanzia della regolarità costituzionale. Questi fatti hanno

¹⁷⁷ Cfr. con S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale. Élités, istituzioni e partiti*, Torino, 1998, p. 27.

¹⁷⁸ La legge di revisione della Costituzione rumena n° 429/2003 ha modificato un grande numero di articoli della Costituzione, introducendo molti principi che erano già recepiti negli ordinamenti occidentali, al fine di proseguire il processo di adesione all'Unione Europea, oltre che per favorire la stabilità dell'Esecutivo e contemporaneamente togliere forza politica al Presidente, che non può più godere di una doppia tornata elettorale che ne rinforzi la legittimazione democratica sua o del partito che lo ha proposto. Questa, infatti, sembrerebbe la *ratio* dello sfasamento di un anno delle elezioni parlamentari e presidenziali.

¹⁷⁹ A riguardo si segnala M. A. ORLANDI, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, in *DPCE Online*, 1/2023, Sezione monografica: *Presidenzialismi e semipresidenzialismi*, p. 1167.

fatto sorgere la questione relativa all'opportunità di mantenere o meno l'elezione diretta del Presidente. Infatti, si può argomentare che questa fosse stata inizialmente giustificata dalla necessità transitoria di riporre in una figura fortemente legittimata la fiducia del popolo e la rappresentanza dell'unità della Romania in un contesto i cui era necessario un forte messaggio di distacco dal passato comunista. Oggi, la società civile non presenta più questa esigenza, e risulta anche che una figura presidenziale più debole possa anzi giovare alla difficilmente raggiungibile stabilità dell'esecutivo. È anche per questa ragione che si discute dell'opportunità del passaggio ad un sistema parlamentare.

Per il momento, tuttavia, è opportuno concludere sintetizzando la figura del Presidente in una persona che occupa un ruolo dalla natura politica ambigua e la cui concreta funzione dipende in gran misura dalle prassi esistenti e dalla forte o debole personalità politica del Presidente stesso, nonché dalla stabilità del Governo.

7.2 I poteri del Presidente

La Costituzione rumena del 1991, così come modificata nel 2003, prevede una serie di poteri in Capo al Presidente i quali, tuttavia, sono fortemente limitati, se paragonati a quelli dell'omologo francese¹⁸⁰. Infatti, i costituenti vollero plasmare una figura che non fosse eccessivamente ingerente nel potere esecutivo e, *a fortiori*, in quello legislativo. Ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo perché si volle evitare il rischio di avere concentrati in un singolo soggetto plurimi strumenti capaci di comprimere gli altri poteri. In secondo luogo, per una ragione politica, ossia per bilanciare costituzionalmente la forza politica del Presidente Iliescu¹⁸¹, che era già *leader* del FSN e che godeva di un grande appoggio elettorale, avendo guadagnato l'85,07% delle preferenze alle elezioni presidenziali del 1990 alle quali vi fu un'affluenza dell'86,19%¹⁸².

¹⁸⁰ M. A. ORLANDI, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale cit.*, p. 1161.

¹⁸¹ M. GANINO, *Presidenti e governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, in *Nomos*, 1997, vol. 2, fasc. 3, p. 92.

¹⁸² M. GANINO, P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee cit.*, p. 343.

La configurazione di poteri che consegue si ritrova negli artt. da 85 a 94 Cost. rumena. In particolare, l'art. 85 disciplina il potere di nomina del Primo ministro. Si prescrive che sia il Presidente ad individuare un candidato da proporre al Parlamento al fine dell'ottenimento della fiducia. Tuttavia, il combinato disposto con l'art. 103 c. 1°, prevede, in realtà, che il Presidente consulti, precedentemente, «il gruppo parlamentare che detiene la maggioranza assoluta in Parlamento o, in mancanza di questo, tutti i partiti rappresentati in Parlamento». Il candidato dovrà ottenere, nei dieci giorni seguenti, la fiducia, mediante voto a maggioranza assoluta, sul suo programma politico e sulla lista dei membri di Governo¹⁸³. Il potere di nomina da parte del Presidente si estende anche ai membri dell'Esecutivo, con la limitazione imposta dal 3° comma dell'art. 85, ossia la necessità della proposta del Primo ministro e dell'approvazione del Parlamento laddove, in caso di rimpasto di Governo, avvenga una modificazione nella struttura o nella composizione politica del Governo. La specificazione è una delle aggiunte dovute alla riforma varata nel 2003 e risponde alla necessità di garantire la sussistenza del rapporto fiduciario anche nei confronti dei singoli Ministri. Si può sostenere che, precedentemente alla riforma, fosse stato poco coerente se non incostituzionale prevedere un voto di fiducia iniziale e la possibilità successiva di cambiare i Ministri investiti della fiducia con persone che non lo fossero, con la possibilità di rendere quasi evanescente la fiducia accordata inizialmente. Proseguendo, l'art. 86 prevede il potere di «consultare il Governo riguardo a problemi urgenti e di particolare importanza». Inoltre, l'art. 87 consente al Presidente di partecipare alle riunioni di Governo nel cui ordine del giorno si ritrovino «questioni di interesse nazionale riguardanti la politica estera, la difesa della nazione, l'assicurazione dell'ordine pubblico e, dietro richiesta del Primo ministro, altre situazioni». Queste norme vorrebbero costituire delle prerogative del Presidente sulla falsariga del *domaine réservé* del Presidente francese, con la notevole differenza che nel presente caso

¹⁸³ Secondo quanto disposto dai commi 2° e 3° del medesimo articolo. La disposizione che prevede il voto di fiducia anche sulla lista di ministri sembra riferirsi alla costituzione francese della quarta Repubblica sotto il vigore della quale successe che un «Primo ministro, una volta ottenuta la fiducia dall'Assemblea nazionale, non era poi in grado di presentare al Presidente una lista di Ministri». Ebbene il terzo comma mira a scongiurare questa ipotesi. V. sul tema M. A. ORLANDI, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002, pp. 236-237.

il Presidente non ha poteri propri. Tuttavia, in entrambi gli orientamenti l'assegnazione di alcune materie all'interesse del Presidente sottende l'idea che esse siano interessi fondamentali per il Paese e che si debba garantire una loro continuità nel tempo¹⁸⁴. In virtù della funzione di garanzia dell'ordinamento che il Presidente è chiamato a svolgere, l'art. 88 gli assegna il potere di inviare messaggi alle Camere, riguardanti i principali problemi politici della nazione. Il potere che si ritiene essere tra i più rilevanti che un Capo di Stato può esercitare è quello di scioglimento delle Camere. In Romania, il Presidente vede questo potere molto limitato, in quanto è subordinato all'avverarsi di numerose condizioni mirate a favorire l'organo assembleare. In particolare, l'art. 89 prevede, come modificato nel 2003, che il Presidente possa sciogliere le Camere soltanto successivamente alla consultazione dei Presidenti delle stesse e dei *leader* dei gruppi parlamentari, nel caso in cui il Parlamento non abbia votato la fiducia al Governo nei sessanta giorni successivi al primo sollecito e soltanto dopo l'avvenuto rifiuto di due proposte di Governo. Inoltre, precisa il comma 2°, Il Parlamento può essere sciolto una volta soltanto durante un anno. Il 3° comma, modificato nel 2003, impedisce lo scioglimento anticipato al Presidente ormai prossimo alla scadenza del suo mandato¹⁸⁵ nonché laddove il Paese versi in stato di mobilitazione, di guerra, di assedio o d'urgenza.

Proseguendo l'analisi dei poteri del Presidente, forse il più rilevante risulta quello previsto dall'art. 90 della Costituzione, ossia il potere di indire *referendum*, dopo una mera consultazione del Parlamento, su questioni considerate «di interesse nazionale». La terminologia risulta molto ampia e consente, quindi, al Presidente di sindacare la volontà del Parlamento rimettendone le decisioni al vaglio del corpo elettorale, ultimo sovrano. Questo potente mezzo di controllo dell'operato delle Camere dà al Presidente un notevole peso politico, essendogli, talvolta, sufficiente minacciare l'uso di questo strumento per modificare l'esito di talune procedure legislative. Non si può sostenere la medesima idea riguardo al potere di rinvio del Presidente.

¹⁸⁴ V. M. A. ORLANDI, *op. ult. cit.*, p. 234-235.

¹⁸⁵ Ossia laddove manchino meno di sei mesi allo spirare del mandato. Si vuole, con questa norma, prevenire l'ipotesi di un Presidente ormai dotato di una molto minore legittimazione politica che voglia sciogliere un Parlamento la cui maggioranza gli sia non fedele.

Lontano da un vero e proprio veto, esso può essere agevolmente superato con una nuova deliberazione a maggioranza semplice¹⁸⁶, come previsto all'art. 77 Cost. rumena. Più notevole è il potere di impugnare una legge deliberata dal Parlamento dinanzi alla Corte costituzionale, la quale deve sindacarne la costituzionalità ex art. 146, c. 1°, lett. a) Cost. rumena. In questa maniera, il Presidente ha una sorta di veto sospensivo e potenzialmente può neutralizzare una legge ancor prima della sua promulgazione.

Per concludere, il Presidente è dotato anche dei poteri che generalmente competono al Capo dello Stato in materia di difesa nazionale, o di provvedimenti individuali come la grazia. Rileva ricordare la somiglianza con il modello francese nel caso di interventi armati. Si prevede, all'art. 92 Cost. rumena che in caso di attacco armato, sia il Presidente a prendere le opportune misure, con successiva informazione, mediante messaggio, del Parlamento. La figura, quindi, rimane uno stabile riferimento e difensore sia della nazione che dell'ordine costituzionale in senso lato. Risultato di due tendenze volte a rafforzarne la figura o ad indebolirla, detiene poteri che sono accuratamente equilibrati tra sua autonomia e centralità del Parlamento. Di ciò si ha riscontro anche nel fatto che quasi tutti¹⁸⁷ i suoi atti sono controfirmati dal Primo ministro¹⁸⁸, seppur siano parte degli ambiti riservati dalla Costituzione al Presidente.

¹⁸⁶ *Op. ult. cit.*, p. 236.

¹⁸⁷ Non lo è, ad esempio, l'atto con cui il Presidente propone al Parlamento un candidato alla carica di Primo ministro.

¹⁸⁸ V. A. IORGOVAN, *op. ult. cit.*, p. 21.

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DELLA MESSA IN STATO D'ACCUSA NEGLI ORDINAMENTI CONSIDERATI

Premessa

Dopo aver sinteticamente inquadrato le caratteristiche, nonché il contesto giuridico e politico per ciascun Capo dello Stato degli ordinamenti trattati, è opportuno fornire brevemente gli estremi giuridici delle discipline positive circa le responsabilità ed i procedimenti di messa in stato d'accusa che in questi singoli Paesi sono in vigore. In questa maniera sarà possibile apprezzare maggiormente la portata giuridica e politica dei casi concreti che verranno analizzati nel capitolo seguente. Per il momento, è opportuno sottolineare che il sistema di responsabilità del Capo di Stato si basa su un principio generale di irresponsabilità. Ciò in quanto l'organo supremo dello Stato deve, per definizione, godere di una certa preminenza sugli altri organi. Conseguentemente, sarebbe contraddittorio prevederne una responsabilità ampia – e quindi non relegata a casi eccezionali – di fronte agli altri pubblici poteri, in quanto verrebbe in questo modo minata la sua caratteristica coesistente di preminenza su questi ultimi e, in ultima analisi, la sua figura¹⁸⁹.

1 La messa in stato d'accusa del Presidente in Italia: quadro giuridico

La Costituzione italiana presenta un assetto non complesso in astratto, in quanto ricostruisce le basi del sistema della responsabilità presidenziale in modo succinto. *In primis*, l'art. 89 sancisce l'irresponsabilità del Presidente per gli atti da lui emanati e che siano dotati della controfirma ministeriale, quest'ultimo presupposto indefettibile per la validità degli stessi. Ciò trova fondamento nella scelta della forma di governo parlamentare, in quanto laddove il Presidente dovesse godere di poteri rilevanti i cui atti non sono soggetti a controfirma, allora

¹⁸⁹ M. CAVINO, *op. ult. cit.*, p. 22.

egli potrebbe essere, sostanzialmente, detentore di un proprio indirizzo politico, con annessa responsabilità. Coerentemente all'art. 89, l'art. 90 prevede che il «Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione». Il comma 2° aggiunge soltanto che in «tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri» senza definire i dettagli. Competente a giudicare sulla messa in stato d'accusa è, ai sensi dell'art. 134 Cost., la Corte costituzionale, la quale, oltre ai consueti quindici membri, ne vede aggiunti ulteriori sedici in base alla disposizione dell'ultimo comma dell'art. 135, secondo il quale questi ultimi vengono «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». Questo è il lineare quadro che la Costituzione fornisce e sul quale si è costruita una serie di prassi e interpretazioni orientate all'esegesi del dato letterale, come la distinzione tra i vari tipi di responsabilità che caratterizzano un organo costituzionale¹⁹⁰, ad esempio quella tra responsabilità politica e giuridica, di cui si tratterà in seguito.

1.1 L'irresponsabilità generale del Presidente e le eccezioni dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione

Per avvicinarci allo specifico ambito che rileva ai fini della presente trattazione, occorre, come accennato, distinguere le responsabilità politiche¹⁹¹ del Presidente della Repubblica da quelle giuridiche. Le prime vengono suddivise in responsabilità politica diffusa e responsabilità politica istituzionale. Quella di tipo diffuso viene descritta come «concettualmente vicina alla responsabilità etico-morale, mentre, la seconda, con tratti simili alla responsabilità

¹⁹⁰ D. GALLIANI, *Il capo dello Stato e le leggi*, cit., pp. 309 e ss.

¹⁹¹ Si riporta, per completezza, la definizione che M. CAVINO dà della responsabilità in generale, nella sua opera *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958- 2008)*, Milano, 2008, pp. 18-19. Egli ritiene che «la responsabilità corrisponde, letteralmente, alla condizione di *dover rispondere* a qualcuno di fatti o atti, propri o altrui. Il rispondere presuppone che ci sia una *domanda*, e la domanda che viene posta ogni volta che si mette in gioco una responsabilità è quella che chiede come risposta la *giustificazione* sul piano pratico di un atto (o di un fatto) proprio altrui».

giuridica»¹⁹². Della responsabilità politica diffusa non si tratterà in quanto è comune a tutte le figure politiche e, dopo alcuni dubbi interpretativi¹⁹³, anche al Presidente. Difatti egli non può più considerarsi immune dalle critiche che possono scaturire dal suo operato. Di diversa natura è la responsabilità di tipo politico istituzionale, la quale spesso si fonde con quella propriamente giuridica. Essa viene ricollegata alla possibilità che vi sia una rielezione ed una cessazione dalla carica, in questo caso, del Presidente. Guardando alla rielezione, nel momento in cui l'organo chiamato ad eleggere svolge una valutazione circa l'opportunità politica della rielezione della medesima persona, automaticamente avviene un giudizio sull'operato del Presidente, il cui esito avrà rilevanza circa l'opportunità di una rielezione o meno¹⁹⁴. Questo incarna il concetto di una responsabilità politica di tipo istituzionale, in quanto la sanzione, se la si vuole ravvisare, è da rintracciare nella mancata rielezione. Riguardo alla cessazione si dirà in riferimento alla responsabilità giuridica, essendo le due figure, nella pratica, coincidenti¹⁹⁵.

Quest'ultima è di particolare interesse, in quanto è contemplata preminentemente in Costituzione all'art. 90 Cost. Ivi si considerano esclusivamente l'attentato alla Costituzione e l'alto tradimento. La ragione che dà fondamento alla scelta di rendere eccezionale la responsabilità del Presidente, ossia di rilevarla solo in questi due casi, si può ritrovare nel fatto che egli è generalmente irresponsabile, in quanto non portatore di alcun indirizzo politico, diversamente dal Governo che ne è invece portatore e quindi è responsabile dinanzi al Parlamento. Ciò traduce l'importanza della controfirma ministeriale, la quale sottende l'idea di irresponsabilità generale del Presidente, in quanto ha

¹⁹² Così D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 309 che fa riferimento anche a T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, pp. 139 ss., nonché G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, VII ed., Padova, 2010, pp. 535 ss.

¹⁹³ Dovuti generalmente alla presenza, fino all'abrogazione nel 2006, dell'art. 279 del Codice penale, incriminante la lesa prerogativa dell'irresponsabilità del Presidente. Come giustamente fa notare D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, pp. 312-313, questa scelta ha implicato la possibilità di criticare l'operato del Presidente, anche se rimane fermo l'art. 278, che invece riguarda l'offesa all'onore od al prestigio del Presidente della Repubblica.

¹⁹⁴ Continua GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 319, dicendo che comunque questa responsabilità non è da considerarsi piena, in quanto rimane in capo al Presidente la facoltà di rifiutare il secondo mandato propostogli.

¹⁹⁵ Fino a questo punto si faccia sempre riferimento a D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, pp. 318-322.

«la funzione di elevare il Presidente della Repubblica dalla responsabilità degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, mettendolo cioè al riparo dalle conseguenze giuridiche della loro adozione»¹⁹⁶, trasferendo sui Ministri controfirmatari la rispettiva responsabilità politica in questo modo istituzionalizzata¹⁹⁷. Per converso, al Presidente si imputano i «poteri di decisione sostanziale in ordine ai problemi che attengono alla salvaguardia della Repubblica e del suo ordine costituzionale¹⁹⁸» e quindi possono essergli contestate soltanto azioni od omissioni relative a questi punti. Ciò perché gli «illeciti del Presidente sono esclusivamente quelli che egli avrebbe occasione di perpetrare avvalendosi delle competenze per cui è investito della potestà di decisioni sostanziali, e per cui non interviene e non può intervenire una responsabilità di fronte al Parlamento¹⁹⁹», per l'appunto alto tradimento ed attentato alla Costituzione²⁰⁰.

Guardando da vicino questi due reati, si nota che la Costituzione non ha voluto riferirli ad atti o comportamenti specifici²⁰¹. Conseguentemente, vi è una certa discrezionalità nella qualificazione delle fattispecie di alto tradimento e di attentato alla Costituzione. Tuttavia, un punto considerato fermo nella relativa discussione è che si tratti di atti o di comportamenti che il Presidente compia nell'esercizio delle sue funzioni, conformemente alla distinzione, operata in dottrina²⁰² tra responsabilità funzionale ed extra-funzionale. Inoltre, si ritiene di

¹⁹⁶ I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del Diritto, i Tematici*, vol. V, 2023, p. 899.

¹⁹⁷ M. CAVINO, *op. ult. cit.*, p. 36.

¹⁹⁸ F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. X, 1962, p. 1015.

¹⁹⁹ F. PIERANDREI, *op. ult. cit.*, p. 1015.

²⁰⁰ Val la pena qui distinguere la responsabilità del Capo di Stato sfociante in messa in stato d'accusa oppure conflitto di attribuzioni. All'uopo illustra D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, pp. 324 e ss., che bisogna distinguere tra comportamenti anticostituzionali e incostituzionali. Soltanto i primi possono integrare responsabilità da messa in stato d'accusa in quanto comportano un turbamento mediante «sovversione o eversione dell'ordine costituzionale, [della] regolare vita dello Stato, mentre, i secondi, sono solo atti e comportamenti presidenziali che si presentano invasivi o menomativi di un altro potere dello Stato». Tuttavia, lo stesso A. riconosce l'evanescenza di tale riportata distinzione e ritiene che sia impossibile preconstituire «quali comportamenti del capo dello Stato [possano] essere presi a motivo della messa in stato d'accusa e quali invece del conflitto di attribuzione», lasciando alla politica l'onere di stabilire il confine tra le due.

²⁰¹ Si può anche ipotizzare che l'illecito sia conseguenza di atti o fatti che il Presidente non abbia posto in essere in autonomia, ma anche mediante il concorso di altri soggetti, i quali risponderanno nelle opportune sedi, chiaramente non allo stesso titolo del Presidente.

²⁰² M. CAVINO, *op. ult. cit.*, pp. 37 e ss.

dover far riferimento, data anche la simmetria che l'ordinamento presenta, al giuramento di cui all'art. 91 Cost. che il Presidente pronuncia al momento dell'entrata in carica. Alla fedeltà ed all'osservanza della Costituzione si contrappongono, dunque, il tradimento e l'attentato alla stessa. Quali atti o fatti, in concreto tuttavia, siano da ascrivere a queste etichette, non è stato definito dalla Costituzione né dalla prassi, non essendoci stata ancora alcuna ipotesi concreta ed effettiva di messa in stato d'accusa del Presidente. Taluni Autori²⁰³ si sono esposti a riguardo, sostenendo che laddove pure si concretizzi una situazione del genere, saranno la politica, da un lato, e la Corte costituzionale, dall'altro a riempire di significato concreto queste espressioni. D'altronde, questa discrezionalità non è totale, essendo limitata dalla legge e dalla Costituzione stessa²⁰⁴.

In conclusione, il Presidente della Repubblica può essere messo in stato d'accusa soltanto nei casi di alto tradimento ed attentato alla Costituzione, essendo, per la sua carica, prescritta la generale irresponsabilità degli atti emanati nell'esercizio della sua funzione in virtù dell'istituto della controfirma ministeriale. Tale responsabilità si considera innanzitutto giuridica, ma non può non considerarsi anche politica istituzionalizzata, data la permeabilità delle due nozioni. Inoltre, compete alla prassi ed alla Corte costituzionale il compito, futuro, di conferire significato in maniera definitiva alle due nozioni²⁰⁵.

1.2 Procedimento e conseguenze in caso di condanna

Dopo aver trattato della natura della responsabilità del Presidente della Repubblica, è ora opportuno fornire gli elementi per comprendere il procedimento d'accusa. In primo luogo, una volta integrata la fattispecie e presentata la relazione redatta dall'apposito comitato, di cui si dirà a breve, in seno al Parlamento, è necessario che sia il quest'ultimo in seduta comune a

²⁰³ Cfr. con D. GALLIANI, *op. ult. cit.*, p. 329 e con F. PIERANDREI, *op. ult. cit.*, p. 1016.

²⁰⁴ Il riferimento va alla L. 25 gennaio 1962, n. 20 che estende l'efficacia delle norme processuali ordinarie al procedimento d'accusa e alla lettera dell'art. 90 Cost, non essendo possibile né per il Parlamento, né per la Corte, esuberare i limiti del significato dei termini «alto tradimento» ed «attentato alla Costituzione».

²⁰⁵ Al momento si fa riferimento, per la nozione di alto tradimento, al periodo statutario ed alla prassi ivi affermatasi.

votarne, dopo una discussione generale, a maggioranza assoluta ed a scrutinio segreto²⁰⁶, la messa in stato d'accusa, secondo il dettato del secondo comma dell'art. 90 Cost. La deliberazione avviene sulla «relazione di un comitato formato dai componenti della giunta del Senato della Repubblica e da quelli della giunta della Camera dei deputati competenti per le autorizzazioni a procedere in base ai rispettivi regolamenti», come previsto all'art. 12 della L. Cost. 11 marzo 1953 n. 1. A garanzia del Presidente, «l'atto di accusa deve contenere l'indicazione degli addebiti e delle prove su cui l'accusa si fonda»²⁰⁷. Nei due giorni successivi alla deliberazione, il Presidente della Camera dei deputati deve trasmettere l'atto di accusa al Presidente della Corte costituzionale, il quale ha due giorni per notificare l'atto al Presidente accusato.

Contestualmente, l'art. 12, c. 4° della L. Cost. 11 marzo 1953 n. 1 assegna alla Corte costituzionale la facoltà di sospendere dalla Carica il Presidente dopo la deliberazione. Questo aspetto è molto rilevante ai fini della presente trattazione, in quanto rappresenta il primo momento in cui viene comminata una sanzione al Presidente della Repubblica, in quanto egli perde, almeno temporaneamente, la possibilità di esercitare i poteri di cui è titolare.

Proseguendo, ai fini del sostenimento dell'accusa dinanzi alla Corte, il Parlamento deve eleggere tra i propri componenti uno o più commissari, i quali svolgono la funzione di pubblico ministero. Per quanto attiene all'instaurazione del processo, l'art. 21 della L. 25 gennaio 1962, n. 20 dispone che la Corte proceda in pubblica udienza, con la partecipazione dei commissari d'accusa, al sorteggio degli ulteriori sedici membri previsti dall'ultimo comma dell'art. 135 Cost. per integrare il collegio giudicante. Seguono, ai sensi dell'art. 22, il compimento degli atti d'indagine, tra cui l'interrogatorio del Presidente imputato e la fissazione, ai sensi dell'art. 24, della data del dibattimento al quale devono partecipare almeno ventuno giudici, la cui maggioranza dev'essere composta dai giudici aggregati. Alla conclusione del dibattimento, i medesimi giudici si riuniscono in camera di consiglio per deliberare. Ai sensi dell'art. 28 si procede alla votazione di ciascun punto, iniziando con il voto del giudice meno anziano

²⁰⁶ Ai sensi dell'art. 17 della L. 25 gennaio 1962, n. 20.

²⁰⁷ Sempre ai sensi del citato art. 17.

e finendo con il voto del Presidente. Si noti che non è possibile né astenersi, né motivare per iscritto il proprio voto. Opportunamente viene prescritto il *favor rei* in caso di parità di voto.

In conclusione, il Presidente dà lettura in pubblica udienza del dispositivo. Segue il deposito della sentenza in cancelleria e la pubblicazione della stessa sulla Gazzetta Ufficiale a cura del Ministro di grazia e giustizia. Nota rilevare che la pronuncia della Corte è irrevocabile, salvo revisione della stessa.

Avendo riguardo ad un'ipotesi di condanna, dispone l'art. 15 della L. Cost 11 marzo 1953 n. 1 che per «i reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento commessi dal Presidente della Repubblica la Corte costituzionale, nel pronunciare sentenza di condanna, determina le sanzioni penali nei limiti del massimo di pena previsto dalle leggi vigenti al momento del fatto, nonché le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto». Ne consegue, quindi, la possibilità per la Corte di godere di un'ampia discrezionalità per quanto non concerne le sanzioni penali. Seppur non vi siano state occasioni in cui essa si sia potuta esprimere, si può ipotizzare che la sua decisione sarà informata ai principi che permeano il nostro ordinamento sia a livello costituzionale, come pure a livello penale processuale. Tuttavia, si può ritenere che sicuramente la Corte può sospendere il Presidente, come pure destituirlo dalla carica²⁰⁸. Tali sanzioni contengono sia un elemento politico, sia uno giuridico, essendo, come precedentemente accennato, molto arduo scindere concretamente le due tipologie di responsabilità. Tuttavia, rimane fermo il fatto che, seppur giuridicamente un Presidente destituito dalla propria carica possa, almeno in astratto, mantenere una serie di diritti, anche politici, politicamente esso viene di fatto privato della possibilità di proseguire qualsiasi impegno pubblico rilevante. Ciò perché è molto arduo immaginare che una figura colpita così profondamente nella propria legittimazione politica nonché reputazione possa godere dell'appoggio politico di gran parte della società civile.

²⁰⁸Con riguardo al procedimento delineato fino a qui e alla concezione di tradimento si invita a cfr. con F. PIERANDREI, *op. ult. cit.*, pp. 1029-1036, nonché con P. ROSSI, *Alto tradimento*, in *Enc. Dir.*, Vol. II, 1958, p. 112.

2 L'impeachment del Presidente negli Stati Uniti d'America

Proseguendo l'analisi delle discipline dei singoli ordinamenti, bisogna dare spazio al concetto di *impeachment*, seppur originario del Regno Unito, dato che negli Stati Uniti «l'assetto giuridico e la procedura in parola ricalcano sostanzialmente quelli inglesi, utilizzando appieno i risultati dell'evoluzione storica che l'*impeachment* subì in Gran Bretagna»²⁰⁹.

Allora, portando l'attenzione sull'ordinamento statunitense, ed in particolare sulla sua Costituzione, bisogna considerare l'art. II sez. 4, il quale dispone che il «Presidente, il Vice presidente e tutti i funzionari civili degli Stati Uniti potranno essere rimossi dai loro uffici su accusa e verdetto di colpevolezza di tradimento, corruzione o altri gravi crimini e misfatti»²¹⁰.

La disposizione non dà alcun dettaglio in ordine alla modalità d'esercizio di questo istituto né dice quale organo debba attuarlo e con che criteri o limiti. Senonché l'art. I sez. 2, all'ultimo periodo precisa che sia la Camera dei rappresentanti a deliberare, a maggioranza assoluta, l'*impeachment* ed alla sez. 3, ultimi due commi, precisa che debba essere il Senato a giudicare sulla messa in stato d'accusa della Camera bassa. In particolare, la Costituzione prevede che i senatori depongano giuramento od impegno solenne. Altresì, nel caso di *impeachment* del Presidente, a presiedere la seduta è il giudice in capo alla Corte suprema²¹¹. Il *quorum* richiesto per la condanna è dei due terzi dei presenti.

Lampante è la differente natura del procedimento statunitense rispetto a quello italiano: mentre il secondo è deferito ad un'autorità giudiziaria, ossia la Corte costituzionale, il primo è tenuto dall'organo legislativo, rendendolo un «procedimento interamente parlamentare»²¹². Questo elemento denota una sicura politicizzazione dell'*impeachment* che il costituente italiano ha voluto

²⁰⁹G. NEGRI, *Impeachment*, in *Enc. Dir.*, Vol. XX, 1970, p. 248.

²¹⁰ «*The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*».

²¹¹ Ciò per evitare che a presiedere fosse il Presidente del Senato, ossia il Vicepresidente degli Stati Uniti, braccio destro del Presidente che sarebbe chiaramente in conflitto d'interessi. D'altronde, il Presidente della Corte suprema non ha voce nel giudizio, però funge da segnale circa l'importanza del procedimento stesso. V. sul punto A. R. AMAR, *America's Constitution cit.*, p. 199.

²¹² M. CAVINO, *op. ult. cit.*, pp. 45 e ss.

scongiurare, nella legittima convinzione che fosse più garantista un procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria. La peculiarità degli Stati Uniti affonda le sue ragioni nella convezione di Filadelfia ed anche nei *Federalist Papers*, in particolare nei numeri 65 e 66, in cui Hamilton «introduce l'argomento parlando di funzione di giustizia del Senato e di quest'ultimo costituito in Corte di giustizia²¹³», aspetto che nell'ordinamento italiano non sussiste. Hamilton, a riguardo, sostiene che «ci si potrebbe chiedere quale sia la vera giustificazione dell'istituto stesso. Non va forse esso interpretato come inchiesta nazionale che investa la condotta di uomini impegnati in cariche pubbliche? Se questo è lo scopo per cui esso è stato approvato, chi potrà meglio dei rappresentanti della nazione stessa condurre una inchiesta da parte della nazione»²¹⁴? Inoltre, non è risultato opportuno assegnare alla Corte suprema questo potere, anche perché gli stessi giudici federali possono essere sottoposti ad *impeachment*, come infatti è accaduto più frequentemente.

A questo punto occorre considerare più da vicino i presupposti per l'*impeachment* e, in particolare, cosa si intenda per «tradimento, corruzione o altri gravi crimini e misfatti». A riguardo si può subito prender contezza del significato che i costituenti di Filadelfia hanno assegnato al tradimento. Esso viene, infatti, definito all'art. III, sez. 3 nel seguente modo: «Il tradimento nei confronti degli Stati Uniti consisterà esclusivamente nell'aver mosso guerra contro di essi o essersi congiunti ai loro nemici dando loro aiuto e sostegno»²¹⁵. Per quanto attiene alla corruzione, la dottrina fa riferimento, generalmente, al *Bribery Act* del 1790²¹⁶, ma una definizione molto analitica si trova anche all'U.S. Code, sez. 201, tit. 18. Il punto che crea più discussione è relativo alla definizione degli altri gravi crimini e misfatti²¹⁷. In Convenzione George Mason

²¹³ G. NEGRI, *op. ult. cit.*, p. 249.

²¹⁴ A. HAMILTON, *Il Federalista*, n. 65, 1788

²¹⁵ «*Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or in adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort*».

²¹⁶ V. M. R. DONNARUMMA, *Le statut juridictionnel du Chef de l'État et sa destitution*, in *Nomos*, 3/2016, p. 13, che cita anche M. J. GERHARDT, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*, Chicago, 2000.

²¹⁷ A. R. AMAR, *America's Constitution cit.*, p. 200, rinvia questi comportamenti in «*high misbehavior or high misconduct*», da intendersi quindi come comportamenti altamente gravi data la caratura del Presidente e maggiormente biasimevoli conseguentemente, anche se non necessariamente costituenti illecito penale.

aveva anche proposto il termine *maladministration*; tuttavia, non ebbe fortuna in quanto tale espressione sarebbe stata facilmente prona ad abusi, da cui la decisione di tenere la dicitura odierna²¹⁸. Il contenuto proprio di questi termini è da rinvenirsi nella prassi che il Congresso sviluppa ogniqualvolta dovesse farne uso, in quanto questa definizione non è soggetta al potere giudiziario statunitense, di conseguenza non risponde al principio del precedente vincolante, o dello *stare decisis*. In ogni caso, anche le radici di questa espressione sono da ricavarsi dall'esperienza inglese, che già conosceva il procedimento in esame, con la differenza che esso era capovolto: non si potevano accusare i membri della Corona, mentre i costituenti di Filadelfia vollero incriminare precisamente i comportamenti illeciti delle più alte cariche federali, da cui consegue la qualificazione dell'*impeachment* come illecito costituzionale.

Val la pena concludere sottolineando che non sembra, quantomeno stando alla lettera della Costituzione, che vi sia una distinzione tra responsabilità funzionale ed extra-funzionale del Presidente degli Stati Uniti, per cui egli potrà essere chiamato a rispondere di qualsiasi fatto od atto, sia che questo sia connesso all'esercizio delle sue funzioni, sia il contrario, come nel caso di un fatto privato, oppure un reato commesso senza alcun collegamento con la funzione che ricopre²¹⁹. Purtuttavia, si sottolinea per completezza che, come si evince dalla struttura generale della Costituzione, il Presidente in carica gode di immunità e quindi non può essere chiamato a rispondere nelle sedi ordinarie degli atti o fatti che dovesse porre in essere. Sarebbe, quindi, necessario attendere la cessazione della carica per fine del mandato, oppure percorrere la via dell'*impeachment* laddove applicabile.

2.1 Conseguenze giuridiche e politiche di una condanna

Dopo aver brevemente esposto il quadro normativo, conviene considerare in sintesi cosa può accadere al Presidente degli Stati Uniti laddove egli venga posto in stato d'accusa dalla Camera dei rappresentanti con una votazione a

²¹⁸ M. R. DONNARUMMA, *op. ult. cit.*, p. 13.

²¹⁹ V. M. GANINO, *op. ult. cit.*, p. 45.

maggioranza assoluta²²⁰ e successivamente condannato dal Senato con una deliberazione sull'*impeachment* a maggioranza dei due terzi dei senatori presenti.

Innanzitutto, come dispone la Costituzione americana all'art. I, sez. 3, le «condanne per i casi di *impeachment* non andranno oltre alla rimozione dalla carica ed all'interdizione dal tenere e godere qualsiasi carica onorifica, fiduciaria o retribuita alle dipendenze degli Stati Uniti»²²¹. Ciò significa che il Presidente può essere destituito dalla sua carica, con la possibilità che egli venga anche interdetto dal ricoprire altri ruoli come specificato dalla disposizione. Questa risulta la più afflittiva delle sanzioni aventi carattere politico che possono comminarsi nei confronti del Presidente, in quanto ne annichilisce totalmente la figura politica. Inoltre, la decisione è irrevocabile e inappellabile dinanzi a qualsiasi autorità giudiziaria.

Continuando l'analisi del citato art. I, sez. 3 della Costituzione, si nota che «il condannato sarà nondimeno responsabile e soggetto a imputazione, processo, giudizio e condanna penale, secondo il diritto comune»²²². Perciò il Presidente condannato non sarà soltanto destituito dalla carica, ed eventualmente interdetto in via ulteriore, ma potrà essere anche convenuto in giudizio e condannato per i medesimi fatti, laddove essi costituiscano anche illecito penale, nelle sedi giurisdizionali riservate ai comuni cittadini. È da sottolineare che, essendo questo procedimento non prettamente giuridico, spesso viene utilizzato a fini politici, in modo da minare una figura di Presidente che sia invisa politicamente, sapendo di poter contare, eventualmente, su una maggioranza in Camera o in Senato sufficiente alla sua accusa e condanna.

In conclusione, il Presidente, laddove subisse una condanna, dovrà lasciare la carica e potrà anche essere interdetto dal ricoprire altre cariche che la Costituzione ha considerato meritevoli di tutela. A queste sanzioni di carattere giuridico ma anche politico si aggiungono, dove trovino applicazione, tutte le

²²⁰ E. S. CORWIN, *La Costituzione degli Stati Uniti cit.*, p. 14.

²²¹ «*Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States*».

²²² «*But the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law*».

altre sanzioni di carattere penale che l'ordinamento commini nei confronti dei fatti oggetto dell'*impeachment*. Dal disegno generale fin qui delineato, si può concludere nel senso di una irresponsabilità generale del Presidente degli Stati Uniti senza distinzione sulla base delle sue funzioni. Inoltre, essa sembra incentrata sulle eccezionali fattispecie punibili che la Costituzione stessa prevede. Tuttavia, è necessario tenere presente che nei gravi crimini o misfatti può rientrare, potenzialmente, ogni genere di illecito meritevole di essere punito a livello costituzionale.

3 La messa in stato d'accusa del *Bundespräsident* in Germania

Nella Repubblica federale tedesca, come descritto nel capitolo I § 3, il Presidente è una figura tendenzialmente neutra, che non può schierarsi politicamente. La sua figura rappresenta l'unità nazionale ed ha funzioni simili a quelle del Presidente italiano. Queste vicinanze con l'ordinamento italiano si manifestano anche nella responsabilità del Presidente federale e nel procedimento con cui essa viene fatta valere, che presenta alcuni punti di contatto con l'Italia. Al contempo, si registrano anche alcune differenze rilevanti, di cui si darà conto in seguito. Rimane ferma l'immunità del Presidente federale, in quanto egli gode, per estensione, dell'immunità parlamentare di cui all'art. 46 cc. 2-4 GG, che prevede l'autorizzazione a procedere, salvo che nei casi di flagranza di reato.

Avvicinandoci alla messa in stato d'accusa, occorre prendere le mosse dalla Legge Fondamentale. Ivi è da osservare l'articolo 61 GG, il quale dispone, nella prima parte del primo comma, che la «Dieta federale o il Consiglio federale possono accusare davanti alla Corte costituzionale federale il Presidente federale per deliberata violazione della Legge fondamentale o di altra legge federale»²²³. Si può subito apprezzare che, diversamente dal procedimento statunitense, che vede come giudicante il Senato, in Germania giudice è la Corte costituzionale federale, similmente all'Italia. Tuttavia, si differenzia da quest'ultima per il fatto

²²³ «*Der Bundestag oder der Bundesrat können den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen*».

che non è necessaria la presenza in seduta comune delle Camere, ma è sufficiente l'accusa di una o dell'altra. Segnatamente, l'aspetto più rilevante che occorre evidenziare è la necessità che la violazione sia intenzionale. Ne consegue che il Presidente federale non può essere incriminato per fatti od atti che abbia posto in essere colposamente, vale a dire senza dolo²²⁴. Ma, contemporaneamente, ciò significa anche che il Presidente risponde di qualunque violazione deliberata della GG o di altra legge fondamentale, per cui non sussiste neppure una distinzione, circa la sua responsabilità, tra funzionale ed extra-funzionale. Inoltre, il Presidente non può essere chiamato a rispondere dinanzi alla Corte per violazione di leggi diverse da quelle indicate, come, ad esempio, la legge di un *Land*²²⁵. Nulla di quanto si ritrova nell'art. 90 della Costituzione italiana, dove si fa riferimento soltanto all'alto tradimento e all'attentato alla Costituzione.

Tornando alla disposizione, essa prosegue prescrivendo che la «mozione per mettere in stato di accusa il Presidente federale deve essere presentata da almeno un quarto dei membri della Dieta federale o da un quarto di voti del Consiglio federale. La risoluzione sull'incriminazione deve ottenere la maggioranza di due terzi dei membri della Dieta federale o di due terzi dei voti del Consiglio federale. L'accusa viene sostenuta da un delegato dell'organo che ha proposto l'incriminazione»²²⁶. Seppur sia richiesto un *quorum* relativamente basso per la presentazione della mozione, esso si alza a due terzi in sede di deliberazione, diversamente dagli Stati Uniti e dall'Italia, dove è prescritta la maggioranza assoluta. In questa maniera, il costituente tedesco ha voluto assicurarsi che ad ottenere la messa in stato d'accusa del Presidente non potesse essere la mera maggioranza parlamentare, ma che fosse necessario un consenso sufficientemente ampio e rappresentativo della Camera di riferimento, tale da non delegittimare lo strumento ad un mero mezzo di opportunità politica.

²²⁴ M. CAVINO, *op. ult. cit.*, p. 43.

²²⁵ Cfr. con M. CAVINO, *op. ult. cit.*, p. 43, che cita anche W. ZIMMER, *Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction. Allemagne*, in *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2001, p. 137.

²²⁶ «Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einem Viertel der Stimmen des Bundesrates gestellt werden. Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages oder von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Die Anklage wird von einem Beauftragten der anklagenden Körperschaft vertreten».

Successivamente, approvata la mozione, si individua, internamente alla Camera che ha deliberato, un delegato che sostenga l'accusa dinanzi alla Corte costituzionale federale, svolgendo le funzioni di pubblico ministero²²⁷.

3.1 Le conseguenze giuridiche e politiche di una condanna

Proseguendo l'analisi dell'art. 61 GG, il comma 2° informa sull'esito del processo che si celebra dinanzi alla Corte costituzionale federale: «Qualora la Corte costituzionale federale constati che il Presidente federale è colpevole di una deliberata violazione della Legge fondamentale o di altra legge federale, lo può dichiarare decaduto dalla carica»²²⁸. L'esito del procedimento risultante in una condanna comporta, anche nel caso tedesco, la pena più grave politicamente che possa infliggersi al Presidente: la decadenza dalla carica. Come si può immaginare, il Presidente federale che venisse destituito in seguito a questo procedimento, vedrebbe, con ogni probabilità, decretata la fine della propria carriera politica e, salvo casi eccezionali, la diminuzione drastica della sua reputazione politica ma anche personale. In aggiunta, si evidenzia il disposto dell'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 61 GG: «Dopo l'incriminazione [la Corte] può decidere con ordinanza provvisoria che egli non può esercitare le sue funzioni»²²⁹. Questa sorta di misura cautelare personale prevede l'anticipazione della sanzione al tempo antecedente la condanna e si fonda sulla sussistenza di elementi che possano presumere verosimile una condanna.

La Costituzione tedesca non si esprime circa le conseguenze giuridiche di una condanna del Presidente a seguito del procedimento di messa in stato d'accusa. Tuttavia, si può argomentare, collegandosi all'art. 64 cc. 2-4 GG, che egli non goda più dell'immunità precedentemente garantitagli per via della carica coperta, per cui potrebbe essere chiamato a rispondere dinanzi ai tribunali ordinari dei fatti commessi, laddove integrino illeciti penali o di cui all'art. 18

²²⁷ V. per un confronto, G. ROBBES, *Constitutional law in Germany*, Alpen aan den Rijn, 2017, pp. 128-129.

²²⁸ «Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß der Bundespräsident einer vorsätzlichen Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes schuldig ist, so kann es ihn des Amtes für verlustig erklären».

²²⁹ «Durch einstweilige Anordnung kann es nach der Erhebung der Anklage bestimmen, daß er an der Ausübung seines Amtes verhindert ist».

GG. Ciò perché «la tutela della inviolabilità del Presidente federale sussiste solo durante la sua carica di capo di Stato e termina quindi, ad esempio, con le sue dimissioni»²³⁰.

In conclusione, è opportuno sottolineare che è scarna la disciplina relativa alla messa in stato d'accusa del Presidente federale e per quanto attiene alla sua inviolabilità si fa riferimento alla disciplina relativa ai parlamentari. Inoltre, non v'è mai stata una concreta applicazione dell'art. 61 GG fino ad oggi, per cui non esiste un caso concreto di cui sia possibile studiare lo svolgimento.

4 La messa in stato d'accusa del *Bundespräsident* in Austria: procedimento e condanna

L'ordinamento austriaco presenta una disciplina per la messa in stato d'accusa del *Bundespräsident* che si differenzia, per certi aspetti, da quella della Germania. La Costituzione austriaca distingue, innanzitutto, la responsabilità funzionale da quella extra-funzionale, tuttavia, prevede soltanto un privilegio di giurisdizione. Non è prevista, invece, un'immunità generale alla quale derogare prevedendo alcuni illeciti propri del Presidente federale²³¹. Ciò si può dedurre dalla lettera dell'art. 143 B-VG, secondo cui «l'accusa nei confronti dei soggetti menzionati nell'articolo 142²³² può essere sollevata anche per fatti perseguibili penalmente, che siano connessi con l'esercizio delle funzioni della persona che viene messa in stato d'accusa»²³³. In questo modo, il Presidente federale può essere chiamato a rispondere di eventuali illeciti penali che dovesse porre in essere in connessione alle funzioni che gli sono attribuite, secondo il

²³⁰ M. T. RÖRIG, P. PASSAGLIA (a cura di), *Il capo dello Stato ed i limiti all'esercizio della giurisdizione*, 2012, p. 27. Ivi si aggiunge anche che, opportunamente, per il tempo in cui sussiste la carica in capo al soggetto, vengono sospesi i termini di prescrizione, a prova del fatto che si tutela la carica e non la persona che la ricopre.

²³¹ Così sostiene M. CAVINO, *op. ult. cit.*, pp. 37 e 40-41. Tuttavia, è opportuno cfr. anche con J. MARKO, *Austria: Il Presidente federale: cit.*, p. 158, che parla di «privilegio dell'immunità». Invero sembra che il presidente goda di una immunità generale, in quanto egli può essere messo in stato d'accusa dinanzi alla Corte costituzionale soltanto per violazione della Costituzione, come specifica il comma 2°, lett. a) dell'art. 142 B-VG.

²³² Tra cui anche il *Bundespräsident*.

²³³ «Die Anklage gegen die in Artikel 142 Genannten kann auch wegen strafgerichtlich zu verfolgender Handlungen erhoben werden, die mit der Amtstätigkeit des Anzuklagenden in Verbindung stehen».

procedimento previsto all'art. 63 B-VG²³⁴. Per esemplificare, si può pensare ad un'ipotesi di corruzione di cui il Presidente federale sia concorrente. Tuttavia, risulta alquanto arduo riuscire a distinguere quando simili fatti non si debbano ascrivere alla violazione della Costituzione, che comporterebbe l'applicazione del procedimento di messa in stato d'accusa.

In ogni caso, il Presidente federale risponde di violazioni che siano intercorse o quantomeno collegate con l'esercizio delle sue funzioni e non di qualsiasi illecito compiuto in un contesto differente, come quello privato, per il quale caso il Presidente rimane coperto da immunità ed, eventualmente, può essere sottoposto ad un procedimento di destituzione ai sensi dell'art. 60 B-VG. Questo, però, è connotato da una valenza più politica che giuridica, come si vedrà in seguito, e quindi verrebbe attivato sulla base di criteri di opportunità e non strettamente giuridici.

Tornando alla responsabilità funzionale, essa viene confermata dal primo comma dell'art. 68 B-VG, il quale prevede che il «Presidente federale risponde davanti all'Assemblea federale, ai sensi dell'art. 142, degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni»²³⁵. Per far valere questa responsabilità, differentemente dall'ordinamento tedesco, il comma 2° del medesimo articolo dispone che «l'Assemblea federale deve essere convocata dal Cancelliere federale su deliberazione del Consiglio nazionale o del Consiglio federale»²³⁶. Qui, a decidere se mettere in stato d'accusa il Presidente federale non è una delle Camere, ma è l'Assemblea federale, ossia il medesimo organo che, antecedentemente alla riforma del 1929, aveva il dovere di eleggere il *Bundespräsident*. In questo modo si garantisce la partecipazione nella decisione della più ampia platea disponibile, conferendo una maggiore legittimità, oltre che solennità all'atto, similmente a quanto avviene in Italia, ove è previsto che

²³⁴ L'articolo prevede che sia necessario il non meglio qualificato «consenso» dell'Assemblea federale e che la richiesta di autorizzazione a procedere debba essere presentata al Consiglio nazionale, il quale, se delibera a favore, farà sì che il Cancelliere federale convochi l'Assemblea federale, la quale dovrà esprimersi sull'autorizzazione.

²³⁵ «*Der Bundespräsident ist für die Ausübung seiner Funktionen der Bundesversammlung gemäß Artikel 142 verantwortlich*».

²³⁶ «*Zur Geltendmachung dieser Verantwortung ist die Bundesversammlung auf Beschluß des Nationalrates oder des Bundesrates vom Bundeskanzler einzuberufen*».

il Parlamento deliberi la messa in stato d'accusa in seduta comune. Avendo, invece, riguardo alla deliberazione che comporta la convocazione dell'Assemblea federale, essa può provenire egualmente da ciascuna delle Camere. Il comma 3° dell'art. 68 B-VG specifica che essa debba, per essere valida, avere l'approvazione di almeno due terzi dei voti espressi da almeno metà dei membri della Camera in questione²³⁷. La maggioranza qualificata richiesta, oltre all'alto *quorum* costitutivo, rende una simile deliberazione appannaggio di una volontà largamente diffusa nella Camera, garantendo che non sia possibile per la sola maggioranza di Governo, o, peggio, per una minoranza, riuscire ad ottenere un risultato potenzialmente capace di neutralizzare una carica così rilevante nell'ordinamento. In questo modo, infatti, il costituente austriaco ha garantito che lo strumento non fosse utilizzabile a fini politici di parte, ma che, per il suo efficace esperimento, fosse necessario un consenso molto diffuso nella Camera di riferimento.

Una volta convocata l'Assemblea federale, essa delibera a maggioranza dei due terzi e con un *quorum* costitutivo della metà dei componenti. Laddove la decisione sia nel senso di procedere alla messa in stato d'accusa, a decidere sulla stessa, ai sensi dell'art. 142 c. 1° della Costituzione austriaca, è la Corte costituzionale. Essa è competente a decidere sulla messa in stato d'accusa di tutte le alte cariche dell'ordinamento austriaco e, ai sensi del comma 4° dell'art. 142 B-VG, può condannare il Presidente alla «perdita dell'incarico, e in presenza di particolari circostanze aggravanti anche [alla] perdita temporanea dei diritti politici»²³⁸.

Concludendo, in questo modo si può far valere la responsabilità giuridica del Presidente federale. Infatti, a sottolinearne il carattere giuridico, è la Corte costituzionale a deciderne e l'*iter* procedurale è certamente aderente al processo penale, con le garanzie e le modalità tipiche dello stesso. La pena comminata è la più afflittiva per una carica di una simile importanza e può persino collegarsi

²³⁷ «Zu einem Beschluß, mit dem eine Anklage im Sinne des Artikels 142 erhoben wird, bedarf es der Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder jedes der beiden Vertretungskörper und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen».

²³⁸ «Das verurteilende Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes hat auf Verlust des Amtes, unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust der politischen Rechte zu lauten».

alla perdita dei diritti politici, seppur solamente temporanea²³⁹. Tuttavia, risulta improbabile che il Presidente federale che sia stato condannato in seguito al procedimento appena descritto riesca a riacquistare e mantenere l'appoggio politico e popolare necessario per poter tentare nuovamente una carriera politica.

4.1 L'articolo 60 della Costituzione e la previsione di una "sanzione" avverso il *Nationalrat*

Un procedimento parallelo a quello descritto nel paragrafo precedente, ma connotato da un valore meramente politico, è quello previsto all'art. 60, c. 6°. In base ad esso, il *Bundespräsident* può essere destituito con *referendum*. Esso prende il nome di *recall* o di revoca perché l'organo che elegge il Presidente, ossia il corpo elettorale, è lo stesso che può decretarne la revoca, così «richiamandolo». Lo stesso istituto è previsto, come si darà conto, anche in Romania.

Il procedimento necessario ai fini della destituzione viene definito nel comma citato e prevede che abbia inizio dal Consiglio nazionale. Esso può deliberare sulla base di un *quorum* costitutivo della metà dei componenti ed uno deliberativo dei due terzi la convocazione dell'Assemblea federale. L'articolo specifica immediatamente che «per effetto di una simile deliberazione del Consiglio nazionale, il Presidente federale è impedito nell'ulteriore esercizio del suo ufficio»²⁴⁰. Questa sorta di misura cautelare che preventivamente anticipa l'effetto auspicato con l'attivazione del procedimento, sembra motivata da ragioni oltre che politiche, anche di carattere garantistico nei confronti del Consiglio nazionale. Impedendo, infatti, al Presidente federale l'esercizio dei suoi poteri, gli viene altresì precluso l'utilizzo del potere previsto all'art. 29 c. 1° della Costituzione austriaca, di cui si è parlato a suo tempo²⁴¹. In questo modo,

²³⁹ Ulteriori riferimenti all'istituto trattato in questo paragrafo si ritrovano in E. BERTOLINI, *Un Presidente "reattivo" cit.*, pp. 1004, 1009. V. altresì J. MARKO, *Austria: Il Presidente federale cit.*, pp. 158-159.

²⁴⁰ «Durch einen derartigen Beschluß des Nationalrates ist der Bundespräsident an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert».

²⁴¹ Si ricorda, tuttavia, la teorica facilità con cui il Presidente federale può sciogliere il Consiglio nazionale: è sufficiente addurre una motivazione che sia diversa da quella utilizzata per un eventuale precedente scioglimento.

il Consiglio nazionale può dare inizio al procedimento senza rischi ulteriori a quanto si dirà a breve²⁴².

Proseguendo, avvenuta la deliberazione con cui si richiede l'intervento dell'Assemblea federale, quest'ultima viene prontamente convocata dal Cancelliere federale²⁴³ e delibera a maggioranza dei due terzi dei voti espressi dalla metà dei componenti l'indizione del *referendum*. Laddove l'esito dello stesso sia positivo, il Presidente federale viene immediatamente e definitivamente destituito, con l'applicazione dell'art. 64. Quest'ultimo prevede, al primo comma, «che le funzioni del Presidente federale sono espletate da un Collegio composto dal Presidente, dal secondo Presidente e dal terzo Presidente del Consiglio nazionale»²⁴⁴.

Laddove, invece, il corpo elettorale decida di mantenere in carica il Presidente federale, il *referendum* ha l'effetto di una rielezione dello stesso per un ulteriore mandato di sei anni. Altresì, il *referendum* ha l'effetto di sciogliere il Consiglio nazionale. Ai sensi del primo comma dell'art. 29 B-VG richiamato dall'art. 60, il Governo federale indice nuove elezioni al fine di garantire la riunione di un nuovo Consiglio nazionale entro cento giorni dallo scioglimento.

Lo scioglimento del Consiglio federale è una conseguenza voluta dai costituenti con lo scopo di disincentivare in maniera molto netta l'esperimento di questo strumento da parte del Consiglio nazionale. A tal fine, si è efficacemente deciso di prevedere la più afflittiva sanzione dello scioglimento della Camera in questione, i cui componenti, di conseguenza, sono necessariamente coscienti che attivando il procedimento in esame si assumono un grave rischio. L'istituto, quindi, risponde principalmente ad una *ratio* di tutela del ruolo del Capo dello

²⁴² Al contempo, in via generale, si neutralizza il Presidente federale in via cautelare, sulla base della presunzione, data la forte approvazione parlamentare in tal senso, che sia colpevole e meritevole di giudizio.

²⁴³ Un'eccezione alla regola, in quanto ai sensi dell'art. 39, c. 1° del B-VG, l'Assemblea è convocata dal Presidente federale, salvo i casi eccezionali elencati nel comma, tra cui quello di richiesta di *referendum*. La *ratio* è facilmente ritrovabile nel chiaro conflitto di interessi in cui si troverebbe il Presidente federale che dovesse essere chiamato a convocare l'Assemblea federale che potrebbe indire il *referendum* sulla sua destituzione. Si è giustamente operato una scelta nel senso di assegnare questo dovere alla seconda carica del Paese in modo da scongiurare una simile ipotesi.

²⁴⁴ «...üben der Präsident, der zweite Präsident und der dritte Präsident des Nationalrates als Kollegium die Funktionen des Bundespräsidenten aus».

Stato e, soprattutto, della stabilità dello stesso, che non può venire, in questo modo, minata da una maggioranza politica che non gradisca il Presidente federale.

Dal punto di vista della carica presidenziale, l'esito negativo del referendum comporta, al contrario, un premio, consistente in una rielezione per un ulteriore mandato, fermo restando il limite massimo di dodici anni complessivi. Ne consegue che il Presidente può godere, oltre che del risultato della consultazione, anche di una più forte legittimazione elettorale in vista del rinnovato mandato.

Come si è potuto osservare fino a questo punto, l'istituto analizzato si dimostra particolarmente bilanciato nel suo esercizio, tutelando, da una parte, il Consiglio nazionale dal rischio di scioglimento da parte del Presidente, e, dall'altra, il Presidente stesso da un procedimento che già al suo attivarsi ne comporta l'inibizione dei poteri. Anche per questa ragione, non si sono registrati casi di applicazione di questa disciplina nell'ordinamento austriaco. Un'ulteriore causa è ritrovabile anche nella concreta imprevedibilità dell'esito di un simile procedimento, fatto che aggrava ulteriormente il rischio che il *Nationalrat* si accollerebbe nel caso di attivazione della procedura di messa in stato d'accusa²⁴⁵.

5 La responsabilità del Presidente in Francia precedente e successiva alla riforma del Titolo IX della Costituzione

Il Presidente della Repubblica francese, in quanto vertice di un sistema semipresidenziale, somma su di sé poteri che, in certa misura, sono più ampi e con implicazioni di maggiore portata rispetto agli omologhi degli ordinamenti appena trattati. Insieme a lui, anche il Primo ministro svolge, seppur in seconda battuta, un ruolo di grande rilevanza. Difatti, egli, controfirmandone gli atti, si assume la responsabilità politica delle scelte operate dal Presidente, così rendendolo irresponsabile, salvo specifiche eccezioni.

L'irresponsabilità del Presidente, tuttavia, non è rimasta invariata nei suoi limiti durante il corso della V Repubblica. Difatti, l'intero assetto costituzionale sulla

²⁴⁵V., per un quadro più dettagliato, M. STELZER, *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, Oxford and Portland, Oregon, 2011, pp. 121-123.

responsabilità presidenziale, incluso il procedimento di messa in stato d'accusa, è stato oggetto di una duplice revisione costituzionale intervenuta nel biennio 2007-2008.²⁴⁶ Precedentemente, l'art. 68 della Costituzione, che definiva l'ambito in cui si ravvisa la responsabilità del Capo dello Stato, disponeva che il Presidente «non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che in caso di alto tradimento»²⁴⁷. Ne conseguiva che qualsiasi atto o fatto che non fosse stato posto in essere nell'esercizio delle funzioni del Presidente o che, seppur esercitato nell'ambito delle sue funzioni, non potesse qualificarsi come alto tradimento²⁴⁸, non poteva configurare una responsabilità del Presidente della Repubblica²⁴⁹. Il procedimento, inoltre, prevedeva che fosse competente a giudicare l'Alta Corte di giustizia²⁵⁰, per cui il Presidente godeva anche di un privilegio di giurisdizione.

Infine, – è doveroso specificarlo – per «tutti gli altri casi, e cioè per tutte le infrazioni alla legge che non fossero riconducibili all'esercizio delle sue funzioni, il Presidente era considerato pienamente responsabile, cioè privo di qualsiasi privilegio sia sostanziale che processuale e quindi sottoposto, come qualsiasi altro cittadino, al diritto comune. Giudice ordinario e giudice speciale erano considerati due magistrature aventi competenza concorrente»²⁵¹.

²⁴⁶ Il riferimento va alla Legge costituzionale n. 238 del 23 febbraio 2007 ed alla Legge costituzionale n. 724 del 23 luglio 2008.

²⁴⁷ «*Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison*».

²⁴⁸ Fattispecie, tra l'altro, non definita né dalla Costituzione, né da altre fonti legislative. Si è preferito lasciare che fosse la giurisprudenza dell'Alta Corte a riempire di contenuto la disposizione, anche con riguardo al trattamento sanzionatorio.

²⁴⁹ V., sul punto, R. BIAGI, *Una delle polemiche più dure sotto la III coabitazione: l'immunità penale del Presidente della Repubblica tra diritto e privilegio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, reperibile sul sito https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/771.pdf, p. 1.

²⁵⁰ «L'Alta Corte era formata, in base agli articoli 1 e 2 della legge organica n. 59-1 del 2 gennaio 1959, da ventiquattro giudici titolari e dodici giudici supplenti, eletti per metà dall'Assemblea nazionale (ad ogni rinnovo di essa) e per metà dal Senato (ad ogni rinnovo parziale di esso) tra i propri membri, mentre le funzioni di pubblico ministero erano esercitate dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione assistito dal primo *Avocat général* e da due *Avocats généraux* da lui scelti». Così C. B. DI STURCO, P. PASSAGLIA (a cura di), *Il Capo dello Stato ed i limiti all'esercizio della giurisdizione. Francia, 2012*, p. 7, reperibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_CapoStato_112012.pdf, p. 8, nota 4.

²⁵¹ R. BIAGI, *op. ult. cit.*, p. 1.

Dunque, se prima del 2007, il Presidente della Francia godeva di una irresponsabilità delimitata da un nesso di collegamento con le sue funzioni e, soprattutto, poteva essere chiamato a rispondere degli atti o fatti che non erano posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni, con la revisione del titolo IX della Costituzione, questo elemento è stato modificato nel senso di un ampliamento dell'irresponsabilità di cui il Presidente gode. Infatti, l'art. 67 Cost. francese oggi in vigore, prevede che il «Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti in quanto tale, su riserva dei provvedimenti esplicitati negli articoli 53-2 e 68»²⁵².

Dal testo, in prima battuta, si evince una «continuità con la disciplina previgente»²⁵³ nella parte in cui egli viene definito irresponsabile per gli atti posti in essere nella qualità di Presidente²⁵⁴, in quanto già prima la responsabilità funzionale non rimaneva in capo al Presidente. Peraltro, vi sono due eccezioni a questo principio. La prima è prevista all'art. 53-2²⁵⁵ della Costituzione francese e fa riferimento alla giurisdizione della Corte penale internazionale, che si estende anche nei confronti del Presidente, conformemente al proprio Statuto. Dinanzi alla Corte, dunque, il Presidente non può opporre la propria qualifica al fine di impedire che si proceda contro di lui, ma sarà soggetto *in toto* alla sua giurisdizione.

La seconda è contenuta nell'art. 68 comma 1°, che costituisce, nella forma di una deroga al generale regime di irresponsabilità previsto dall'art. 67 Cost.

²⁵² «*Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68*».

²⁵³ C. B. DI STURCO, P. PASSAGLIA (a cura di), *Il Capo dello Stato ed i limiti all'esercizio della giurisdizione. Francia*, 2012, p. 7, reperibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_CapoStato_112012.pdf.

²⁵⁴ Da tenere in considerazione è il fatto che non esista una definizione legislativa o giurisprudenziale dei limiti della categoria in esame. Come illustra C. B. DI STURCO, *op. ult. cit.*, pp. 7-8, la dottrina, tra cui R. GOUTTES, *Conclusions sur l'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 10 octobre 2001*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, n. 49, pp. 51 ss., fa riferimento alla responsabilità ministeriale, «dalla quale è possibile desumere che nella categoria degli atti funzionali rientrano esclusivamente gli atti strettamente necessari alla realizzazione dei compiti istituzionali del Presidente della Repubblica, mentre gli atti compiuti in occasione dell'esercizio di un potere presidenziale, ma ad esso consustanziali, non sono coperti dall'irresponsabilità».

²⁵⁵ «*La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998*».

francese, il nuovo paradigma della responsabilità funzionale del Presidente, sancendo la possibilità di destituirlo soltanto laddove egli realizzi una «mancanza ai propri doveri [considerata] incompatibile con l'esercizio del proprio mandato»²⁵⁶. La vaghezza dell'assunto, in aggiunta al fatto che ora è il Parlamento in seduta comune a poterlo destituire, ha reso l'istituto prettamente politico per quanto attiene al carattere, ma anche di difficile attuazione concreta, soprattutto con riferimento alle maggioranze richieste, come si darà conto in seguito²⁵⁷.

Con riguardo, invece, alla responsabilità extra-funzionale del Capo dello Stato, l'art. 67, ai commi 2° e 3°, recita che egli non può essere «richiesto di testimoniare durante il suo mandato, di fronte a nessuna giurisdizione o autorità amministrativa francese. Egli non può essere oggetto di un'azione in giustizia, di un'indagine, di un atto di istruzione giudiziaria o di citazione. Sono sospesi nei suoi riguardi tutti i termini di prescrizione o di decadenza. 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»²⁵⁸. Queste norme non erano previste nel testo precedente e introducono espressamente un'inviolabilità perdurante fino al termine del mandato presidenziale. In questo modo, il Presidente è, da un lato, protetto durante il suo mandato, in modo che possa agire senza il timore di azioni giudiziarie finalizzate a screditarlo politicamente. Dall'altro, non gode di questa libertà in perpetuo, in quanto potrà subire le conseguenze delle proprie azioni successivamente alla conclusione del suo mandato, ossia quando egli torna ad essere un comune cittadino²⁵⁹. Si può sostenere, quindi, che la Costituzione intendesse proteggere non tanto la persona del Presidente, quanto il prestigio della carica che egli ricopre, la cui

²⁵⁶ «*Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*».

²⁵⁷ Cfr. con M. VOLPI, *op. ult. cit.*, pp. 188-189.

²⁵⁸ «*Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu*».

«*Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions*».

²⁵⁹ Con la conseguenza che egli debba essere trattato allo stesso modo rispetto agli altri cittadini, in virtù del principio di eguaglianza che è storicamente stata cardine dell'ordinamento francese.

legittimazione sarebbe minata laddove si ammettessero azioni nei suoi confronti durante il suo mandato²⁶⁰. Si può, dunque, concludere, nel senso della sussistenza di una immunità del Presidente durante la pendenza del suo mandato in termini di responsabilità per atti non afferenti alla sua carica e che, con il cessare di quest'ultima e decorso il termine di un mese, anche l'immunità viene meno, con la conseguenza che il Presidente potrà esser chiamato a rispondere di precedenti atti o fatti, o a partecipare in procedimenti dove sia richiesto di farlo, salvo l'intervento della prescrizione.

5.1 Il procedimento di messa in stato d'accusa e gli effetti in caso di condanna

Per quanto attiene al procedimento finalizzato a porre in stato d'accusa il Presidente della Repubblica francese, la Costituzione ne dà l'essenziale all'art. 68, demandando, al quinto comma dell'art. 68, che una legge organica definisca «le condizioni di applicazione del presente articolo». Tuttavia, tale legge è stata adottata soltanto nel 2014, dopo diversi anni dalla riforma²⁶¹. Nondimeno, stando al primo comma dell'art. 68 Cost. francese, esso dispone che la «destituzione viene pronunciata dal Parlamento riunito in Alta Corte»²⁶². La Corte, diversamente da quanto disposto prima della riforma del Titolo IX della Costituzione, prevede che essa sia composta da ventidue membri, designati per metà da ciascuna Camera, riuniti in Alta Corte. La scelta dei membri deve tendere a riflettere la composizione politica di ciascuna Camera, in modo da garantire un'opportuna rappresentatività all'interno della Corte²⁶³. Quest'ultima può essere convocata soltanto laddove venga seguito un *iter* complesso ma dalle scadenze temporali brevi²⁶⁴. Il procedimento prende le mosse da una proposta di almeno un decimo dei membri di una Camera proponente. La proposta, motivata con le allegate mancanze ai propri doveri di cui al primo comma dell'art. 68,

²⁶⁰ Per completezza, va sottolineato che tale modifica costituzionale è scaturita da una sentenza del *Conseil Constitutionnel*, poi ripresa dalla Corte di cassazione francese nel 2001, dove sono stati definiti, non senza creare nuovi problemi interpretativi, i limiti del privilegio di giurisdizione del Presidente, che non può più dirsi assoluto, e l'improcedibilità assoluta nei suoi confronti durante il mandato.

²⁶¹ Si tratta della Legge organica n. 1392 del 24 novembre 2014.

²⁶² «*La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour*».

²⁶³ Tali specifiche disposizioni sono rinvenibili all'art. 5 della Legge organica citata.

²⁶⁴ M. R. DONNARUMMA, *Le statut jurisdictionnel du chef de l'État et sa destitution*, cit., p. 6.

viene immediatamente comunicata dal Presidente della Camera in questione al Presidente della Repubblica e al Primo ministro²⁶⁵. Successivamente, la proposta viene sottoposta al vaglio dell'ufficio della Camera proponente, il quale, se ravvisa il rispetto delle condizioni anzidette, trasmette la stessa alla Commissione permanente competente in materia di leggi costituzionali, che può, se non la rigetta, deciderne l'iscrizione all'Ordine del Giorno per la discussione in Aula. Il voto deve intervenire al più tardi il quindicesimo giorno successivo alle conclusioni della Commissione. Laddove la proposta venisse adottata, essa viene immediatamente trasmessa all'altra Camera, che deve provvedere alla sua approvazione nel medesimo termine dalla ricezione, ai sensi dell'art. 3 della Legge organica n. 1392 del 2014. La mancata approvazione da parte di una delle due Camere preclude la prosecuzione del procedimento. Se, invece, la proposta viene approvata da entrambe le Camere, viene convocata senza indugio l'Alta Corte, la quale decide sulla base delle informazioni allegate da una Commissione di dodici vicepresidenti scelti in egual numero dalle Camere in loro seno. Il Presidente della Repubblica, o un suo sostituto, può essere sentito dalla Commissione, laddove ne faccia richiesta. La Commissione redige un rapporto che viene consegnato ai membri della Corte, nonché al Presidente della Repubblica e al Primo ministro²⁶⁶.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 68, l'Alta Corte deve deliberare entro un mese dalla ricezione degli atti, pena l'estinzione del procedimento. Il dibattito è pubblico e può prenderne parte anche il Presidente. Il voto, avente ad oggetto la destituzione del Presidente, avviene a scheda segreta e la decisione ha effetto immediato²⁶⁷. Le maggioranze richieste sono rinvenibili al quarto comma dell'art. 68, secondo il quale le «decisioni prese in applicazione del presente articolo richiedono una maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che

²⁶⁵ Così prevede l'art. 1 della Legge organica n. 1392/2014. Essa sancisce anche che non è ricevibile alcun emendamento alla proposta in alcuno stato dell'*iter* parlamentare della stessa e che se ne può dare una sola lettura in ciascuna Camera.

²⁶⁶ Si noti che questo rapporto, contenente l'accusa assieme ai fatti che ne provano il fondamento, oltre alle dichiarazioni difensive del Presidente, viene reso pubblico.

²⁶⁷ «*La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat*».

compongono l'assemblea interessata o l'Alta Corte»²⁶⁸. La Costituzione si premura di vietare la possibilità di delegare il voto e di precisare che si conteggiano soltanto i voti favorevoli alla proposta di riunire la Corte o alla destituzione.

Come si è anticipato, l'oggetto della decisione è la destituzione del Presidente dalla carica che egli ricopre. Conseguentemente, laddove l'Alta Corte decidesse in tal senso, la sanzione che viene comminata al Presidente è prettamente politica, in quanto non è previsto che la Corte si esprima su altre questioni, le quali, eventualmente, saranno oggetto di decisione di tribunali ordinari, laddove la legge lo preveda. Il procedimento di messa in stato d'accusa del Presidente francese risulta così uno strumento di natura eminentemente politica, perché ha inizio, si sviluppa e si esaurisce all'interno del Parlamento e i soggetti che vengono chiamati a parteciparvi sono parlamentari.

La sanzione prevista è, coerentemente, la massima irrogabile in ambito politico. Tuttavia, è bene tenere presente che l'attivazione, la prosecuzione e la conclusione con successo di un simile procedimento risulta, nel concreto della politica, molto improbabile, soprattutto tenendo in considerazione il fatto che la Francia è un Paese governato dal *fait majoritaire*, per cui è altamente improbabile che si possano raggiungere le maggioranze richieste per la destituzione del Presidente. L'ipotesi, invece, pare più fattibile – e appetibile politicamente – nel caso di coabitazione. Tuttavia, non si sono registrati, fino ad oggi, casi in cui si sia pervenuti all'applicazione dell'art. 68 della Costituzione francese.

6 L'irresponsabilità del Re di Spagna

La Costituzione di Spagna ribadisce la tradizionale inviolabilità²⁶⁹ del Re e ne riconosce espressamente l'irresponsabilità all'art. 56, c. 3° secondo il quale la

²⁶⁸«*Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour*».

²⁶⁹Secondo M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato cit.*, pp. 27-29, la distinzione tra inviolabilità e irresponsabilità del re si ritrova nel fatto che alla prima corrisponde «una immunità giuridica assoluta, senza alcuna distinzione tra gli atti relativi all'esercizio delle

«persona del Re è inviolabile e non è soggetta a responsabilità»²⁷⁰. Per dare effettività a questa affermazione, il comma prosegue sancendo la necessità della controfirma per ciascuno dei suoi atti ai fini della validità degli stessi²⁷¹. L'unica eccezione è prevista all'art. 65, c. 2°, dove si enuncia la facoltà del Re di nominare, con atto non soggetto a controfirma ministeriale, «i membri civili e militari della sua Casa». Come può vedersi, l'ambito nel quale il Re può agire liberamente è molto ristretto, coerentemente all'assunto generale della Costituzione spagnola, la quale definisce e disciplina una Monarchia parlamentare nella quale il Re ha una posizione di mera rappresentanza e simbolicità.

La Costituzione prosegue, in tema di irresponsabilità del Re, prevedendo all'art. 64 che gli «atti del Re saranno controfirmati dal Presidente del Governo e, se del caso, dai Ministri competenti. La proposta e la nomina del Presidente del Governo e lo scioglimento previsto nell'articolo 99 saranno controfirmati dal Presidente del Congresso»²⁷². I costituenti spagnoli si sono quindi premurati di specificare che anche nella delicata situazione in cui si dà inizio ad una nuova legislatura, mediante la proposta e la nomina di una persona alla carica di Presidente del Governo, nonché il momento in cui si decreta lo scioglimento di entrambe le Camere a causa della loro inabilità a conferire la fiducia necessaria ad un candidato per la Presidenza del Governo, sarà necessario che a controfirmare il relativo atto del Re sia un'altra personalità politica, ossia il Presidente del Congresso, che se ne assume così anche la responsabilità politica. Lo stesso principio viene riaffermato in via generale, per ragioni presumibilmente di completezza, al secondo comma dell'art. 64 Cost. spagnola: «Degli atti del Re saranno responsabili i soggetti che li controfirmeranno»²⁷³.

funzioni di Capo dello Stato e gli atti ad essa estranei» secondo il principio del *the king can do no wrong*.

²⁷⁰ «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad».

²⁷¹ «I suoi atti saranno sempre controfirmati nella forma stabilita nell'articolo 64, essendo privi di validità senza detta controfirma, salvo quanto disposto nell'articolo 65, 2».

²⁷² «Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso».

²⁷³ «De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden».

Questo assetto di irresponsabilità generale è tipico delle monarchie di tutta Europa ed è dimostrazione della tradizione che vede il Re come persona incapace di far del male, nel senso non che essa dev'essere dotata di una così alta dignità e caratura morale, che non è essenzialmente possibile imputarle il compimento di azioni che possano comportarne una responsabilità²⁷⁴.

Tuttavia, non può immaginarsi, nella realtà odierna, che il Re sia veramente incapace di fare del male, o quantomeno di porre in essere comportamenti contrari alla sua natura e alla morale che la società considera adeguata ad una simile personalità. Infatti, non è difficile rinvenire concreti comportamenti che membri delle monarchie europee han tenuto in specifiche occasioni e che siano stati giudicati dalla società come non conformi alla carica di queste persone, se non addirittura riprovevoli o scandalosi. Invero, rimane comunque necessaria la dotazione di un sistema finalizzato a garantire che nella posizione del Sovrano vi sia una persona capace e decorosa, almeno in linea generale. A tal riguardo, in dottrina²⁷⁵ si è fatto riferimento ad un istituto che ha finalità più ampie e la cui applicazione può essere motivata da svariate ragioni. Si tratta dell'abdicazione, unico mezzo che tradizionalmente pone fine alla qualità di Re, oltre al decesso. Questo strumento è previsto all'art. 59, comma 5° della Costituzione spagnola, che lo cita soltanto disponendo che il procedimento da seguirsi in tal caso viene definito da una Legge organica. Tuttavia, è rilevante per i fini della presente trattazione in quanto è l'unico strumento attraverso il quale è possibile, teoricamente, sanzionare un eventuale comportamento del Re che sia considerabile meritevole di biasimo. Per comprendere quale comportamento possa prendersi in considerazione, si può fare riferimento anche all'art. 60, comma 1° della Costituzione, secondo cui il «Re, al momento di essere proclamato di fronte alle Cortes Generali, presterà giuramento di svolgere fedelmente le sue funzioni, osservare e far osservare la Costituzione e le leggi e

²⁷⁴ Cfr. con C. G. PICÓ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Il Capo dello Stato ed i limiti all'esercizio della giurisdizione. Spagna*, p. 47.

²⁷⁵ V. ad esempio, J. DE MIGUEL BÁRCENA, J. TAJADURA TEJADA, *La jefatura del estado en España*, in *Percorsi Costituzionali*, vol. 1, 2022, p. 216.

rispettare i diritti dei cittadini e delle Comunità Autonome»²⁷⁶. Dunque, sarebbe possibile, almeno astrattamente, indurre il Re all'abdicazione laddove dovesse venir meno, in modo grave, agli adempimenti cui egli è tenuto in virtù di tale giuramento. La soluzione può trovare fondamento anche nel fatto che, ove non si possa ipotizzare alcuna sanzione di fronte al disonore di un tale giuramento, allora quest'ultimo perde ogni sua funzione, oltre che valore.

Tuttavia, permane un problema di fondo che non è di presta risoluzione: l'abdicazione è un atto volontario del Re e dunque non è possibile imporgliela giuridicamente. A tal riguardo, si può tentare di superare l'*impasse*, mediante un'interpretazione originale dell'art. 59 Cost. spagnola. Il comma secondo di questo articolo prevede, infatti, che, laddove «il Re fosse inabile all'esercizio della sua autorità e l'impossibilità fosse riconosciuta dalle Cortes Generales, eserciterà immediatamente la Reggenza il Principe ereditario della Corona, se di maggiore età. Se non lo fosse, si procederà nella maniera prevista nel comma precedente, fino a che il Principe ereditario arrivi alla maggiore età»²⁷⁷. Alla luce di questa disposizione, si potrebbe ipotizzare una situazione tale per cui il Re sia considerato formalmente inabile dalle *Cortes Generales*, con la conseguenza che egli verrebbe esautorato del proprio potere, similmente agli effetti di una abdicazione.

A tal riguardo, pur non considerando in concreto la delicatezza e l'instabilità politica ed istituzionale in cui dovesse versare la Spagna laddove si arrivasse a contemplare l'assurda ipotesi di dover neutralizzare il Re, sarebbe comunque molto arduo immaginare, in concreto, che una simile mossa politica non possa essere considerata esterna all'ordine costituzionale.

Per queste ragioni, è opportuno concludere ribadendo che, ad oggi, il Re di Spagna gode di irresponsabilità politica e di una inviolabilità giuridica e politica, per cui è virtualmente impossibile che egli sia chiamato a rispondere di qualsiasi

²⁷⁶«El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas».

²⁷⁷«Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad».

fatto od atto, in forza dell'antico ed affermato principio del *the king can do no wrong*.

7 La responsabilità del Presidente della Romania

Nel quadro costituzionale rumeno, il Presidente della Repubblica occupa un piano preminente assieme al Primo ministro, tuttavia, concretamente, egli non ha la possibilità, salvo in pochissimi casi connessi alla sua funzione di garanzia costituzionale²⁷⁸, di emanare atti non soggetti a controfirma. Inoltre, la Costituzione specifica, all'art. 100, c. 2°, che «i decreti emessi dal Presidente della Romania nell'esercizio delle sue funzioni previste all'art. 91 commi 1° e 2°, all'articolo 92, commi 2° e 3°, all'articolo 93, comma 1° e all'articolo 94, lettere a), b), d), si controfirmano da parte del Primo ministro»²⁷⁹. La disposizione prevede chiaramente la necessità della controfirma del Primo ministro per i decreti emanati dal Presidente nei casi indicati. Infatti, la volontà dei costituenti è stata quella di esonerare il Presidente dalla responsabilità funzionale politica degli atti che emana, trasferendola al Primo ministro e non ad altri ministri.

Val la pena rammentare che egli è dotato di alcuni poteri propri, come quello di indire *referendum* su questioni di interesse nazionale, oppure della possibilità di mandare messaggi alle Camere, nonché del potere di rinvio delle leggi o di impugnarle dinanzi alla Corte costituzionale, i quali non prevedono controfirma ministeriale. In tali casi, egli rimane politicamente responsabile di questi atti.

Proseguendo, mediante un rinvio, l'art. 84, c. 2° della Costituzione estende al Presidente l'immunità che viene riconosciuta ai parlamentari all'art. 72 Cost. rumena, per quanto concerne le opinioni politiche espresse nell'esercizio del

²⁷⁸ Si pensi al potere di rinvio o di impugnazione di una legge dinanzi alla Corte costituzionale.

²⁷⁹ «Decretele emise de Președintele României în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute în articolul 91 alineatele 1 și 2, articolul 92 alineatele 2 și 3, articolul 93 alineatul 1 și articolul 94 literele a), b) și d) se contrasemnează de primul-ministru». Le ipotesi a cui si fa rinvio sono le seguenti: firma di trattati internazionali e ad attività diplomatiche, possibilità di mobilitare le forze armate e di rispondere in caso di aggressione armata, dichiarazione di stato d'assedio o di emergenza, assegnazione di decorazioni e titoli onorifici, concessione dei gradi di maresciallo, generale ed ammiraglio, nonché concessione della grazia individuale.

proprio mandato. Ne consegue una generale irresponsabilità funzionale in ambito politico, che tuttavia, trova un forte limite all'art. 95, di cui si tratterà in seguito.

Per quanto concerne la responsabilità extra-funzionale del Presidente, il rinvio attuato al solo primo comma dell'art. 72 Cost. rumena, implica, *per converso*, che a lui non sia possibile applicare i commi 2° e 3°, i quali quindi rimangono riferiti ai parlamentari. Nei confronti di questi ultimi, infatti, è prevista la possibilità di indagarli senza autorizzazione a procedere ma non di perquisirli, fermarli o di arrestarli senza preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza²⁸⁰. Ne consegue che il Presidente, durante il suo mandato, non può essere né indagato, né sottoposto ad alcuna misura limitativa delle sue libertà, stante la maggiore garanzia che i costituenti han desiderato porre a tutela della sua carica.

In conclusione, il Presidente gode sia di irresponsabilità funzionale che extra-funzionale, trovando, tuttavia, il suo limite nell'art. 95 Cost rumena, ma anche nell'art. 96 Cost. rumena, che afferisce prettamente alla sua responsabilità giuridica, come meglio si illustrerà in seguito.

7.1 Gli articoli 95 e 96 della Costituzione: procedimento ed effetti

L'art. 95 Cost. rumena introduce e disciplina il *recall* del Presidente, che «appare come un ibrido tra un *impeachment* sottoposto alla ratifica del corpo elettorale e una revoca popolare di natura politica»²⁸¹. Mediante questo procedimento, è possibile far valere la responsabilità politica del Presidente ed ottenere, eventualmente, la sua destituzione²⁸². Il 1° comma dispone che nel «caso di

²⁸⁰ In caso di flagranza di reato, invece, sono ammessi il fermo e la perquisizione, ma tali atti sono revocabili *ex post* dalla Camera di appartenenza laddove non ne ravvisi il fondamento. Giova specificare altresì che la competenza su questa materia è esclusiva dell'Alta Corte di cassazione e giustizia.

²⁸¹ A. GRATTERI, *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali cit.*, p. 143. L'A. specifica anche che, diversamente dall'ordinamento austriaco, in Romania non è previsto, come sanzione, l'automatico scioglimento del Parlamento che volesse destituire un Presidente che invece gode ancora della maggioranza del sostegno del corpo elettorale. Evidentemente, i costituenti han ritenuto che questo istituto fosse già sufficientemente bilanciato nell'assetto costituzionale delineatosi.

²⁸² V. anche M. A. ORLANDI, *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale cit.*, p. 1163.

commissione di taluni fatti gravi mediante i quali viola la Costituzione, il Presidente della Romania può essere sospeso dalla funzione da parte della Camera dei Deputati e del Senato, in seduta comune, con il voto della maggioranza dei deputati e dei senatori, dopo la consultazione della Corte costituzionale. Il Presidente può dare spiegazioni al Parlamento sui fatti che gli si imputano»²⁸³. Il fondamento giuridico del procedimento si ritrova, dunque, in un'espressione di profonda vaghezza, ossia quella di fatti gravi. Questi, inoltre devono comportare una violazione della Costituzione. Si può ritenere che, a mitigare la poca concretezza della terminologia usata, possa sopperire la Corte costituzionale, la quale è obbligatoriamente consultata sul tema. Tuttavia, come la Corte stessa ha già specificato²⁸⁴, questo parere consultivo non vincola in alcun modo il Parlamento, il quale rimane ultima istanza e quindi può riempire di significato l'espressione in base a quanto risulti politicamente più opportuno²⁸⁵. Ottenuto il parere della Corte costituzionale, è possibile procedere alla votazione. Affinché questa sia valida, è necessario raggiungere un *quorum*²⁸⁶ della metà più uno dei membri delle due Camere votanti a favore della destituzione. Specifica il secondo comma che la «proposta di sospensione dalla funzione può essere formulata da almeno un terzo del numero di deputati e di senatori e si porta, senza ritardo, alla conoscenza del Presidente»²⁸⁷. Sembra opportuno interpretare il *quorum* nel senso che sia sufficiente che la proposta pervenga da un terzo dei membri di una delle Camere, non quindi un terzo delle Camere riunite in seduta comune.

²⁸³ «În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută».

²⁸⁴ Il riferimento è al parere n. 1 del 5 aprile 2007 e alla sentenza n. 730 del 9 luglio 2012 della Corte costituzionale, consultabili rispettivamente sui seguenti siti: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/06/Aviz_1_2007.pdf e <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/139554>.

²⁸⁵ Nello stesso senso, A. GRATTERI, *op. ult. cit.*, p. 143, sottolinea che la non vincolatività del parere, di fatto, attenua «il valore giuridico delle violazioni che gli possono essere contestate e [accentua] il carattere politico del procedimento».

²⁸⁶ Ai sensi dell'art. 5 c. 2° della L. n. 3 del 2000, disciplinante il *referendum*.

²⁸⁷ «Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștință Președintelui».

Il terzo comma dell'art. 95 Cost. rumena dispone che, se «la proposta di sospensione dalla funzione è approvata, al più in trenta giorni si organizza un *referendum* per la destituzione del Presidente»²⁸⁸. In questi termini si può apprezzare con maggiore chiarezza la portata dell'istituto in esame: il costituente ha disposto che a decidere definitivamente sulla questione sia il corpo elettorale, così come è il corpo elettorale ad eleggere il Presidente. La circolarità della Costituzione trova la sua ragione nella scelta di fondo di porre al centro del nuovo ordinamento costituzionale successivo al cessato regime comunista il principio democratico, quale fonte di legittimazione suprema per qualsiasi forma di potere politico²⁸⁹. Concretamente, tuttavia, l'effettività di questa scelta, dipende da differenti fattori. Conviene specificare, infatti, che il *referendum*, per essere valido nel suo risultato, deve registrare un'affluenza pari ad almeno il cinquanta per cento più uno degli elettori, raggiunta la quale, si può decider validamente sulla destituzione del Presidente a maggioranza dei voti espressi. Laddove non venga raggiunto tale *quorum* costitutivo, il risultato è invalido e l'effetto è il mantenimento in carica del Presidente²⁹⁰. Come può, quindi, concludersi, l'effetto principale in caso, invece, di approvazione mediante *referendum* è la destituzione del Presidente dalla sua carica, una sanzione di carattere eminentemente politico. Tuttavia, si specifica che sono fatte salve le eventuali conseguenze in sede giudiziaria ordinaria. Infatti, essendo il Presidente tornato nella qualità di cittadino ordinario al momento della destituzione, non è più tutelato da alcuna immunità, per cui può essere citato in giudizio o imputato anche per i fatti commessi anteriormente alla cessazione dalla carica stessa.

²⁸⁸ «Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui».

²⁸⁹ In aggiunta, come sottolinea M. A. ORLANDI, in *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, cit., p. 234, la possibilità delle Camere di deferire il Presidente al giudizio popolare è una reminiscenza dell'ordinamento weimariano, ove già si era ideato questo contrappeso al potere presidenziale.

²⁹⁰ Si può argomentare, in tema, che anche il mancato raggiungimento del *quorum* costitutivo sia manifestazione, in realtà, di una precisa volontà degli elettori di non andare a votare, consci dell'effetto conseguente la minore affluenza sul *quorum*. Tuttavia, seppur non si possa escludere, in linea teorica, la funzionalità di un simile ragionamento, esso non considera il fatto che non recandosi alle urne, l'elettore esprime un messaggio ambiguo e più facilmente propendente al disinteresse e all'indifferenza verso la *res* pubblica, a danno del principio democratico stesso.

Considerando ora l'art. 96 Cost. rumena, esso prevede e disciplina la procedura di messa in stato d'accusa del Presidente per il reato di alto tradimento. Il primo comma recita: «La Camera dei deputati ed il Senato, in seduta comune, con il voto di almeno due terzi del numero di deputati e di senatori, possono decidere la messa in stato d'accusa del Presidente della Romania per alto tradimento»²⁹¹. Similmente agli ordinamenti già trattati, viene richiesta la presenza di entrambe le Camere, a garanzia di maggior rappresentatività della decisione. Altresì viene imposta una maggioranza qualificata molto elevata, i due terzi, al fine di precludere un utilizzo improprio, in chiave ostruzionistica, da parte di minoranze parlamentari ostili al Presidente. Convenientemente, il secondo comma prevede che la richiesta di messa in stato d'accusa pervenga dalla maggioranza dei deputati o dei senatori e che venga portata senza ritardo a conoscenza del Presidente, dimodoché questi possa rendere spiegazioni sui fatti che gli vengono imputati²⁹². Il terzo comma dell'art. 96 Cost. rumena, in via cautelare, data la gravità dell'accusa e la maggiore probabilità che essa sia fondata, essendo sostenuta dalla gran parte del Parlamento, impone *de iure* la sospensione del Presidente dalla data dell'approvazione della richiesta alla data della destituzione²⁹³.

In ogni caso, deliberata la messa in stato d'accusa, il procedimento prosegue dinanzi all'Alta Corte di cassazione e giustizia, la quale ha competenza a decidere sulla questione attribuitale direttamente *ex lege* dall'art. 96, c. 4° Cost. rumena²⁹⁴. Ivi, la Corte può decidere per il rigetto dell'accusa o per l'accoglimento della stessa. Nel caso di rigetto, il Presidente mantiene la titolarità della carica fino, eventualmente, allo scadere naturale del suo mandato. Se invece l'accusa viene considerata fondata e quindi accolta, il Presidente, nel

²⁹¹ «Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare».

²⁹² «Propunerea de punere sub acuzare poate fi inițiată de majoritatea deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștință Președintelui României pentru a putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută».

²⁹³ «De la data punerii sub acuzare și până la data demiterii Președintele este suspendat de drept».

²⁹⁴ «Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare».

momento in cui la decisione di condanna assume la qualifica di cosa giudicata, è *de iure* destituito dalla carica. Notevole rilevare che, ad oggi, è astrattamente ipotizzabile che il Presidente possa fare ricorso avverso un'eventuale decisione di accoglimento dinanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, laddove lamenti una violazione dei suoi diritti politici. Tuttavia, non v'è registrazione di una simile decisione, non essendoci mai stata una messa in stato d'accusa del Presidente ex art. 96 Cost. rumena dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi.

In conclusione, la Costituzione rumena prevede due procedimenti parzialmente sovrapponibili finalizzati alla destituzione del Presidente della Repubblica. Il primo, disciplinato all'art. 95 della Costituzione è un procedimento di carattere politico e prevede una duplice condizione per produrre l'effetto previsto: la deliberazione a maggioranza qualificata del Parlamento in seduta comune e l'approvazione mediante *referendum* da parte del corpo elettorale, anch'essa sottoposta ad un *quorum* costitutivo del cinquanta per cento più uno degli aventi diritto al voto. Il secondo procedimento, di carattere più giurisdizionale, prevede la messa in stato d'accusa per alto tradimento da parte del Parlamento in seduta comune a maggioranza dei due terzi dei componenti e la decisione da parte dell'Alta Corte di cassazione e giustizia. In entrambi i casi, si precisa che il Presidente, laddove perda la sua carica, può essere convenuto in giudizio dinanzi ai tribunali ordinari per i fatti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, non essendo più coperto dall'immunità di cui all'art. 72, c. 1° Cost. rumena.

CAPITOLO III

CASI CONCRETI DI MESSA IN STATO D'ACCUSA DEL CAPO DELLO STATO

Premessa

Dopo aver acquisito contezza dei procedimenti che ciascun ordinamento considerato prevede, è opportuno analizzare alcuni casi in cui si è avuta effettiva applicazione degli istituti fin qui trattati, in modo da apprezzarne meglio la portata e per osservare anche temi che oggi non solo rilevano a livello statale, ma soprattutto a livello internazionale. Ciò perché, come è agilmente intuibile, già il solo tentativo di instaurare un procedimento di messa in stato d'accusa contro il Capo dello Stato comporta delle ripercussioni gravi sia a livello politico, sia a livello mediatico, ma soprattutto a livello di politica internazionale, laddove si tratti di uno Stato di primaria importanza come, ad esempio, gli Stati Uniti.

Ciò premesso, occorre altresì precisare che non si darà conto, in questo capitolo, di ciascuno degli ordinamenti considerati fino ad ora. La causa di questa scelta è il fatto che per la maggioranza degli stessi, ossia Italia, Germania, Austria, Francia e Spagna, seppur, in taluni casi, vi siano state iniziative in tal senso, in nessuno di essi si è giunti ad un effettivo processo con conseguente pronuncia dell'organo competente. Le ragioni sono di varia natura e si estendono dalla sufficiente stabilità delle istituzioni esaminate all'impossibilità intrinseca di tale ipotesi, qual è il caso della Spagna, dove, come si è osservato, non esiste un procedimento di messa in stato d'accusa del Re.

Ne consegue, dunque, che saranno esaminati in questa sede soltanto gli ordinamenti statunitense e rumeno, nei quali, come si vedrà, si è avuta applicazione degli istituti di *impeachment* e di *recall*.

1 L'impeachment contro Andrew Johnson del 1868

Primo caso di *impeachment* verso un Presidente della storia degli Stati Uniti d'America, è manifestazione culminante di un più profondo risentimento che persisteva dopo la fine della Guerra di secessione americana ed infestava i

rapporti tra il Congresso, in maggioranza repubblicano, e il Presidente Johnson, democratico²⁹⁵. Egli venne eletto Vicepresidente sotto la Presidenza di Abraham Lincoln e divenne, nel 1865, *de iure* Presidente dopo l'assassinio di questi²⁹⁶ in forza del dettato costituzionale, rimanendo in carica fino al 1869. Durante questo periodo, il Presidente Johnson dovette interfacciarsi con un Congresso di vedute spesso opposte alle proprie, aspetto frequentemente foriero di attriti²⁹⁷, come dimostrano i numerosi veti posti agli atti normativi del Congresso e da quest'ultimo superati mediante successive deliberazioni a maggioranza qualificata. Infatti, seppure la coscienza dell'esigenza di ricostruzione della nazione, nonché della sua unità politica²⁹⁸ fosse condivisa tanto dal Presidente quanto dal Congresso, a causa dei differenti – e talvolta opposti – approcci dei due poteri a tali esigenze, non fu possibile evitare l'acuirsi del conflitto e ciò culminò nel tentativo di *impeachment* del Presidente Johnson del 1868.

Considerando più da vicino le fondamenta dell'accusa, essa affonda radici nella richiesta di istituzione di una commissione d'inchiesta, che venne presentata il sette gennaio 1867 alla Camera dei rappresentanti mediante «tre risoluzioni distinte [presentate dai Rappresentanti] Loan e Kelso, del Missouri, e [dal Rappresentante] Ashley dell'Ohio»²⁹⁹. Il testo della risoluzione di Ashley, poi effettivamente sottoposto ai voti, recava un unico capo d'accusa, riferendosi ai gravi crimini e misfatti che la Costituzione prevede. Esso, poi si articolava in «usurpazione di potere e violazione di legge» sotto forma di cinque differenti punti, che erano rispettivamente: uso corrotto del potere di nomina, uso corrotto del potere di grazia, uso corrotto del potere di veto, disposizione di proprietà pubbliche degli Stati Uniti, interferenze nelle elezioni. Questa risoluzione venne

²⁹⁵G. NEGRI, *Impeachment*, in *Enc. Dir.*, Vol. XX, 1970, p. 250.

²⁹⁶V., sul punto, D. O. STEWART, *Impeached. The trial of President Andrew Johnson and the fight for Lincoln's legacy*, New York, 2009, p. 19, il quale riferisce: «Until the Republicans nominated him for vice president, Johnson was best known for a single courageous act. In 1861, the senators and congressmen from eleven Southern states had to decide whether to follow their states into rebellion. Only one, Senator Andrew Johnson of Tennessee, stood with the Union».

²⁹⁷Per di più un Congresso in maggioranza repubblicano, diversamente dal Presidente Johnson.

²⁹⁸Come anche D. O. STEWART, *op. ult. cit.*, p. 29 sottolinea, «[t]he greatest challenge facing Johnson was reconstruction: reconstruction of the Southern states, and reconstruction of the Union with the South in it».

²⁹⁹E. G. ROSS, *History of the impeachment of Andrew Johnson, President of the United States, by the House of Representatives and his trial by the Senate for high crimes and misdemeanors in office*, New York, 1868, p. 46.

ammessa al voto in aula e ottenne l'approvazione con 107 voti a favore, 39 contrari e 45 astenuti³⁰⁰. La questione tornò in Congresso il due marzo del medesimo anno, quando un funzionario diede lettura del rapporto redatto dall'apposita Commissione di giustizia³⁰¹ incaricata delle indagini con l'approvazione della risoluzione, dal quale si deduce che queste non erano ancora terminate a causa della mole di lavoro e della lontananza geografica dei testi da sentire³⁰². Di conseguenza, si diede seguito ad ulteriori indagini e, alla data del 25 novembre 1867, la Commissione sottopose un nuovo rapporto alla Camera bassa. Esso concludeva nel senso di procedere con la messa in stato d'accusa. Dunque, il 7 dicembre successivo, la risoluzione finalizzata a sottoporre ad *impeachment* Andrew Johnson venne ammessa al voto dell'aula. Tuttavia, essa fu rigettata con 108 voti sfavorevoli rispetto ai 57 favorevoli³⁰³, per la mancanza di un solido apparato accusatorio.

Fu necessario attendere il *Tenure of Civil Office Act* per vedere un nuovo tentativo di *impeachment* nei confronti del Presidente Johnson. L'atto prevedeva «che i funzionari federali (e fra questi sono da intendere anche i capi dei dipartimenti o ministri) nominati dal Presidente con «il parere ed il consenso» del Senato, potevano essere dal Presidente medesimo revocati, ma solo con eguale consenso della Camera Alta»³⁰⁴. Il Presidente aveva apposto il suo veto³⁰⁵ sull'atto, ma, come già accadde in più occasioni precedentemente, la Camera bassa superò lo stesso mediante una nuova deliberazione della medesima legge a maggioranza dei due terzi dei componenti della stessa. Tuttavia, quando vi fu occasione, ciò non fece desistere il Presidente Johnson dal disapplicarla,

³⁰⁰ V. E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, pp. 46-47.

³⁰¹ *Committee on the Judiciary*.

³⁰² L'unico membro democratico della Commissione, il Rappresentante Ancona, invece, fece rapporto asserendo la vacuità di quanto finora indagato, intendendo con ciò sostenere la totale mancanza di prove a sostegno dell'accusa propugnata, con l'auspicio di non procedere in ulteriori indagini. Tuttavia, la sua proposta non ebbe seguito.

³⁰³ Fino a questo punto, v. E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, pp. 47-52.

³⁰⁴ Così G. NEGRI, *op. ult. cit.*, p. 250. L'A. aggiunge che in passato «la questione era già stata risolta in senso opposto sotto Washington e Jefferson e questo dava adito a diffuse perplessità circa la costituzionalità della legge in questione». Tuttavia, la legge venne approvata per arginare le continue sostituzioni di personalità chiave in cariche federali da parte del Presidente Johnson con persone a lui fedeli e non apprezzate dal Congresso o dal Senato.

³⁰⁵ Sul presupposto che la legge minasse il potere esecutivo, subordinandolo al consenso del Senato.

rimuovendo autonomamente Edwin M. Stanton dalla carica di Segretario per la Guerra, con notifica del 21 febbraio 1868 sostituendolo *ad interim* con il generale Lorenzo Thomas³⁰⁶. Il Senato ne prese atto e condannò l'azione quasi unanimemente. Dopo quasi un anno dal primo tentativo di *impeachment* mai avviato, il Presidente aveva creato un'occasione perfetta per un secondo tentativo, le cui basi giuridiche erano ben più solide, essendo la violazione al *Tenure of Civil Office Act* lampante³⁰⁷. Il 22 febbraio 1868 venne presentata alla Camera dei rappresentanti la risoluzione³⁰⁸ di *impeachment* che fu approvata dalla stessa con 126 voti a favore e 47 contrari. Seguì immediatamente la nomina di due membri³⁰⁹ per la preparazione del rapporto al Senato, ove si presentarono il 25 febbraio 1868 per il prosieguo della procedura³¹⁰. Il 4 marzo venne data lettura in Senato degli undici articoli formulanti l'accusa, ossia di aver commesso alti crimini e misfatti in violazione del *Tenure of Civil Office Act*, avendo rimosso dall'ufficio di Segretario per il Dipartimento di Guerra l'On. Stanton senza il consenso né il parere del Senato e avendolo sostituito con il Gen. Thomas, anche qui, senza il preventivo consenso né parere del Senato, con l'intento di violare la Costituzione degli Stati Uniti³¹¹. Non solo, il Presidente veniva anche accusato di aver cospirato con Thomas di impedire, o comunque rendere più difficoltoso, l'esercizio del suo ufficio all'On. Stanton, nonché di ostruire l'applicazione del *Tenure of Civil Office Act*, oltre ad altre minori

³⁰⁶ E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, p. 66. V. anche, per completezza, D. M. DEWITT, *The impeachment and trial of Andrew Johnson, seventeenth President of the United States, a history*, New York, 1903, pp. 180-231.

³⁰⁷ V. anche G. NEGRI, *Impeachment*, in *Enc. Dir.*, Vol. XX, 1970, pp 250-251.

³⁰⁸ Non senza voci contrarie, tra cui il democratico Brooks di New York, il quale sosteneva: «*Sir, we have long been in the midst of a revolution. Long, long has our country been agitated by the throes of that revolution. But we are now approaching the last and the final stage of that revolution in which, like many revolutions that have preceded it, a legislative power not representing the people attempts to depose the executive power, and thus to overthrow that constitutional branch of the Government*» come riporta E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, p. 70.

³⁰⁹ Thaddeus Stevens di Pennsylvania e John A. Bingham dell'Ohio.

³¹⁰ Dei due fu Stevens a prendere parola, come segue: «*Mr. President. in obedience to the order of the House of Representatives, we appear before you, and in the name of the House of Representatives and of all the people of the United States, we do impeach Andrew Johnson, President of the United States, of high crimes and misdemeanors in office; and we further inform the Senate that the House of Representatives will in due time exhibit particular articles of impeachment against him and make good the same; and in their name we demand that the Senate take order for the appearance of said Andrew Johnson to answer said impeachment*».

³¹¹ V., sul punto, E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, pp. 77-84.

accuse. Il Presidente Johnson comparve in aula il 23 marzo 1868 per rispondere a ciascun articolo dell'accusa. Egli sostenne che non gli era possibile mantenere Stanton in carica a causa della mancanza di fiducia in quest'ultimo, visto come un «pericolo del pubblico interesse»³¹². Inoltre, sostenne di aver agito conformemente alla Costituzione ed alle leggi degli Stati Uniti, nell'esercizio dei poteri conferiti al Presidente dalle suddette fonti di diritto e che il *Tenure of Civil Office Act* fosse privo di efficacia nella parte in cui prevedeva il necessario consenso e parere del Senato circa la rimozione di taluni soggetti da cariche pubbliche, in quanto contrastante con la stessa Costituzione. Evidenziò, sul punto, il dovere del Presidente di intervenire in questi casi, in quanto principale difensore della Costituzione e quindi tenuto al dovere di «comparare gli atti del Congresso con la stessa e di dichiararli inefficaci quando contrastanti con la carta fondamentale»³¹³.

Esaurite, dunque, le accuse e le difese, venne disposto il giudizio, presieduto dal Presidente della Corte Suprema degli Stati Uniti, Salmon P. Chase. Il processo ebbe inizio il 30 marzo 1868. Il Senato, in maggioranza repubblicano, tenne inizialmente una riunione interna in cui era data facoltà, a chi lo avesse voluto, di motivare il proprio voto, esprimendo il proprio parere sull'accusa. Ivi risultò, sorprendentemente, che, diversamente da quanto previsto, l'accusa non era considerata sufficientemente solida a parere di molti senatori repubblicani, diversamente da quanto si aspettavano i rappresentanti promotori dell'*impeachment*. Anzi, venne sottolineata la debolezza della parte che doveva essere la più forte, ossia il primo articolo³¹⁴. Inoltre, molti repubblicani dichiararono di non poter votare a favore di una condanna su parte o anche su tutti gli articoli dell'accusa.

³¹² E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, p. 85.

³¹³ E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, p. 87 che così riporta le parole di Johnson: «[...] *and to be necessary for the complete and proper execution of his constitutional duties. should be in some proper way submitted to that judicial department of the government intrusted by the Constitution with the power. and subjected by it to the duty, not only of determining finally the construction of and effect of all acts of Congress. but of comparing them with the Constitution of the United States and pronouncing them inoperative when found in conflict with that fundamental law which the people have enacted for the government of all their servants*».

³¹⁴ E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, pp. 129-131.

Proseguendo, il sedici maggio 1868 il Senato si riunì per votare sull'accusa presentata. Si iniziò con il voto dell'undicesimo articolo, che ripresentava, nella sostanza, le argomentazioni degli altri dieci. Di cinquantaquattro membri, in maggioranza repubblicani, soltanto trentacinque votarono a favore di una condanna, e diciannove contro. Il Presidente Johnson, quindi, non venne condannato per un solo voto di differenza. Dinanzi a tale sorprendente risultato, alcuni membri del Senato, nel tentativo di ottenere più tempo, sperando che ciò potesse modificare le intenzioni di voto in direzione più sfavorevole al Presidente, chiesero ed ottennero che la seduta si aggiornasse il 26 maggio successivo. Ivi proseguirono i voti degli articoli secondo e terzo, con il medesimo risultato. Prendendo atto di quanto fino a quel momento accadde, il Senato decise all'unanimità di abbandonare il voto del resto degli articoli, ritenendo inutile, se non inopportuno proseguire con il voto già conoscendone il risultato³¹⁵.

L'intero procedimento si concluse, dunque, senza la condanna del Presidente Johnson, il quale rimase in carica fino alla naturale scadenza del mandato. Non è arduo prefigurarsi la reazione dell'ala repubblicana che aveva proposto e promosso l'*impeachment*. Di maggiore rilevanza è, tuttavia, il fatto che con questa inedita decisione, il Senato degli Stati Uniti ha apposto un precedente vincolante, il cui effetto è quello di precludere, almeno in via astratta, la destituzione del Presidente sulla base di «motivi strettamente politici»³¹⁶ e quindi di parte.

Concludendo, il fallito tentativo di *impeachment* nei confronti del Presidente Andrew Johnson del 1868 fu un evento straordinario e primo nella storia della Federazione. Esso è stato il risultato estremo di tensioni sociali e politiche che

³¹⁵ E. G. ROSS, *op. ult. cit.*, pp. 140-143. Era, infatti, già più che chiaro quale sarebbe stato il risultato nell'eventualità in cui si fosse proceduto al voto del resto degli articoli. Ciò anche in forza delle dichiarazioni rese dai molti senatori che presero parte alla conferenza antecedente le votazioni. Già da quel momento, infatti, le convinzioni che fondavano la sicurezza dei promotori dell'*impeachment* subirono un forte ridimensionamento, tanto da indurne buona parte a riconsiderare l'iniziale volontà di procedere. Poco sarebbe cambiato, però, dato che il procedimento era ormai stato avviato e sarebbe dovuto necessariamente giungere ad una conclusione.

³¹⁶ Così C. BOLOGNA, *Partitico o politico? L'impeachment di Donald Trump e la polarizzazione del sistema politico americano*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2020, p. 157, che ivi fa anche riferimento a L. TRIBE, *American Constitutional Law*, New York, 2000, p. 176.

avevano lacerato gli Stati Uniti fino a quel momento e le cui cicatrici tutt'oggi permangono. Nonostante entrambe le due istituzioni – Presidente e Congresso – avessero avuto, in quei frangenti, la medesima intenzione, ossia quella di riportare all'ordine l'Unione, il primo ebbe un approccio più moderato e per certi versi involutivo, mentre il secondo propose per metodi talvolta più drastici e punitivi³¹⁷.

2 *L'impeachment* contro Richard M. Nixon del 1974

Dopo il tentativo di *impeachment* nei confronti di Johnson, gli Stati Uniti non videro nuovamente un Presidente potenzialmente in stato d'accusa fino al 1974, anno in cui si avviò l'*iter* contro il repubblicano Richard Nixon. Quest'ultimo aveva vinto le elezioni presidenziali del 1972 con un'ampia maggioranza, conquistando un secondo mandato. La sua Presidenza si svolse in un periodo di crisi interna causata da più elementi: la guerra in Vietnam, l'assassinio del Presidente J. F. Kennedy e del Senatore R. Kennedy, fratello di quest'ultimo, ma anche con l'assassinio di Martin Luther King Jr. Un contesto che presenta talune similitudini con quello in cui A. Johnson fu sottoposto a *impeachment*³¹⁸. Tuttavia, è necessario anche sottolineare una differenza di non poca importanza, ossia il fatto che, mentre A. Johnson divenne Presidente senza essere eletto come tale³¹⁹, Nixon vinse le elezioni per un secondo mandato, per di più con un grande distacco rispetto al candidato G. McGovern. Questa diversa intensità di legittimazione democratica del proprio potere ebbe risvolti negativi nei confronti

³¹⁷Il Presidente, ad esempio, si opponeva alle intenzioni del Congresso di punire pesantemente i Sudisti, volendo, almeno inizialmente, concedere loro la grazia a patto che giurassero fedeltà all'Unione. V., sul punto, M. A. GENOVESE, A. D. HOWARD, *Encyclopedia of the American Presidency* cit., pp. 39-40.

³¹⁸ Così D. P. FRANKLIN, S. M. CARESS, R. M. SANDERS, C. D. TARATOOT, *The politics of Presidential Impeachment*, New York, 2020, p. 82, il quale sottolinea che tali situazioni potevano far «sembrare giustificabili azioni di governo estreme». In questo senso è da intendersi il paragone che gli AA. operano con il Presidente Johnson. Oltre a governare in periodi di grave lutto, entrambi i Presidenti si interfacciarono con Congressi le cui maggioranze erano di partito opposto rispetto al proprio, rendendo più caustico il rapporto tra le due istituzioni.

³¹⁹Si ricorda, sul punto, che Andrew Johnson divenne Presidente *de iure* dopo l'assassinio di Abraham Lincoln.

di Johnson e, per quanto attiene a Nixon, causò una sua errata convinzione di superiorità alla legge, con conseguente abuso delle sue funzioni³²⁰.

Tuttavia, avendo riguardo ai fatti che hanno portato all'apertura di un procedimento nei suoi confronti, questi trovano fonte nello scandalo che prese il nome di *Watergate*. Esso prende le mosse da un'apparentemente semplice effrazione che si tenne nel complesso d'uffici *Watergate*, sito in Washington, sede de Quartieri Generali del Comitato Democratico Nazionale, ben sei mesi prima delle elezioni del 1972. In quell'occasione cinque uomini vennero arrestati, tra cui l'ex agente della C.I.A. James McCord, che aveva svolto funzioni di consulente alla sicurezza nel Comitato per la Rielezione del Presidente voluto da Nixon per le elezioni del 1972. Questo aspetto, assieme ad altri fatti, indussero all'apertura di un'inchiesta da parte dell'F.B.I. e di una Commissione del Senato, ma anche di investigazioni private attuate da due giornalisti del *Washington Post*. Presto si scoprì che l'effrazione non era un semplice tentato furto, ma aveva motivi più loschi, diretti a sabotare il Comitato Democratico Nazionale, al fine di facilitare la rielezione di Nixon. Inoltre, nei mesi seguenti divenne sempre più chiaro il legame tra questa effrazione e la Casa Bianca nonché con lo stesso Presidente Nixon, il quale aveva tentato di insabbiare l'inchiesta e di mantenere un certo distacco dai fatti, al fine di non compromettere la propria immagine politica³²¹. La graduale ricostruzione dei fatti e individuazione dei responsabili portò, però, ben presto ad una convergenza sulla persona del Presidente, soprattutto a seguito dell'ascolto di nastri riportanti conversazioni compromettenti³²², che inizialmente il Presidente si rifiutò di fornire sulla base del principio di *executive privilege* di cui godeva, ma che fu

³²⁰ Così riferisce A. HIRSCH, *Impeaching the President. Past, Present and Future*, San Francisco, 2018, in <https://ereader.perlego.com/1/book/3592746/9>, il quale parla di *hubris* riferendosi all'atteggiamento di R. Nixon.

³²¹ Sul punto, v. D. P. FRANKLIN, S. M. CARESS, R. M. SANDERS, C. D. TARATOOT, *The politics of Presidential Impeachment*, cit., p. 83.

³²² Di cui, tra l'altro, mancavano diciotto minuti e mezzo. In giudizio, inizialmente la causa di questo vuoto venne imputata alla segretaria del Presidente, Rose Mary, la quale avrebbe, per errore, premuto il pedale sbagliato cancellando l'intervallo di nastro in esame mentre rispondeva al telefono. Successivamente, questa ricostruzione si dimostrò fasulla, in quanto era impossibile, per la segretaria, allungarsi in una posizione innaturale tale da compiere le due azioni contemporaneamente. Inoltre, si accertò che le cancellazioni furono cinque, escludendo quindi categoricamente la casualità delle stesse.

costretto a consegnare in seguito alla sentenza *United States vs. Nixon* della Corte Suprema che dichiarava l'inammissibilità della richiesta formulata da Nixon di non fornire le registrazioni.

In questo modo, si accertò il coinvolgimento del Presidente nello scandalo. Nel dettaglio, si accertò che egli ne fu ideatore e che gestì la vicenda, anche se non in autonomia, tutto il tempo, tentando anche di insabbiare le indagini successivamente alla loro scoperta³²³.

La Camera bassa, avendo già autorizzato l'apposita Commissione d'inchiesta ai fini dell'*impeachment* del Presidente Nixon, la quale aveva anche formulato l'accusa in articoli³²⁴, non poté mai esprimersi sugli stessi. Ciò in quanto l'otto agosto 1974, il Presidente R. Nixon diede le sue dimissioni, dietro indicazione di una delegazione di repubblicani. In questo modo, posto dinanzi ad una certa condanna, il Presidente ha scelto di porre fine al procedimento mediante un espediente che avrebbe precluso al Congresso ulteriori sviluppi.³²⁵ Con un atto di non poca ambiguità e molto discusso, un mese dopo le sue dimissioni, Nixon venne graziato incondizionatamente dal nuovo Presidente Gerald Ford.

Concludendo, lo scandalo *Watergate* e il suo epilogo dimostrano in maniera lampante la facilità con cui è possibile che il Presidente non adempia più alle funzioni che la Costituzione gli impone e come questi possa deviare dal fare gli interessi dell'Unione, utilizzando, per fini di parte ed illeciti, proprio quel potere che la Costituzione gli assegna a tutela della stessa e dell'intero popolo americano. Inoltre, seppur fosse dubbio che il Presidente potesse essere processato dal Senato successivamente alle sue dimissioni³²⁶, fu invece certo che

³²³V. D. P. FRANKLIN, S. M. CARESS, R. M. SANDERS, C. D. TARATOOT, *The politics of Presidential Impeachment*, cit., p. 83, ma anche M. A. GENOVESE, A. D. HOWARD, *Encyclopedia of the American Presidency*, quarta ed., New York, 2021, p. 527, nonché A. HIRSCH, *Impeaching the President*, cit., cap. 3.

³²⁴Fino al momento delle dimissioni del Presidente, gli articoli comprendevano accuse di ostruzione della giustizia, abuso di potere, nonché l'illegittimo rifiuto del Presidente di conformarsi alle richieste di produrre evidenze.

³²⁵Per completezza, v. M. A. GENOVESE, A. D. HOWARD, *Encyclopedia of the American Presidency* cit., p. 528.

³²⁶Che il Presidente possa essere processato per *impeachment* anche dopo la sua cessazione dalla carica, sia essa dovuta a dimissioni o per il naturale scadere del mandato, è stato successivamente dimostrato con l'*impeachment* di Donald John Trump del 2021, su cui il Senato si era pronunciato il 13 febbraio 2021, tre settimane dopo lo scadere del suo mandato.

Nixon, tornando ad avere la qualità di cittadino ordinario, avrebbe potuto essere chiamato a rispondere del suo operato nelle sedi ordinarie. Tuttavia, in questo specifico caso, l'intervento della grazia incondizionata ha reso impossibile procedere contro Nixon in quelle sedi, di fatto garantendogli l'impunità.

3 L'impeachment contro William Jefferson (Bill) Clinton del 1998. La vicenda e le indagini

Un ulteriore ed interessante caso si è sviluppato nei confronti del democratico Bill Clinton, rieletto Presidente con le elezioni del 1996, in presenza di una Camera dei rappresentanti e di un Senato che già dal 1994 erano passati in maggioranza ai repubblicani, dopo essere stati per una quarantina d'anni in mano ai democratici. Questa inversione, unita all'intenzione dei repubblicani di fare largo uso dei poteri investigativi di cui il Congresso è dotato, contro un Presidente democratico³²⁷, comportarono una ricerca anche pretestuosa di motivi per sottoporlo ad *impeachment*. Del resto, rispetto all'*impeachment* di Andrew Johnson, quello di Clinton ha avuto genesi da una relazione extraconiugale, le cui conseguenze hanno avuto risvolti ulteriori e ben più ampi. Tuttavia, non mancarono né in sede di Commissione Giustizia della Camera né in sede di voto al Senato parlamentari che sottolineassero la frivolezza e il contrasto del principale fondamento dell'impianto accusatorio di Clinton rispetto anche solo al caso *Watergate*³²⁸, senza dover scomodare il caso di A. Johnson.

Osservando da vicino la vicenda, occorre prendere le mosse da alcune premesse essenziali per comprendere il decorso della stessa. Innanzitutto, bisogna evidenziare che già nell'agosto del 1994, un collegio di giudici aveva incaricato

³²⁷Così M. A. GENOVESE, A. D. HOWARD, *Encyclopedia of the American Presidency* cit., p. 69, che sottolinea come in passato, sia Reagan che Bush fossero stati bersaglio di inchieste attivate dai democratici e chiaramente politicamente schierate. I repubblicani, dunque, avevano l'intenzione di attuare il medesimo trattamento nei confronti di Clinton.

³²⁸Per esempio, il consigliere democratico del Congresso Lowell ha sottolineato ironicamente la differenza tra il caso *Watergate* e quello in esame paragonando le registrazioni su nastro che vennero prodotte nei due casi: mentre, nel primo i nastri dimostravano l'abuso che Nixon aveva fatto della C.I.A., dell'F.B.I. nonché dell'I.R.S., nel caso di Clinton tra le conversazioni rilevanti si trovavano «Monica Lewinsky e Linda Tripp mentre parlano di shopping». Così A. HIRSCH, *Impeaching the President*, cit., cap. 4.

il procuratore generale Kenneth Starr di condurre indagini sullo scandalo di *Whitewater*, un caso di bancarotta in cui Clinton, all'epoca dei fatti governatore dell'Arkansas, era coinvolto per aver acquistato assieme alla moglie Hillary un terreno edificabile da mettere successivamente a reddito, ma che si rivelò una perdita, anche se meno consistente per i Clinton di quanto lo fosse stata per altri soggetti coinvolti nell'affare³²⁹. Da queste indagini, successivamente, il procuratore Starr ebbe istruzione di espandere il proprio operato includendo la vicenda oggetto del processo tra Clinton e Paula Jones. Tale processo, aperto nel 1994, si fonda sull'accusa di Paula Jones di aver subito da Clinton molestie sessuali nel maggio del 1991, quando era impiegata dello Stato di Arkansas, di cui Clinton era governatore³³⁰. In questa vicenda, in grado di appello, venne richiesto a Clinton di testimoniare. Ricoprendo la carica di Presidente, questi oppose, dinanzi alla Corte suprema, la propria immunità, ma questa decise comunque per la legittimità della richiesta di testimonianza, obbligandolo così a comparire. Proprio in quella deposizione, al Presidente venne chiesto se avesse avuto relazioni con altre specifiche donne³³¹, tra cui Monica Lewinsky, che, al momento dei fatti oggetto del giudizio, svolgeva uno *stage* presso la Casa Bianca³³². A questa domanda, il Presidente mentì sotto giuramento, sostenendo di non aver mai avuto relazioni sessuali con quella persona³³³. Inoltre, anche M. Lewinsky venne chiamata a testimoniare. Al fine di nascondere i fatti, il Presidente l'indusse a firmare un *affidavit* con cui negava di aver avuto alcuna

³²⁹Proprio questa minor perdita, unita ad altri fatti riguardanti soltanto in via indiretta i Clinton, spinse il procuratore Starr ad indagare il futuro Presidente.

³³⁰Secondo l'accusa, Clinton avrebbe fatto accompagnare P. Jones in una camera di un hotel del centro abitato di Little Rock dove le avrebbe fatto *avances* e proposte intime in uno stato di nudità, da lei rifiutate. Dinanzi a questo rifiuto, Clinton avrebbe chiesto a P. Jones di serbare il segreto su questa vicenda. Per completezza, v. A. HIRSCH, *Impeaching the President*, cit., cap. 4.

³³¹In quel frangente, il giudice S. W. Right aveva concesso ai difensori di P. Jones, ai fini della *discovery*, che si potessero formulare quesiti su eventuali altre relazioni che il Presidente avesse avuto con donne impiegate presso il suo ufficio. Concordemente, venne chiamata a testimoniare Monica Lewinsky, dopo aver scoperto di lei grazie a dichiarazioni di Linda Tripp.

³³²Ci si riferisce al mese di novembre del 1995. All'epoca, M. Lewinsky aveva l'età di ventidue anni.

³³³Sul punto, il Presidente aveva anche reso dichiarazioni in occasione di un discorso pubblico tenuto il 26 gennaio del 1998 in cui reiterò quanto negato in giudizio. La frase utilizzata dal Presidente divenne storicamente simbolo della vicenda: «*I did not have sexual relations with that woman*».

relazione con lui e le chiese di dare i regali da lui ricevuti alla segretaria del Presidente. Egli cercò anche di convincere quest'ultima implicitamente, mediante commenti suggestivi, a negare a sua volta i fatti che conosceva³³⁴. Tuttavia, i difensori di Paula Jones produssero prove, tra cui analisi del DNA su un vestito di M. Lewinsky, che chiaramente sconfessavano quanto dichiarato dal Presidente. Conseguentemente, K. Starr chiese l'autorizzazione ad indagarlo anche per spergiuo, proseguendo le indagini fino al 9 settembre 1998.

3.1 Il dibattito nella Camera dei rappresentanti e il processo in Senato

Una volta concluse le indagini, il procuratore Starr depositò presso la Commissione Giustizia della Camera il suo rapporto, in cui dichiarava che «il Presidente aveva commesso atti che, in molti casi, costituivano fondamento per un procedimento di *impeachment*»³³⁵. In particolare, il Presidente non avrebbe onorato il proprio dovere costituzionale di rispettare le leggi quando avrebbe fuorviato sia il Congresso, sia il popolo americano negando la sua relazione con Monica Lewinsky, sia in pubblico, sia in sede processuale. Inoltre, avrebbe causato ostruzione alla giustizia opponendo l'*executive privilege* alla richiesta di deposizione nonché ritardando la testimonianza e rifiutando di rispondere a domande rilevanti.

Il Presidente, mediante i suoi difensori di fiducia, rispose con un documento articolato in diciassette punti sostenendo che in realtà egli avrebbe riconosciuto la relazione con M. Lewinsky nonché l'immoralità di tale fatto e che avrebbe porto le proprie scuse. Inoltre, sostenne che i fatti addebitatigli non potessero costituire fondamento per un processo di *impeachment*, non essendo una relazione extraconiugale considerabile un grave crimine o misfatto, come invece la Costituzione prevede. In aggiunta, si sostenne che l'*impeachment* fosse uno strumento per proteggere la nazione da un Presidente che usasse i suoi poteri contro quest'ultima, il suo popolo e la società, non certo per punire un «errore meramente personale». Il Presidente poi fece riferimento all'accusa di spergiuo,

³³⁴ V. A. HIRSH, *op. ult. cit.*, cap. 4, assieme a D. P. FRANKLIN, S. M. CARESS, R. M. SANDERS, C. D. TARATOOT, *The politics of Presidential Impeachment*, cit., p. 171.

³³⁵ *Op. ult. cit.*, p. 173.

sostenendo che alle domande ambigue e suggestive non avesse potuto che rispondere in maniera ambigua e fuorviante, ma senza mentire, elemento essenziale per integrare il reato di spergiuro. Inoltre, sintetizzando, il Presidente sostenne che la sua posizione fosse stata dipinta *ad hoc* in maniera negativa mediante una costruzione legale macchinosa e sofisticata, finalizzata ad umiliarne la persona e a delegittimarne la figura, sulla base dell'intenzione politica di screditarlo.

In ogni caso, il rapporto di Starr venne sottoposto alla Commissione Giustizia della Camera. Essa, dunque, non avviò indagini indipendenti, bensì basò la formulazione degli articoli d'accusa quasi integralmente sul rapporto ricevuto. Procedette, a dicembre 1998 con la votazione di quattro articoli di *impeachment*: due per spergiuro³³⁶, uno per ostruzione alla giustizia ed uno per abuso di potere. I voti seguirono, con poche eccezioni, le posizioni di partito, con i repubblicani favorevoli e i democratici contrari a precedere³³⁷. Quando gli articoli furono presentati all'aula, questa mantenne la medesima divisione, con poche eccezioni. Con l'approvazione di due articoli su quattro, il 19 dicembre 1998, la Camera bassa decise per l'*impeachment* del Presidente Clinton per spergiuro nel caso Jones e ostruzione alla giustizia, il primo con 228 voti favorevoli e 206 contrari, il secondo con 221 favorevoli e 212 contrari³³⁸. La maggioranza raggiunta, seppur sufficiente a procedere, consentiva la formulazione di una precisa previsione. Siccome il risultato seguiva, approssimativamente, gli schieramenti politici in Congresso, il procedimento si presentava necessariamente connotato da un preminente e spiccato carattere politico, a discapito di quanto invece è costituzionalmente auspicabile³³⁹. Infatti, un'accusa di *impeachment* verso il

³³⁶Uno riferito al caso Jones, uno nei confronti del gran giurì.

³³⁷D. P. FRANKLIN, S. M. CARESS, R. M. SANDERS, C. D. TARATOOT, *The politics of Presidential Impeachment*, cit., p. 180.

³³⁸Non vennero approvati, invece, gli altri due articoli. L'articolo di spergiuro nel caso Jones perso con 229 no contro 205 sì e l'articolo di abuso di potere con 285 no e 148 sì. Per approfondire, v. A. HIRSH, *op. ult. cit.*, cap. 4 e D. P. FRANKLIN, S. M. CARESS, R. M. SANDERS, C. D. TARATOOT, *The politics of Presidential Impeachment*, cit., p. 180.

³³⁹L'*impeachment*, seguendo gli insegnamenti dei costituenti americani, dovrebbe infatti essere uno strumento che risponde, innanzitutto, ad un criterio di *extrema ratio* e, in secondo luogo, che deve intervenire in casi riguardanti fatti molto gravi, che possano integrare i reati di tradimento, corruzione, o gli altri gravi crimini e misfatti. Questi fatti devono costituire un danno od un pericolo concreti al sistema costituzionale, all'Unione o al suo popolo. Non si deve trattare,

Presidente dovrebbe essere trasversale alle correnti di partito e quindi riflettersi in un voto che comprenda la stragrande maggioranza dei seggi e che non si distingua per partito. Il fatto che, invece, vi fosse una chiara differenza di vedute già implicava un consenso non diffuso e dunque anche il fatto che difficilmente il Senato avrebbe raggiunto la maggioranza qualificata dei due terzi, necessaria per una condanna. Infatti, queste previsioni avevano già prima del voto spinto anche alcuni repubblicani più moderati, come Chris Shays del Connecticut e Paul McHale della Pennsylvania a proporre una semplice censura, che avrebbe risolto in maniera più rapida la questione e che sembrava meglio soddisfare l'interesse della nazione³⁴⁰, ma non la videro accolta. I repubblicani ancora ricordavano il caso di Nixon e comunque vedevano nel tentativo una sorta di vendetta, o quantomeno uno strumento per diminuire l'influenza del Presidente. Nel mese di gennaio 1999, a partire dal giorno 7, in cui il *Chief Justice* della Corte suprema, William Rehnquist ricevette la formale risoluzione di *impeachment*, iniziarono le attività in Senato. Tra il 14 e il 16 gennaio venne presentata l'accusa, mentre tra il 19 e il 20 parlò la difesa. I giorni del 22 e 23 gennaio vennero dedicati all'espletamento di domande di consiglio da parte dei senatori, che avrebbero ricevuto risposta scritta. Vi fu anche una mozione di far cadere ogni accusa, da parte del senatore democratico Robert Byrd, ma venne rigettata con 56 voti contrari rispetto a 44 favorevoli. Questo elemento, tuttavia, fu indicatore di grande rilevanza: oltre i voti di tutti i 55 repubblicani, erano necessari anche i voti di 12 democratici per arrivare a una condanna. L'esito del voto finale era più chiaro che mai. Tuttavia, si procedette comunque sottoponendo al Senato i due articoli proposti. Il primo, relativo all'accusa di spergiuro nel caso Jones vs. Clinton, vide 45 voti a favore della condanna e 55

quindi, di uno strumento di parte e finalizzato ad eliminare un avversario politico, come invece è diventata prassi successivamente al caso *Watergate*.

³⁴⁰Si consideri anche il fatto che la maggioranza della popolazione, sulla base di previsioni e indagini indipendenti, non riteneva opportuna una condanna. Ciò fu dimostrato anche dalle elezioni di *midterm* tenutesi nel 1998, dove il partito del Presidente ha addirittura guadagnato seggi al Congresso, nonostante l'*impeachment* fosse al centro dell'attenzione mediatica. Per di più, non accadeva che il partito del Presidente guadagnasse seggi durante le elezioni di *midterm* dall'inizio del XX secolo. Questi fatti sono lampanti indicatori dell'opinione pubblica sullo scandalo in corso e avrebbero dovuto far propendere i repubblicani a desistere dal perseverare nell'accusa.

contrari, di cui 10 repubblicani. Il secondo articolo, riguardante l'accusa di ostruzione di giustizia, vide un risultato di pareggio, con cinque repubblicani che votarono per l'assoluzione. Il Presidente William Jefferson Clinton sarebbe rimasto in carica.

La decisione finale, che era ormai già certa nell'*an*, ma non nel *quantum*, ha certamente fornito una lezione sull'istituto dell'*impeachment*. Il suo utilizzo non presenta sempre, infatti, convenienza politica, dato che il partito proponente risulta quantomeno delegittimato dal fallimento di un procedimento di importanza primaria come questo. D'altronde, è quantomeno opportuno che questo si sinceri di procedere con il sostegno dell'intera – o quasi – compagine politica. Altresì, l'*impeachment* non trova neppure fondamento laddove non si articoli sulla base di un impianto accusatorio difficilmente sconfessabile dal punto di vista giuridico³⁴¹. Ne consegue che, fermo restando il fatto che comunque l'*impeachment* rimane uno strumento dalla valenza anche politica, se già le maggioranze qualificate rendono difficile l'uso efficace di questo strumento, *a fortiori* esso non deve essere adoperato per punire fatti che non aderiscono, se non mediante un sofisticato lavoro esegetico, ad alcuna delle fattispecie imposte dalla lettera costituzionale. Non si può che concludere, dunque, ritenendo questo episodio come una mossa di carattere prettamente politico e non esclusivamente fondato sulla volontà di tutelare la Costituzione americana, l'Unione o il suo popolo da un Presidente non meritevole di ricoprire questo ruolo.

4 I due tentativi di *impeachment* contro Donald John Trump

L'ex Presidente degli Stati Uniti d'America, Donald J. Trump, è un personaggio politico dalla personalità molto forte e il cui approccio alla politica ha

³⁴¹Pensando al tentativo contro R. Nixon, è facile ritrovare conferma della gravità giuridica, politica e morale dei fatti fondanti l'accusa, potendosi essa ridurre essenzialmente ad una volontà criminosa di sovvertire l'equilibrio del potere politico-costituzionale a favore del partito del Presidente, in totale opposizione rispetto ai principi che invece dovrebbero guidarne l'operato.

comportato un cambiamento di paradigma³⁴² a livello non solo statunitense, ma anche internazionale. In un contesto politico di forte polarizzazione unito all'ormai divenuta prassi di adibire l'istituto della messa in stato d'accusa a mera arma politica di parte³⁴³, il Presidente Trump è stato, al momento, l'unico Presidente della storia statunitense ad aver subito due procedure di *impeachment* durante la sua permanenza alla Casa Bianca.

4.1 Il tentativo del 2019: il caso Trump-Ucraina

La vicenda che portò alla messa in stato d'accusa per la prima volta di D. Trump trova le sue basi nell'anno 2016, in occasione delle elezioni presidenziali che lo portarono al vertice dell'ordinamento statunitense. La situazione politica delineatasi era già di per sé delicata, in quanto Trump vinse le elezioni grazie ad una differenza di una settantina di grandi elettori rispetto alla candidata democratica Hillary Clinton, ma risultò sconfitto avendo riguardo al numero di voti ricevuti dai cittadini, perché H. Clinton ne ottenne circa tre milioni in più. Inoltre, a causa di diverse controversie nate in seguito, ebbe avvio un'indagine condotta da Robert Mueller su eventuali interferenze della Federazione russa nelle elezioni finalizzate ad agevolare Trump nella competizione contro Clinton³⁴⁴. Nel rapporto, che dimostrò la fondatezza di tali ipotesi, risultò altresì che vi furono diversi contatti tra persone che prestarono servizio a Trump durante la campagna elettorale e il governo russo, di cui Mueller tuttavia non riuscì a fornire piena prova, non potendo, quindi richiedere formalmente un'inchiesta finalizzata precipuamente all'*impeachment* di Trump.

³⁴²Il senso è quello di «un'accentuazione delle dinamiche conflittuali rispetto a quelle tradizionalmente compromissorie che hanno ispirato i processi di formazione delle decisioni collettive nella stessa forma di governo presidenziale statunitense», come illustra A. PIERINI, *Il presidenzialismo statunitense tra polarizzazione politica e conflitti istituzionali: verso un mutamento dei tradizionali paradigmi classificatori?* in *Federalismi.it*, 27/2022, p. 93.

³⁴³In questo senso v., tra gli altri, C. BOLOGNA, «Partitico» o «politico»? *L'impeachment di Donald Trump e la polarizzazione del sistema politico americano*, in *Quad. Cost.*, 1/2020, p. 158.

³⁴⁴V. A. HIRSCH, *Impeaching the President*, cit., cap. 7, dove l'A. esplicita che è stato dimostrato da molteplici agenzie d'*intelligence* statunitensi che tali interferenze ebbero luogo e si svolsero sotto varie forme: l'hackeraggio delle e-mail del personale per la campagna elettorale di Hillary Clinton, la diffusione di falsità mediante innumerevoli account fasulli sui *social media* principali, nonché la spesa di milioni di dollari per la creazione di false pubblicità che screditassero Clinton a favore di Trump.

Tuttavia, il giorno dopo la deposizione di Mueller nella Camera bassa, Trump prese contatti telefonici con il Presidente dell'Ucraina Volodymyr Zelensky, tentando, in cambio della prosecuzione del sostegno militare da parte degli Stati Uniti, di indurlo a dar impulso ad indagini per corruzione nei confronti di Burisma Holdings, una società ucraina operante nel settore dell'estrazione di gas naturale di cui Hunter Biden, il figlio dell'allora probabile futuro avversario di Trump alle elezioni del 2020, era membro del Consiglio d'Amministrazione³⁴⁵. In questo modo, il Presidente Trump volle mettere in dubbio la credibilità e la moralità di Biden attraverso il comportamento discutibile del figlio Hunter³⁴⁶, così da assicurarsi un vantaggio in termini elettorali³⁴⁷. Queste pressioni vennero considerate «abuso di potere»³⁴⁸ e ricondotte ai gravi crimini e misfatti. Ad esse, bisogna aggiungere l'accusa di ostruzione alla giustizia di cui Trump si sarebbe macchiato quando avrebbe interferito con le indagini dell'F.B.I. sul coinvolgimento della Russia nelle elezioni del 2016³⁴⁹. A tal riguardo, infatti, il

³⁴⁵Così M. A. GENOVESE, A. D. HOWARD, *Encyclopedia of the American Presidency* cit., p. 237.

³⁴⁶È opportuno, data anche l'attualità del tema, evidenziare che Hunter Biden è stato recentissimamente condannato in un processo che lo vedeva accusato di aver acquistato e posseduto un'arma da fuoco nonostante facesse uso di sostanze stupefacenti al momento dell'acquisto, in violazione di specifico divieto. È stato accertato, infatti, che H. Biden ha dichiarato falsamente di non fare uso di sostanze stupefacenti sia all'armeria dove avvenne l'acquisto, sia all'F.B.I. In seguito alla condanna, il figlio del Presidente è esposto, al momento, al rischio di scontare fino a 25 anni di reclusione.

Questo fatto di cronaca non può che essere tenuto in considerazione e valutato con grande gravità, in quanto è idoneo ad influire in maniera potenzialmente negativa sulla figura del Presidente Biden, il quale ha intenzione di ricandidarsi alle elezioni presidenziali del 2024 contro Donald Trump.

³⁴⁷Queste affermazioni vennero rese pubbliche da un *whistleblower* e costrinsero il Presidente, al fine di farle sembrare fasulle, sbloccò immediatamente gli aiuti militari. Tuttavia, ciò non fu sufficiente per evitare che i suoi avversari politici vedessero comunque in questo schema gli elementi di un abuso di potere finalizzato più a favorire se stesso nelle elezioni che a tutelare gli interessi nazionali, dunque un fondamento ulteriore per un *impeachment*.

³⁴⁸Ciò viene sottolineato, tra gli Altri, da C. BOLOGNA, «Partitico» o «politico»? cit., p. 157. L'A. prosegue evidenziando come sia stata intenzione precipua del costituente di Filadelfia aver lasciato una certa ampiezza esegetica mediante la scelta dei termini crimini e misfatti. In questo modo, infatti, si è ammesso che fosse il Congresso stesso, assieme al Senato, a qualificare queste espressioni. Un limite espresso, peraltro già precedentemente accennato, è stato fissato con il caso Johnson ed è l'impossibilità di porre il Presidente in stato d'accusa «sulla base di motivi strettamente politici».

³⁴⁹V. G. A. LEONIDI, *Trump unveiled. Luci e ombre della amministrazione statunitense: immigrazione, impeachment e war powers*, in *Nomos*, 2/2017, p. 11. Si aggiunga anche che il Presidente, tra l'altro, aveva anche proceduto a licenziare il direttore dell'F.B.I. J. Coney, sul presupposto che egli avrebbe gestito in maniera non consona l'indagine sulle e-mail di Hillary Clinton. Con ogni probabilità la ragione vera era da rintracciarsi nel fatto che Coney fosse stato l'incaricato ad indagare sulle interferenze russe nelle elezioni del 2016.

senatore B. Sherman della California presentò una proposta di messa in stato d'accusa alla Camera bassa, con il sostegno di un altro democratico, A. Green del Texas. Tuttavia, la richiesta non trovò l'approvazione degli altri democratici e dell'aula in generale. Similmente accadde anche per la proposta pervenuta dal rappresentante J. Speier della California, il quale volle invocare il 25° emendamento per esautorare il Presidente dei suoi poteri sulla base di una sua incapacità al ruolo³⁵⁰.

Nonostante queste premesse, la *speaker* della Camera dei rappresentanti, Nancy Pelosi tentò, almeno inizialmente, di resistere alle richieste di avviare un procedimento di messa in stato d'accusa. Successivamente, tuttavia, Pelosi dovette autorizzare La Commissione di *intelligence* della Camera ad avviare un'inchiesta nei confronti di Trump, finalizzata al raccoglimento di sufficienti dati per avviare un procedimento di *impeachment* nei suoi confronti³⁵¹. Questa procedette con l'audizione di testimoni dai quali emerse il coinvolgimento del Presidente nel caso delle interferenze nelle elezioni, senza riuscire, tuttavia, ad ottenere da quest'ultimo alcuna deposizione, ostando egli il suo rifiuto.

Conseguentemente, a dicembre 2019, la Commissione votò per l'adozione e l'inoltro di un rapporto³⁵² sui fatti direttamente alla Commissione Giustizia della Camera, la quale ebbe autorizzazione a stendere gli articoli di *impeachment* il 10 dicembre del medesimo anno. Gli articoli delineati furono due: uno per abuso di

³⁵⁰Il 25° emendamento venne invocato soltanto sei volte nella storia americana. La sez. 4 del suddetto emendamento, prevede infatti che: «Nei casi in cui il Vice Presidente e una maggioranza o dei funzionari principali in ciascuno dei Dipartimenti dell'esecutivo o di un altro corpo che il Congresso può indicare con una legge, trasmettano al Presidente *pro tempore* del Senato ed allo *Speaker* della Camera dei Rappresentanti una loro dichiarazione scritta che il Presidente non è in grado di esercitare i poteri e i doveri del suo ufficio, il Vice Presidente assumerà immediatamente l'incarico quale Presidente facente funzioni».

³⁵¹V. M. A. GENOVESE, A. D. HOWARD, *Encyclopedia of the American Presidency* cit., p. 237.

³⁵²Il rapporto, secondo i democratici, delineava chiaramente un coinvolgimento diretto del Presidente sia nella questione relativa alle elezioni del 2016, sia nella questione relativa alle pressioni sul Presidente ucraino Zelensky. Tuttavia, i repubblicani ritenevano prive di fondamento probatorio le suddette allegazioni.

potere³⁵³ ed uno per ostruzionismo nei confronti del Congresso³⁵⁴. Questi furono approvati dalla Commissione il 13 dicembre e dunque sottoposti alla Camera per il voto generale. Il dibattito, che fu aperto il 18 dicembre, si concluse con l'approvazione di entrambi gli articoli. Il primo con 230 voti favorevoli e 197 contrari, il secondo con 229 contro 198.

Nel processo celebratosi al Senato, destò scalpore, per la sua astrusità, una dichiarazione resa dal difensore del Presidente Alan Dershowitz, il quale si opponeva all'*impeachment* di Trump sulla base del fatto che non si potesse condannare il Presidente che «avesse esercitato i suoi poteri esecutivi al fine di vincere un'elezione, laddove egli credesse che la vittoria fosse nell'interesse nazionale»³⁵⁵. Proseguendo, le votazioni dei due articoli avvennero il 5 di febbraio del 2020 e risultarono nell'assoluzione del Presidente Trump. In particolare, l'articolo relativo all'abuso di potere vide il favore di soli 48 senatori: tutti i democratici, due senatori indipendenti e Mitt Romney, unico repubblicano. I voti contrari furono 52, tutti senatori repubblicani. L'articolo sull'ostruzionismo al Congresso si cristallizzò, invece, in una distribuzione aderente alla divisione su base partitica del Senato, ossia 47 favorevoli, di cui 45 democratici e due senatori indipendenti e 53 contrari, tutti repubblicani.

Come è possibile osservare, anche in questa situazione è risultato prevalente l'elemento *partisan* dell'accusa. Infatti, come si evince già dai numeri espressi nelle votazioni delle Commissioni e della Camera, prima del Senato, il processo non ha avuto un respiro che coinvolgesse ed orientasse nel senso di una condanna la maggioranza del Congresso andando oltre le direttive di partito. Seppur con

³⁵³Il primo articolo si fondò sull'attività compiuta dal Presidente finalizzata a danneggiare l'avversario politico J. Biden. In particolare, venne considerata la richiesta effettuata al Presidente ucraino Zelensky di indagare sulla società di cui Hunter Biden era amministratore, come considera D. P. FRANKLIN, S. M. CARESS, R. M. SANDERS, C. D. TARATOOT, *The politics of Presidential Impeachment*, cit., p. 220.

³⁵⁴I fatti fondanti di questo articolo sono da rintracciarsi, come riportato da D. P. FRANKLIN, S. M. CARESS, R. M. SANDERS, C. D. TARATOOT, *The politics of Presidential Impeachment*, cit., p. 219, nel «rifiuto dell'amministrazione di cooperare nell'inchiesta del Congresso sulla questione ucraina». In particolare, il Presidente, ordinando a membri dell'esecutivo, agenzie di governo ed ufficiali di non conformarsi alla citazione a comparire dinanzi alla Camera per esser sentiti, ha imposto la propria volontà ostruzionistica mediante l'utilizzo dei poteri della Presidenza contro atti legittimi della Camera dei rappresentanti.

³⁵⁵V. M. A. GENOVESE, A. D. HOWARD, *Encyclopedia of the American Presidency* cit., p. 238, testualmente: «*a president can't be impeached for exercising his executive powers to win an election if he believes that his victory is in the national interest*».

eccezioni, infatti, l'accusa è stata fondamentale proposta, coltivata e sostenuta quasi esclusivamente dall'ala democratica del Congresso, senza un effettivo sostegno anche dall'ala repubblicana dello stesso. Questa situazione, prescindendo dall'oggetto e dalla gravità dell'accusa, avvicina, nello sviluppo concreto, l'*impeachment* di Trump a quello di B. Clinton di cui si è trattato in precedenza. Segnatamente, in entrambi i casi, sia la Camera bassa che quella alta, nei rispettivi momenti in cui votarono, si espressero tendenzialmente conservando la divisione per partito. Permane quindi, il concetto che lo strumento della messa stato d'accusa del Presidente sia ormai divenuto una ordinaria arma politica, non tanto finalizzata a proteggere l'ordine costituzionale da un Presidente capace di minacciarlo, quanto a danneggiare politicamente il Presidente che si ritrovi un Congresso in maggioranza a lui ostile³⁵⁶.

4.2 Il tentativo del 2021: l'assalto a Capitol Hill

Come già si è accennato, Donald Trump è stato l'unico Presidente della storia degli Stati Uniti d'America ad essere stato sottoposto per due volte al procedimento di *impeachment*, per di più durante un solo mandato. Difatti, la seconda occasione trovò il proprio fondamento poco prima dello scadere del mandato presidenziale, nel grave attacco svoltosi il sei gennaio 2021 che vide un gruppo cospicuo di manifestanti sostenitori di Trump marciare sul palazzo del Campidoglio e farvi irruzione, saccheggiandone alcuni locali, danneggiandone gli interni e causando anche la morte di 5 persone, tra cui una persona appartenente alle forze dell'ordine³⁵⁷. Lo scopo dei manifestanti fu quello di impedire al Congresso di completare il conteggio dei voti dei collegi elettorali, in modo da impedire la formale proclamazione della vittoria di J. Biden alle elezioni presidenziali di poco precedenti³⁵⁸.

³⁵⁶Sul punto, v. più diffusamente J. O. FROSINI, A. KEYS, *The First Impeachment: from a Comparative Study of its British Historical Roots to a Contextual Analysis*, in *DPCE online, Saggi*, 1/2021, p. 1254.

³⁵⁷Oltre alla diffusa cronaca sul punto, v. G. POGGESCHI, *The assault on Capitol Hill of January 6, 2021: freedom of expression or rather freedom to impeach and to acquit?* in *DPCE Online, Saggi*, 1/2021, pp. 1301-1302.

³⁵⁸L. MELICA, *The National Commission to investigate the January 6th attack*, in *DPCE Online, numero speciale: The American Presidency After Two Years of President Biden*, 2023, p. 192.

Occorre, tuttavia, esporre le cause e gli antefatti che hanno portato a conseguenze sì gravi. Innanzitutto, era originariamente prevista ed autorizzata una manifestazione pacifica, denominata *Save America March*. A tale evento furono presenti diversi membri di spicco del partito repubblicano, tra cui D. Trump, il quale tenne un discorso nel quale denunciò presunti brogli elettorali³⁵⁹ attuati da Biden al fine di vincere le elezioni. Inoltre, Trump esortò gli animi ad «essere forti e combattere», marciando «patriotticamente e pacificamente» verso il Campidoglio, al fine di «far sentire la propria voce»³⁶⁰. Il contesto di grave tensione e malcontento dei sostenitori del candidato repubblicano e le parole dello stesso che, seppur dietro mentite spoglie, di fatto aizzarono i manifestanti ad accorrere alla violenza, non tardarono a produrre i risultati a cui si è assistito. Il Presidente, nonostante fosse nei suoi poteri e anche suo dovere, non cercò di riportare la situazione nell'alveo dell'ordine costituzionale se non successivamente³⁶¹, in ogni caso reiterando l'accusa di elezioni «fraudolente». Inevitabilmente, una settimana dopo i fatti appena illustrati, venne avviata una seconda procedura di messa in stato d'accusa del Presidente Trump, per aver incitato all'insurrezione. In aggiunta, si tennero in considerazione anche tentativi precedenti «di sovvertire ed ostruire la certificazione dei risultati delle elezioni del 2020, [tra cui] una telefonata effettuata il due gennaio 2021, durante la quale il Presidente Trump sollecitava il segretario dello stato della Georgia, Brad Raffensperger, a trovare sufficienti voti per ribaltare il risultato delle elezioni presidenziali [in quello stato], minacciandolo [laddove avesse fallito

³⁵⁹Donald Trump sostenne che le elezioni sarebbero state manomesse dai democratici. Egli ha definito le elezioni nella seguente maniera: «*stolen by emboldened radical-left Democrats*». Inoltre, era convinto, e ne diede atto nel discorso ai manifestanti, che avesse vinto con un grande scarto rispetto al suo avversario e che vi fossero stati brogli nella scelta di ammettere modalità di voto diverse da quelle tradizionali, vista l'epidemia da SARS-CoV-2, nonché nel conteggio dei voti dei grandi elettori.

³⁶⁰Il Presidente uscente ha persino sostenuto, parlando ai presenti, che «se non combattete come dananti non avrete più un Paese», testualmente «*if you don't fight like hell you're not going to have a country anymore*». Così riporta G. POGGESCHI, *op. ult. cit.*, p. 1308.

³⁶¹Invitò, nel pomeriggio, i manifestanti ad «andare a casa in pace». Solo così si poterono concludere le attività di scrutinio dei voti. V., sul punto, L. MELICA, *op. ult. cit.*, p. 193.

nell'intento]»³⁶². Non solo, Il Presidente diede pure adito a 62 cause in sei diversi stati in cui contestò la legittimità delle elezioni³⁶³ senza ottenere ragione.

Il Presidente venne così accusato di aver commesso gravi crimini e misfatti, tali da doverlo sottoporre ad *impeachment* e rimuoverlo dalla carica. Ciò in quanto egli ha così dimostrato di essere una minaccia per la sicurezza nazionale, per la democrazia e per la Costituzione. Egli ha pure agito in maniera incompatibile con la possibilità di auto governarsi nonché con la legge³⁶⁴. Nonostante il Presidente Trump avesse negato ogni accusa nel suo *memorandum* di risposta, ritenendo di aver fatto il possibile per scongiurare violenze del genere³⁶⁵, il Congresso ritenne di doverne cristallizzare la responsabilità e di sanzionarlo, in maniera tale da riaffermare i principi su cui si fonda l'Unione³⁶⁶.

Conseguentemente, il Presidente Trump venne messo in stato d'accusa con una risoluzione del 13 gennaio 2021 sulla base di un unico articolo recante l'addebito di incitazione alla insurrezione. I votanti a favore dell'*impeachment* furono 232, di cui 10 repubblicani, mentre i contrari furono 197, tutti repubblicani³⁶⁷. Successivamente, si pose un problema relativamente alla possibilità di proseguire e completare l'*iter* dato che il 20 gennaio successivo, il Presidente D. Trump avrebbe raggiunto la fine del suo mandato e, con ogni probabilità, il Senato non avrebbe fatto in tempo a decidere sulla messa in stato d'accusa. La questione riguardava la possibilità di condannare il Presidente quando ormai non era più tale. A favore dell'ammissibilità dell'ipotesi si espressero diverse

³⁶²G. POGGESCHI, *op. ult. cit.*, p. 1308. Riporta l'A. che così facendo, Trump ha «gravemente messo in pericolo al sicurezza degli Stati Uniti e delle sue istituzioni di governo».

³⁶³Quasi tutte le azioni vennero dichiarate inammissibili, salvo una, di minore importanza, in Pennsylvania. V. G. POGGESCHI, *op. ult. cit.*, p. 1309.

³⁶⁴«[The President] has demonstrated that he will remain a threat to national security, democracy, and the Constitution if allowed to remain in office, and has acted in a manner grossly incompatible with self-governance and the rule of law». V., per completezza, L. MELICA, *op. ult. cit.*, p. 195.

³⁶⁵Riferendosi al discorso pronunciato in occasione della Marcia per salvare l'America, il Presidente ha sottolineato di non aver mai incitato all'uso della violenza, anzi, evidenziando che la marcia sarebbe dovuta essere pacifica e patriottica. A sua volta accusò la componente democratica del Congresso di aver scelto *ad hoc* le parole più ambigue ed aver creato un artificioso caso che non corrisponde al vero.

³⁶⁶Più diffusamente, v. G. POGGESCHI, *op. ult. cit.*, p. 1311. In particolare, veniva richiesto al Senato di mandare un forte messaggio, mediante una chiara condanna del Presidente, all'intera nazione, assicurandone gli abitanti che la Camera alta ha la funzione di proteggerla da un Presidente che incita alla violenza al fine di sovvertire l'ordine democratico.

³⁶⁷ Per maggiori dettagli, v. <https://clerk.house.gov/Votes/202117>.

personalità, come C. J. Cooper, un noto avvocato conservatore, il quale sostenne, sulla base del fatto che l'istituto dell'*impeachment* consente al Senato di vietare, per il futuro, che al condannato sia accessibile qualsiasi pubblico ufficio, che non avrebbe senso sostenere che non fosse possibile procedere, in quanto l'istituto ha come scopo precipuo quello di impedire alla persona condannata di poter arrecare ulteriore danno alla nazione³⁶⁸. Per contro, si argomentò che, essendo la sanzione prevista, in caso di condanna, la rimozione del Presidente dall'incarico, l'applicazione dell'istituto non trovava giustificazione, intervenendo la condanna a mandato ormai scaduto. A ciò si replicò che comunque era prevista la possibilità di vietare, per l'avvenire, al condannato di coprire altri pubblici uffici, per cui la condanna non solo è legittima, ma anche necessaria.

In alternativa, si tentò di sostenere che al Presidente si potesse applicare la sez. 3 del XIV emendamento, che prevede l'interdizione dai pubblici uffici di «chi avesse partecipato in una insurrezione o ribellione contro la Costituzione degli Stati Uniti»³⁶⁹.

L'alternativa non venne considerata in quanto il Senato, con una deliberazione emanata con 55 voti favorevoli e 45 contrari, decise per la prosecuzione del processo il 9 febbraio. Val la pena notare che già in questa sede si può evidenziare la spaccatura di colore politico che percorre la Camera alta e che costituisce un forte indice su quale sarebbe stato il risultato della votazione sull'articolo presentato dalla Camera bassa. Dopo cinque giorni, intervenne, infatti, il verdetto: il 13 febbraio 2021 il Senato decise per l'assoluzione di Donald John Trump con 57 voti favorevoli alla condanna, di cui sette senatori repubblicani e due indipendenti e 43 contrari, tutti repubblicani³⁷⁰. Anche in

³⁶⁸G. POGGESCHI, *op. ult. cit.*, p. 1307.

³⁶⁹ La norma venne introdotta successivamente alla guerra di secessione al fine di punire coloro che si erano ribellati contro l'ordine costituzionale dell'Unione. La sez. prevede che basti la maggioranza semplice in entrambe le Camere per raggiungere una condanna, mentre, per riabilitare il condannato, sarebbe necessaria, in futuro, una maggioranza qualificata dei due terzi. Nel caso di Trump, la sez. 3 del XIV emendamento venne considerata applicabile al caso dalla Corte suprema del Colorado, così impedendone l'iscrizione sulla scheda elettorale dello stato per le elezioni presidenziali del 2024. Tuttavia, dopo il ricorso del Presidente alla Corte suprema federale, questa, nella sentenza *Trump vs. Anderson*, decise all'unanimità a favore del Presidente, evidenziando un difetto di competenza in capo alla Corte suprema del Colorado.

³⁷⁰V. G. POGGESCHI, *op. ult. cit.*, p. 1311 e L. MELICA, *op. ult. cit.*, p. 195 per i dati forniti fino a questo punto.

questa occasione non venne raggiunto il *quorum* deliberativo necessario dei due terzi dei seggi, nonostante sette repubblicani avessero votato contro l'ormai ex Presidente Trump.

Concludendo, in entrambi i tentativi di *impeachment* rivolti contro Donald J. Trump prevalse l'elemento politico di parte e non si registrò una sufficiente capillarità della volontà di condannarlo. Tuttavia, rileva notare che in Senato, nel secondo processo, i repubblicani che si schierarono contro Trump furono sette, mentre, nel primo, votarono tutti a favore di Trump in relazione al secondo articolo e così pure in relazione al primo, con la sola defezione di Romney. In ogni caso, un numero insufficiente per imprimere un cambiamento decisivo alla direzione del voto. Vedendo il risultato raggiunto, è condivisibile ritenere che probabilmente tentare l'applicazione della sez. 3 del XIV emendamento avrebbe portato ad una condanna. Tuttavia, in questo caso, sarebbe stato molto arduo riuscire ad argomentare nel senso dell'applicazione della norma al caso concreto, in quanto questa parla di partecipazione ai fatti incriminati e, oltre al discorso tenuto in quell'occasione, il Presidente Trump non ha posto in essere comportamenti che possano essere qualificati come partecipativi.

5 L'inchiesta di impeachment avviata contro Joseph Robinette Biden Jr. del 2023 (cenni)

Il Presidente attuale degli Stati Uniti d'America, Joe Biden non è, al tempo di questo scritto, imputato in alcun procedimento di messa in stato d'accusa. Tuttavia, già dal momento del suo insediamento alla Casa Bianca, se non da prima, è stato più volte destinatario di accuse informali e oggetto di richieste di *impeachment*, nonché risoluzioni in Congresso finalizzate all'attivazione della procedura, ormai divenuta strumento politico e di vendetta, anche nei suoi confronti.

Difatti, dopo numerose esortazioni e molteplici risoluzioni, Kevin McCarthy, lo *speaker* della Camera dei rappresentanti diede l'autorizzazione all'avvio di un'inchiesta finalizzata a porre J. Biden in stato d'accusa il 12 settembre 2023³⁷¹,

³⁷¹Nella risoluzione, i parlamentari proponenti, J. Jordan, J. Comer e J. Smith richiesero l'apertura formale di indagini a tal fine sulla base di «prove schiaccianti» raccolte da parte di

senza, peraltro, fondare l'autorizzazione su un voto della Commissione Giustizia o dell'aula, che sarebbe comunque intervenuto a dicembre, con 221 voti a favore dell'inchiesta. La risoluzione finale motiva la necessità di procedere contro il Presidente sulla supposizione che egli avrebbe agevolato, o comunque sarebbe stato a conoscenza del fatto che la sua famiglia, ed in particolare il figlio Hunter, avrebbe svolto molteplici attività facendo leva sulla posizione politica del padre al fine di avere un notevole ritorno di carattere economico, che, secondo i repubblicani che svolgono tali investigazioni, porterebbe detrimento e potrebbe costituire una minaccia per gli interessi dell'Unione³⁷².

Al momento, non risultando depositato alcun rapporto conclusivo di tali indagini, si presume che queste siano ancora in corso. Tuttavia, laddove si raccogliessero sufficiente evidenza per procedere con l'accusa, è opportuno considerare che, al di là delle possibili variazioni in termini di voto, nella Camera dei rappresentanti, i repubblicani detengono la maggioranza con 222 seggi, dopo le elezioni di *midterm* del 2022. Al contempo, ed è ciò che più rileva, al Senato i seggi sono divisi nel seguente modo: entrambi i partiti hanno 49 seggi e 2 sono

repubblicani della Camera già da gennaio, che mostrerebbero che il Presidente Biden ha mentito quando ha negato di conoscere o partecipare ai traffici di influenze che la sua famiglia avrebbe perpetrato. Aggiungono di disporre di prove di varia natura, sia documentali che testimoniali. Per queste ragioni, i proponenti insistono per l'apertura di indagini per far rispondere J. Biden di «abuso d'ufficio finalizzato a profitti illeciti della sua famiglia». Il testo diffuso mediante comunicato stampa è il seguente: «*Since January, House Republicans have uncovered an overwhelming amount of evidence showing President Joe Biden lied to the American people about his knowledge and participation in his family's influence peddling schemes. Bank records, suspicious activity reports, emails, texts, and witness testimony reveal Joe Biden allowed his family to sell him as 'the brand' around the world to enrich the Bidens. And, thanks to two brave IRS whistleblowers, we know that the Justice Department – which has been sitting on much of this evidence – has prevented career investigators from pursuing information that could have led to Joe Biden*». Prosegue la risoluzione: «*Based on the evidence, we support the opening of an impeachment inquiry into President Joe Biden. The House Committees on Oversight and Accountability, Judiciary, and Ways and Means, will continue to work to follow the facts to ensure President Biden is held accountable for abusing public office for his family's financial gain. The American people demand and deserve answers, transparency, and accountability for this blatant abuse of public office*». Esso è consultabile al seguente link: <https://judiciary.house.gov/media/press-releases/chairmen-jordan-comer-smith-statement-speaker-mccarthy-opening-impeachment>.

³⁷²Come riferimento, ma non in via esclusiva, si veda <https://oversight.house.gov/landing/biden-family-investigation/>. Si veda anche, a titolo di cronaca antecedente l'inchiesta, la confessata colpevolezza del figlio di Joe Biden del reato di evasione fiscale, nonché la presenza di ulteriori indagini a suo carico: <https://www.open.online/2023/07/26/usa-evasione-fiscale-hunter-biden-patteggiamento-impeachment/> e anche <https://www.open.online/2023/09/12/usa-repubblicani-indagine-impeachment-vs-joe-biden/>.

i senatori indipendenti, ma vicini ai democratici. Alla luce di queste indicazioni, è facilmente prognosticabile quale possa essere il risultato di un processo nei confronti di J. Biden. Infatti, con ogni probabilità, egli verrebbe assolto a causa dell'impossibilità di raggiungere la maggioranza necessaria per condannarlo. Salvo che l'accusa diventi *bipartisan*, fatto che al momento è escluso in maniera categorica, la stessa è destinata a fallire.

6 Il duplice tentativo di rimozione del Presidente rumeno Traian Băsescu

Dopo aver analizzato i più rilevanti e recenti casi di *impeachment* nei confronti di quattro Presidenti degli Stati Uniti d'America, nonché dopo alcuni opportuni cenni alle vicende coinvolgenti l'attuale presidente Joe Biden, è necessario mutare totalmente l'ordinamento di riferimento per spostarci nel Vecchio Continente, al fine di osservare con interesse due vicende politiche che videro come protagonista il medesimo soggetto. I due casi, di cui si darà conto a breve, riguardano l'ex Presidente della Romania, Traian Băsescu. Egli fu Presidente dello Stato rumeno per due mandati consecutivi, dal 2004 al 2009 e, successivamente, fino al 2014. Demagogo dalla potente personalità, in un contesto altamente conflittuale quale quello della ancor immatura³⁷³ democrazia rumena, fu perpetratore di una dottrina in cui, a suo avviso, il Presidente era un «Presidente-giocatore, non un Presidente-spettatore»³⁷⁴. Inevitabile, dunque, il conflitto politico con il governo e l'inasprimento dello stesso sino al duplice tentativo di *recall* del Presidente. Tuttavia, egli non fu l'unico nei cui confronti ebbe luogo un tentativo di sospensione. Già nel 1994, l'allora Presidente Ion Iliescu fu sottoposto al medesimo procedimento, ma esso ebbe esito negativo, mancando in Parlamento la maggioranza necessaria per la sua sospensione. In

³⁷³V. S. BALDIN, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romana: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2009, p. 72.

³⁷⁴Queste furono le parole che il Presidente Băsescu decise di utilizzare per riassumere, in via simbolica, l'approccio che voleva attuare nei confronti della carica che aveva appena guadagnato. L'espressione venne coniata in occasione di un'intervista rilasciata nell'ottobre del 2007 e consultabile al seguente link: <https://web.archive.org/web/20070927043055/http://www.romanianews.net/modules.php?name=News&file=article&sid=78>.

ogni caso, questo scritto si concentrerà sulla figura di Băsescu, in quanto più recente e maggiormente influente in termini politici e sociali.

6.1 Il tentativo del 2007: un Presidente amato ed un Parlamento corrotto

Prendendo le mosse dalla prima vicenda in ordine cronologico, essa trova origine nella mozione firmata da 128 parlamentari, depositata al Parlamento il 20 febbraio 2007 e ammessa all'ordine del giorno del successivo 28 febbraio, per la sua proposizione orale dinanzi al Parlamento in seduta comune. Ivi, il senatore T. Corlăţean prese parola e diede conto della necessità di sospendere dalla carica il Presidente Băsescu ai sensi dell'art. 95, c. 1° Cost. rumena. Egli, a nome proprio e dei cofirmatari della proposta, sostenne che, dopo due anni di mandato, T. Băsescu non fosse in grado di rimanere entro i parametri costituzionalmente definiti della figura di Capo dello Stato³⁷⁵, in quanto avrebbe violato nonché abusato della Costituzione rumena, non avrebbe svolto correttamente il ruolo di mediatore che la stessa gli attribuisce e avrebbe posto in essere atti di sfida e denigratori nei confronti delle istituzioni fondamentali dello Stato³⁷⁶. Il senatore, quindi proseguì nella lettura, enucleando in sei distinti capitoli le motivazioni della richiesta.

Nel primo, si richiese la sospensione per «aver [il Presidente] violato i principi dello Stato di diritto, [il] principio della democrazia e del pluralismo politico, [non aver considerato il] Parlamento come organo rappresentativo supremo del popolo rumeno e [per] la violazione delle disposizioni della Costituzione che regolano i rapporti del Presidente della Romania con il Parlamento»³⁷⁷. Il secondo capitolo afferì al «ruolo del Presidente nei rapporti con il Governo e con

³⁷⁵ «După 2 ani de exercitare a mandatului de preşedinte al României, domnul Traian Băsescu demonstrează că nu se poate încadra în parametrii constituţionali ai funcţiei de şef de stat». L'intero testo della proposta è visitabile al seguente link: <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6242&idm=2&idl=1>.

³⁷⁶ «[...] la repetate încălcări ale prerogativelor sale, ale rolului preşedintelui de mediator între puterile statului, în vederea asigurării bunei funcţionări a autorităţilor publice, la abuzuri şi încălcări grave ale Constituţiei, la acte de sfidare şi denigrare a instituţiilor fundamentale ale statului».

³⁷⁷ «Încălcarea principiilor statului de drept, a principiului democraţiei şi pluralismului politic, nesocotirea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român şi încălcarea dispoziţiilor Constituţiei, care reglementează raporturile preşedintelui României cu Parlamentul».

gli altri organi della pubblica amministrazione» con riferimento agli articoli della Carta fondamentale considerati violati³⁷⁸. Il terzo capitolo, invece, si fondò sulla violazione del principio di separazione dei poteri con riferimento all'autorità giudiziaria, in particolare alla Corte costituzionale³⁷⁹. Il quarto implicò la violazione generale di più leggi e la mancata difesa dei diritti fondamentali dei cittadini³⁸⁰. Il quinto si concentrò sulla violazione delle prerogative presidenziali di Capo dello Stato, rappresentante della nazione, nonché sul superamento dei limiti nelle attribuzioni in materia di politica estera.³⁸¹ Il sesto ed ultimo capitolo in cui si articolò la richiesta denunciò il mancato rispetto della funzione del Capo dello Stato di mediatore e difensore della Costituzione³⁸². Per ciascuno dei su citati capitoli, il senatore diede indicazione puntuale degli specifici articoli della Costituzione rumena che furono considerati violati. Successivamente, concluse invitando la Corte costituzionale a rendere un parere favorevole alla richiesta formulata.

Nella medesima seduta parlamentare, il Presidente Bănescu, per mezzo del segretario Puskás che ne lesse una lettera, fornì le proprie succinte spiegazioni in merito alla richiesta mossa. In particolare, il Presidente riferì di ritenere ogni sua azione e dichiarazione fatte in tale qualità come conformi all'ordine costituzionale e sostenne che sarebbero state la Corte costituzionale, mediante il suo parere, nonché il voto dei parlamentari, o, in subordine il voto del corpo elettorale ad accertare la fondatezza di un simile procedimento³⁸³.

³⁷⁸«Încălcarea textelor constituționale referitoare la rolul președintelui în raporturile sale cu Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în special ale art. 102 alin. (1) și (2), ale art. 107 alin. (1) și ale art. 86-87, art. 116 alin. (2), coroborat cu art. 117 alin. (3) și art.119 din Constituție».

³⁷⁹«încălcarea principiului separației puterilor prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție și a textelor care reglementează raporturile președintelui cu autoritatea judecătorească, precum și a prevederilor Constituției referitoare la Curtea Constituțională».

³⁸⁰«Încălcarea prevederilor art.1 alin. (5), ale art.16 alin.(2), precum și ale altor texte constituționale referitoare la obligativitatea generală a respectării legilor și la apărarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor».

³⁸¹«Încălcarea prerogativelor prezidențiale de șef de stat, de reprezentant al statului român, depășirea sferei atribuțiilor sale în domeniul politicii externe, prevăzute în art.91 din Constituție, în contrast cu prevederile art.102 alin.(1) din Constituție, care reglementează realizarea politicii externe a țării de către Guvern».

³⁸²«Încălcarea statutului funcției de Președinte al României și al rolului acestuia de apărător al Constituției și de mediator, art. 80 alin.(2) din Constituție».

³⁸³ «Consider că toate acțiunile și declarațiile pe care le-am făcut de la începutul mandatului meu, în calitate de Președinte al României, sunt conforme cu ordinea constituțională. Avizul

Successivamente seguì un acceso dibattito parlamentare in cui non si mancò di sottolineare la delicatezza del periodo in cui lo Stato rumeno volgeva. Infatti, l'adesione all'Unione europea non era stata ancora ottenuta ed un simile scandalo avrebbe potuto ritardare o arrestare la procedura. Tuttavia, si proseguì e venne proposta anche l'istituzione di una commissione d'inchiesta, la quale venne deliberata con 258 voti favorevoli, 76 contrari e 21 astensioni.

Di fronte alla richiesta di emanazione di un parere consultivo sulla proposta di sospensione del Presidente così come formulata e deliberata dal Parlamento, la Corte emanò un *aviz consultativ*, il n. 1 del 5 aprile 2007. Con esso, la Corte formulò un parere negativo relativamente all'espletamento della procedura. La Corte, tuttavia, argomentò al punto 2, che prima di analizzare la fondatezza della questione, fosse opportuno definire ciò che la Costituzione intenda con la nozione di fatti gravi. Essa, dunque, provvide a precisare che costituiscano fatti gravi «gli atti decisionali o l'omessa emanazione di atti decisionali obbligatori, mediante i quali il Presidente impedirebbe il funzionamento delle pubbliche autorità, sopprimerebbe o limiterebbe i diritti e le libertà dei cittadini, turberebbe l'ordine costituzionale o lo sovvertirebbe lo stesso, nonché altri fatti della medesima natura che avrebbero o potrebbero avere simili effetti»³⁸⁴. Proseguendo al punto 3, la Corte statuì che la proposta, la quale fonda ogni accusa su fatti dichiarati come notori, non riporta in nessuno dei casi evidenziati nei sei capitoli alcun elemento invece necessario per la concreta identificazione e qualificazione dei fatti asseriti, nonché le relative prove. La Corte, quindi afferma di non poter esaminare le accuse formulate se non in via ipotetica,

Curții Constituționale va lămuri dacă faptele ce mi se impută reprezintă sau nu încălcări grave ale Constituției, așa cum votul membrilor Parlamentului va clarifica situația raporturilor mele cu această instituție, iar votul popular, în cazul unui referendum, va confirma sau nu temeinicia demersului politic inițiat de cei 182 de senatori și deputați». Il testo integrale è reperibile su: <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6242&idm=3&idl=1>.

³⁸⁴«Curtea reține că pot fi considerate fapte grave de încălcare a prevederilor Constituției actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Președintele României ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile și libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare». Il testo integrale del parere è consultabile su: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/81245>. V. anche, per completezza, S. BALDIN, *op. ult. cit.*, pp. 75 e ss. V. anche O. L. TESLOVAN, *Avizele consultative ale Curții Constituționale din România privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, Traian Băsescu (2007, 2012). O analiză comparativă*, in *Sfera Politicii*, 2/2018 (196), p. 83.

rimanendo ferma la necessità del Parlamento di decidere nel merito. Provvide dunque ad analizzare ciascuna ipotesi allegata alla proposta, rendendo, in conclusione, un parere negativo, secondo il quale «gli atti e i fatti [allegati] non possono essere qualificati come gravi, tali da determinare la sospensione dalle funzioni del Presidente ai sensi dell'art. 95, c. 1° della Costituzione»³⁸⁵.

Il Parlamento, dunque, riunitosi in seduta comune il 19 aprile 2007, dopo aver dato lettura della proposta definitiva della sospensione del Presidente e del parere relativo della Corte costituzionale, deliberò, con 322 voti favorevoli contro 108 contrari, superiori alla maggioranza assoluta di 233 richiesti per l'approvazione, la sospensione del Presidente Traian Băsescu³⁸⁶. Successivamente, la Corte costituzionale convalidò la legittimità procedurale della decisione e dichiarò che Nicolae Văcăroiu, Presidente del Senato, avrebbe assunto la Presidenza della Romania *ad interim*.

Dal momento della decisione, il Parlamento organizzò il *referendum* revocatorio, che si tenne il 19 maggio 2002, nell'ultimo giorno utile per il suo valido espletamento. L'affluenza fu del 44,45% degli aventi diritto al voto e si decise in maniera netta, con il 74,48% delle preferenze per la conferma in carica del Presidente Traian Băsescu fino al naturale scadere del suo mandato, nel 2009³⁸⁷. La Corte costituzionale, dunque, convalidò il 23 maggio successivo la regolarità del *referendum*, sancendo definitivamente la conferma in carica del Presidente, il quale tenne un discorso dinanzi al Parlamento riunito in seduta comune il 30 maggio, chiedendo le dimissioni del Governo e l'indizione di elezioni anticipate, al fine di far fruttare politicamente il forte sostegno popolare di cui godeva³⁸⁸, senza però trovare il favore del Parlamento.

La vicenda fin qui esposta dà diversi punti di riflessione. *In primis*, la discrasia tra la volontà del corpo elettorale e quella del Parlamento denota come questo

³⁸⁵Così decise la Corte in conclusione del parere, come si può osservare su: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/81245>. Essa comunque affermò la ferma competenza del Parlamento di decidere nel merito circa la sussistenza di tali fatti e atti e circa la loro qualificazione come gravi.

³⁸⁶V. il *transcript* del dibattito del 19 aprile su: <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6286&idm=6&idl=1>

³⁸⁷V. C. DIMA, *Conflictul intraexecutiv în regimul semiprezidențial românesc*, in *Sfera Politicii*, 139/2009, pp. 52-53.

³⁸⁸S. BALDIN, *op. ult. cit.*, p. 78.

sia stato in un certo grado avulso alla stessa, insistendo, anche con una forte maggioranza, nel perseguire un obiettivo più politico che giuridico. La sospensione del Presidente altro non può essere che un tentativo politico di eliminare un soggetto che, seppur talvolta discutibilmente, ha svolto diverse attività in contrasto con la volontà delle Camere. Inoltre, è ipotizzabile che le stesse volessero neutralizzare Băsescu anche a causa delle sue continue accuse di corruzione ai danni di molti parlamentari, quale parte di una battaglia politica personale del Presidente stesso, che ha posto in essere diverse attività finalizzate all'eradicatione di questa pratica illegale.

In conclusione, ciò che può definirsi certo è stato il fallimento di questo tentativo di sospensione, dovuto alla mancanza di consenso da parte del corpo elettorale che ha deciso di prendere parte al *referendum*. Allo stesso modo, la vicenda è stata anche opportuna occasione per la Corte costituzionale per definire maggiormente i limiti di un istituto importato dal costituente rumeno senza le dovute definizioni, con la conseguenza che per lungo tempo si svolsero dibattiti sulla delimitazione della fattispecie oggetto dell'art. 95, c.1° della Costituzione rumena.

6.2 Il tentativo del 2012: una guerra politica senza esclusione di colpi

L'instabile e incostante pace del panorama politico rumeno venne nuovamente sconvolta nel 2012, quando il Presidente Traian Băsescu, che nel frattempo aveva guadagnato un secondo mandato alla Presidenza della Romania con le elezioni del 2009, si trovò sottoposto nuovamente al procedimento di sospensione.

In questa occasione, il Presidente versava in una situazione di coabitazione con un governo a lui ostile, presieduto da Victor Ponta, del partito Unione Social-Liberale. Questo aspetto contribuì all'aggravarsi di attriti che già esistevano in precedenza, come nel momento in cui l'ex Primo ministro Adrian Năstase venne arrestato con l'accusa di corruzione del 20 giugno 2012, anche se questi sosteneva che il fatto sarebbe stato una mossa politica voluta dal Presidente ed

ottenuta grazie alla fedeltà verso questi del Procuratore generale e della Direzione Nazionale Anticorruzione³⁸⁹.

Conseguentemente, il governo guidato dall'USL, che godeva dell'appoggio della maggioranza parlamentare, riuscì nell'intento di facilitare la sospensione del Presidente. In particolare, decise di attuare tre differenti sostituzioni di personaggi in cariche chiave ai fini della sospensione. Innanzitutto, venne deliberata in Parlamento la rimozione dell'Avvocato del popolo Gheorghe Iancu, nominato dal Presidente, per sostituirlo *ad interim* con Valer Dorneanu, fedele all'USL. Inoltre, nella medesima giornata, il Parlamento decretò la rimozione di entrambi i Presidenti delle Camere, Roberta Anastase per la Camera e Vasile Blaga per il Senato, sostituendo le loro figure con Valeriu Zgonea e Crin Antonescu, entrambi parlamentari di partiti diversi dall'USL ma ostili a Băsescu³⁹⁰. Successivamente, il governo emanò un decreto legge con cui modificò la Legge n. 47/1992, che regola l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale, esautorandola del potere di decidere sulla costituzionalità dei decreti legge e delle decisioni del Parlamento. La chiara incostituzionalità di un simile atto normativo venne dichiarata a breve distanza temporale dalla Corte, tuttavia fu sufficiente per impedire, mentre era in vigore, all'Avvocato del popolo e ai Presidenti delle Camere rimossi di fare ricorso alla Corte³⁹¹. Al contempo, il Parlamento, riunitosi in seduta comune il 5 luglio 2012, discuteva sulla proposta di sospendere il Presidente. Il senatore Toni Greblă diede lettura dinanzi all'aula della proposta di sospensione, in base alla quale il Presidente «avrebbe, *de facto*, assunto in maniera inequivocabile anche il ruolo di Primo ministro, e di Presidente del Partito Democratico Liberale, tentando di subordinare a sé sia il potere legislativo che quello giudiziario»³⁹². Conclusa la

³⁸⁹ V., sul punto, L. STAN, *Romania*, in *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 52/2013 p. 204.

³⁹⁰ V., per approfondire, L. STAN, *op. ult. cit.*, p. 204, ma anche O. L. TESLOVAN, *op. ult. cit.*, p. 82. Similmente vedasi V. PLEȘCA, *Democrația românească la răscruce de vânturi?* in *Sfera Politicii*, 2/2013 (174), p.91.

³⁹¹Dopo la dichiarazione di incostituzionalità, nonostante il fatto di aver avuto un'alta probabilità di vedere le proprie istanze accolte, nessuno dei soggetti coinvolti decise di adire nuovamente la Corte. V. comunque V. PLEȘCA, *op. ult. cit.*, p. 92.

³⁹²«Acțiunile fățișe ale Președintelui Traian Băsescu, care și-a asumat în mod deschis, neechivoc, și rolul de prim-ministru, și de președinte de facto al Partidului Democrat Liberal, a

lettura senza alcuna deliberazione, il deputato Ioan Oltean chiese parola per proporre l'istituzione di una Commissione d'inchiesta comune, motivando la richiesta sulla base dell'esperienza del primo tentativo di sospensione del Presidente. Infatti, ricordò l'Onorevole, in quella sede la Corte costituzionale sottolineò l'inopportunità di presentare un atto contenente esclusivamente asserzioni di violazioni di norme, senza indicazione degli specifici elementi di fatto e di prova a corredo dell'accusa. Per questa ragione, egli chiese l'espletamento di una più approfondita indagine, tuttavia, la proposta venne rifiutata con 216 voti contrari e 19 astensioni³⁹³. Addirittura, il Parlamento votò una proposta che imponeva alla Corte costituzionale di rendere il parere consultivo previsto entro 24 ore dalla deliberazione, ossia il giorno successivo, 6 luglio, alle ore 12:00. Tenendo conto che nel caso del 2007 la Corte impiegò due settimane per rendere il parere in questione, vi fu ferma opposizione in aula. Tuttavia, la proposta venne ammessa con 221 voti a favore e 8 astenuti.

Il giorno successivo, infatti, il Parlamento si riunì nuovamente in seduta comune per deliberare la sospensione del Presidente, sulla base dell'accusa di aver violato la Costituzione avendo posto in essere comportamenti che ne avrebbero compromesso l'imparzialità politica, nonché di non aver rispettato le statuizioni della Corte costituzionale in tema di legislazione³⁹⁴.

Il Presidente Băsescu, che in quest'occasione fu presente in aula, decise di prendere parola per rendere le proprie spiegazioni in ordine agli addebiti imputatigli. Egli prese le mosse dal parere della Corte costituzionale³⁹⁵, ricordando che esso non aveva rilevato profili di violazione della Costituzione nell'operato del Presidente. Successivamente proseguì redarguendo il Parlamento con riferimento alle recenti attività, considerate incostituzionali, con le quali si è proceduto alla sostituzione di cariche chiave nell'ordinamento, oltre

încercat să domine și să subordoneze Legislativul și puterea judecătorească, fapt ce a ridicat și ridică grave probleme de ordin politic și juridic».

³⁹³Per approfondire, si rinvia al dibattito parlamentare: <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7143&idm=4&idl=1>.

³⁹⁴Si rinvia, per completezza, a: <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7147&idm=4&idl=1>.

³⁹⁵Tra l'altro, non venne data lettura integrale del parere della Corte in Parlamento. A tal riguardo, la proposta di darne lettura venne rigettata con 234 voti contrari, 107 favorevoli e 17 astensioni.

all'emanazione di norme *ictu oculi* incostituzionali. Il Presidente, infatti, sostenne che questi fatti producessero grave danno alla stabilità e alla reputazione a livello internazionale della Romania e che fossero voluti nel solo interesse dell'USL. Proseguì, poi, nel negare in maniera assoluta e categorica una mancanza di rispetto delle decisioni della Corte costituzionale³⁹⁶. Una volta concluso il proprio intervento, seguì un acceso dibattito, che tuttavia non portò ad alcuna variazione sostanziale del procedimento.

Per tale ragione, si procedette a sottoporre al voto dell'aula la decisione di sospensione del Presidente Băsescu, la quale vide il seguente risultato: favorevoli alla sospensione 256, 114 i contrari. Per la seconda volta nella storia repubblicana della Romania, il Presidente veniva sospeso dalle sue funzioni sulla base di asserite gravi violazioni della Costituzione. Il *referendum* revocatorio venne programmato per la data del 29 luglio 2012. A tal riguardo, è necessario sottolineare che il governo aveva emanato, in data 5 luglio, un decreto legge in base al quale i voti necessari per la rimozione del presidente sarebbero stati non più il 50% più uno degli aventi diritto, ma la mera maggioranza semplice dei votanti, al fine di facilitare la rimozione del Presidente³⁹⁷. A riguardo, la Corte costituzionale affermò opportunamente l'applicazione delle norme precedenti, negando efficacia all'atto in questione.

Purtuttavia, guardando alla concretezza dei fatti, la partecipazione al *referendum* fu del 46,24% degli aventi diritto, inferiore al *quorum* costitutivo necessario³⁹⁸. Per questa ragione, anche se l'87,52% dei votanti espresse la volontà di rimuovere il Presidente, questa non ebbe alcun seguito e il Presidente Băsescu

³⁹⁶«*Mă acuzați că nu am respectat deciziile Curții Constituționale. Domnilor, minciuna trebuie să fie și ea în niște limite acceptabile. Ca să nu fie minciună această afirmație a dumneavoastră, ar fi posibil să fie probată, dacă-mi dați un singur exemplu când eu nu am respectat deciziile Curții Constituționale. Poate că am făcut greșeala să le comentez, dar să nu le respect..., asta niciodată. Probabil acest punct a fost înscris exact pentru a acoperi sfidarea pe care însuși premierul a făcut-o legat de decizia Curții Constituționale prin care i se spunea că nu el poate reprezenta statul român în Consiliul European».* Per il testo integrale, si rinvia a <https://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7147&idm=5&idl=1>.

³⁹⁷Il testo del decreto «*Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului*» è rinvenibile al seguente link: <https://monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--452--2012.html>. Sul punto è stato sarcasticamente argomentato che, se solo cinque cittadini fossero andati a votare e tre di loro avessero votato per la rimozione, il risultato sarebbe stato valido.

³⁹⁸Il mancato raggiungimento del *quorum* è sicuramente anche ascrivibile alla campagna attuata dal Presidente finalizzata al boicottaggio dello stesso.

rimase in carica.³⁹⁹ In seguito al *referendum* si sollevarono diverse polemiche in ordine alla sua validità ed interpretazione, per rispondere alle quali è intervenuta la Corte costituzionale dichiarando l'invalidità dello stesso per il mancato raggiungimento del *quorum* richiesto dalla legge⁴⁰⁰. Ciò, però, non ha certamente agevolato la risoluzione della crisi politica in cui versava il Paese. Il Presidente commentò il risultato sostenendo che «i cittadini rumeni hanno respinto un colpo di Stato», mentre i promotori del *referendum*, in particolare V. Ponta, sottolinearono che comunque non sarebbe stato lecito ignorare le manifestazioni di volontà di così tanti cittadini⁴⁰¹. Il Presidente, a tal riguardo, ha dichiarato che si sarebbe assunto l'impegno di «generare un sentimento di riappacificazione nella società»⁴⁰².

Concludendo, dal secondo tentativo di sospensione del Presidente Traian Băsescu si può apprezzare una maggiore complessità della vicenda, la quale vide diversi interventi di carattere incostituzionale perpetrati dalla maggioranza parlamentare, con la precipua finalità di rendere più probabile, o comunque facilitare la rimozione del Presidente. Oltre a ciò, è opportuno rilevare anche un cambiamento nell'opinione pubblica: mentre nel 2009 la cittadinanza era, in maggioranza, dalla parte del Presidente, nel 2012 il rapporto si è visto capovolgere nel senso di una maggioranza relativa convinta della colpevolezza del Presidente⁴⁰³. In entrambi i casi, tuttavia, e soprattutto nel secondo, bisogna tenere presente che l'elemento politico è stato preponderante. In generale, si può sostenere che l'effetto più pregnante di queste vicende politiche non sia stato tanto politico quanto invece sociale, in quanto ha aumentato l'instabilità dello Stato ed ha alimentato la sfiducia nelle istituzioni, aspetto che dovrebbe essere considerato con maggiore attenzione dalla classe politica rumena.

³⁹⁹V. O. L. TESLOVAN, *op. ult. cit.*, p. 82.

⁴⁰⁰V. sul punto, L. STAN, *Romania*, cit., p. 205.

⁴⁰¹In questo senso, v. <https://www.libertatea.ro/stiri/referendum-2012-basescu-primele-declaratii-si-promisiuni-dupa-inchiderea-votului-774833>.

⁴⁰²*Idem*: <https://www.libertatea.ro/stiri/referendum-2012-basescu-primele-declaratii-si-promisiuni-dupa-inchiderea-votului-774833>.

⁴⁰³Anche se bisogna sottolineare che il Presidente aveva invitato al boicottaggio della consultazione, per cui si potrebbe argomentare sostenendo che coloro che non si recarono alle urne, in realtà espressero la loro volontà.

Conclusioni

Per concludere, il presente scritto ha tentato di fornire un'analisi critica e dettagliata sulla figura del Capo dello Stato e sulle modalità di messa in stato d'accusa di questi negli ordinamenti considerati. Parimenti, si è cercato di fornire un quadro, per quanto possibile, completo di casi concreti, i quali sono da reputarsi di grande interesse culturale, da un lato, ma anche mediatico e contemporaneo, dall'altro, in quanto si reputa rilevante, oggi più che nel passato, avere contezza dei cambiamenti politici e sociali che avvengono nella nostra società, che ormai è una società globale. Per queste ragioni si è anche preferito concentrare l'attenzione sulle vicende più prossime a noi nel tempo, o che hanno avuto conseguenze di più ampia portata.

La scelta dei singoli ordinamenti è stata dettata da un duplice criterio: la familiarità dal punto di vista linguistico e culturale con taluni di essi, ma anche l'interesse ad indagare ordinamenti molto differenti da quello italiano per conoscerne le intrinseche peculiarità e le motivazioni che han portato certi costituenti a prendere certe decisioni. Infatti, è emerso come ogni ordinamento affronti in modo diverso la responsabilità del Capo dello Stato, rispecchiando le peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascun Paese.

Si evidenzia, inoltre, che in ciascuno Stato, il procedimento previsto per far valere la responsabilità del Capo dello Stato risponde ad esigenze differenti, che si correlano fortemente alla forma di stato e di governo del Paese in questione. Si è visto che, dove il Presidente ricopre una carica più simbolica e non è generalmente dotato di poteri sostanziali, la Costituzione disciplina un procedimento di responsabilità penale particolare all'esito del quale, come si è visto, è molto improbabile che si arrivi ad una concreta punibilità del Presidente, se non in casi estremamente remoti. D'altro canto, in ordinamenti in cui il Presidente è sia Capo dello Stato, sia vertice dell'apparato esecutivo, i costituenti han dovuto tentare di trovare un delicatissimo equilibrio tra l'esigenza di assicurare che il Capo dello Stato non si senta *legibus solutus* ma che abbia anche e comunque lo spazio necessario per l'attuazione del suo indirizzo politico, nel delicato rapporto con altri organi costituzionali. Un ruolo importante, inoltre,

viene svolto dalla prassi che si è sviluppata e che continua a svilupparsi in ciascun ordinamento, in quanto funge da strumento di risoluzione delle lacune che volutamente o non, sussistono nelle Carte costituzionali di tutti gli Stati considerati. A tal riguardo, si è visto, soprattutto nel caso degli Stati Uniti, come lo strumento dell'*impeachment* sia mutato nel tempo, variando nella sua natura, in quanto se inizialmente fu previsto come uno strumento per garantire ai consociati che il Presidente non avesse potuto sovvertire l'ordine costituzionale o abusarne a suo o altrui vantaggio, successivamente esso perse questa valenza garantistica, tendendo sempre di più verso una natura strumentale e politica, in quanto venne adoperato più frequentemente e principalmente per danneggiare un partito politico avversario nella lotta politica.

Soprattutto in altri ordinamenti, lo strumento della messa in stato d'accusa del Capo dello Stato rimane, prevalentemente, una soluzione estrema per neutralizzare gravi minacce alle fondamenta della società civile e democratica, come la separazione dei poteri o il rispetto dei diritti fondamentali del cittadino. La speranza in questi Paesi, ma anche dove gli equilibri sono differenti, è che non si debba mai ricorrere all'utilizzo di questi strumenti, in quanto ciò sarebbe sintomo di una grave crisi non solo politica, ma anche sociale. Ciò, inoltre, denoterebbe l'esistenza un problema ben più profondo, in quanto sussisterebbe il rischio concreto di minare il patto sociale fondante l'ordine dello *status quo*, aprendo a scenari che, in situazioni analoghe in passato, non han mai portato alla pace, bensì al conflitto, con tutte le sue atroci conseguenze.

Bibliografia

- AMAR A. R., *America's Constitution. A biography*, New York, 2006.
- AMPHOUX J., *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, Parigi, 1962.
- BALDIN S., *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romana: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2009, pp. 61-80.
- BAR CENDÓN A., *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1989.
- BARTOLE S., GRILLI DI CORTONA P. (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale. Élités, istituzioni e partiti*, Torino, 1998.
- BERTOLINI E., *Un Presidente "reattivo": il semipresidenzialismo Austriaco*, in *DPCE online*, 1/2023, Sezione monografica: *Presidenzialismi e semipresidenzialismi*, pp. 995-1013.
- BIAGI R., *Una delle polemiche più dure sotto la III coabitazione: l'immunità penale del Presidente della Repubblica tra diritto e privilegio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/771.pdf.
- BOLOGNA C., «Partitico» o «politico»? *L'impeachment di Donald Trump e la polarizzazione del sistema politico americano*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2020, pp. 157-159.

- BOLOGNA C., *Partitico o politico? L'impeachment di Donald Trump e la polarizzazione del sistema politico americano*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2020, pp. 157-159.
- CAMERA DEI DEPUTATI, XVII LEGISLATURA, *Legislazione straniera, Materiali di legislazione comparata, Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, aggiornamento*, n. 10, luglio 2014.
- CASELLA R., *Il presidente della Quinta repubblica alla prova del macronismo*, in *DPCE online*, 1/2023, *Sezione monografica: Presidenzialismi e semipresidenzialismi*.
- CAVINO M., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958- 2008)*, Milano, 2008.
- CHERCHI R., *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2, 2012.
- CIAURRO G. F., *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1992.
- CORWIN E. S., ORIANI R. (a cura di), *La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna*, Pisa, 1958.
- DE MIGUEL BÁRCENA J., TAJADURA TEJADA J., *La jefatura del estado en España*, in *Percorsi Costituzionali*, vol. 1, 2022, pp. 209-229.
- DE MIGUEL BÀRCENA J., TAJADURA TEJADA J., *La jefatura del estado en España*, in *Percorsi costituzionali*, 2022, 1.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, VII ed., Padova, 2010.

DELLEDONNE G., *Funzioni di Capo dello Stato e integrazione costituzionale: il ruolo del Presidente federale tedesco, secondo la scienza giuridica e la giurisprudenza della Corte di Karlsruhe*, in *Diritto Pubblico*, 1/2016, pp. 37-68.

DEWITT D. M., *The impeachment and trial of Andrew Johnson, seventeenth President of the United States, a history*, New York, 1903.

DI GIOVINE A., ALGOSTINO A., LONGO F., MASTROMARINO A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Città di castello (PG), 2021.

DI STURCO C. B., PASSAGLIA P. (a cura di), *Il Capo dello Stato ed i limiti all'esercizio della giurisdizione. Francia*, 2012, p. 7-24, reperibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_S_S_CapoStato_112012.pdf.

DIMA C., *Conflictul intraexecutiv în regimul semiprezidențial românesc*, in *Sfera Politicii*, 139/2009, pp. 44-54.

DONNARUMMA M. R., *Le statut juridictionnel du Chef de l'État et sa destitution*, in *Nomos*, 3/2016.

DUVERGER M., *La nozione di regime "semipresidenziale" e l'esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1983. *Les régimes semi-présidentiels*, Parigi, 1986.

ELIA L., *governo (forme di)*, in *Encic. dir.* vol. XIX, Milano, 1970.

FILIPPONE THAULERO S., *Il ruolo del Cancelliere federale secondo la Legge Fondamentale*, Torino, 1994.

FRANKLIN D. P., CARESS S. M., SANDERS R. M., TARATOOT C. D., *The politics of Presidential Impeachment*, New York, 2020.

FROSINI J. O., KEYS A., *The First Impeachment: from a Comparative Study of its British Historical Roots to a Contextual Analysis*, in *DPCE online, Saggi*, 1/2021, pp. 1211-1257.

FUSARO C., *Il presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*. Bologna, 2003.

G. NEGRI, *Impeachment*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XX, 1970, pp. 239-251.

GALLIANI D., *Il capo dello Stato e le leggi. Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*. Tomo I, Milano, 2011.

GANINO M., BISCARETTI DI RUFFIA P. (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee*, volume secondo, *Le costituzioni di sette Stati di recente ristrutturazione*, VI ed., Milano, 1996.

GANINO M., *Presidenti e governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, in *Nomos*, 1997, vol. 2, fasc. 3.

GENOVESE M. A., HOWARD A. D., *Encyclopedia of the American Presidency*, quarta ed., New York, 2021.

GERHARDT M. J., *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*, Chicago, 2000.

GIUPPONI T. F., *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005.

- GOUTTES R., *Conclusions sur l'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 10 octobre 2001*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2002, n. 49, pp. 51 ss.
- GRATTERI A., *La legittimazione democratica dei poteri costituzionali. Una riflessione comparata su fonti normative e prassi mutevoli*, in *Studi di attualità giuridiche*, 25, Napoli, 2015.
- GRATTERI A., RIGANO F. (a cura di), *L'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, 2013, pp. 161-171.
- HIRSCH A., *Impeaching the President. Past, Present and Future*, San Francisco, 2018, in <https://ereader.perlego.com/1/book/3592746/9>.
- IORGOVAN A., *Le systeme politique et constitutionnel de la Roumanie*, Barcellona, 1992.
- LEONIDI G. A., *Trump unveiled. Luci e ombre della amministrazione statunitense: immigrazione, impeachment e war powers*, in *Nomos*, 2/2017.
- LIBRARY OF CONGRESS, *Federalist Papers: Primary Documents in American History*, in www.guides.loc.gov/federalist-papers/full-text.
- LIJPHART A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Connecticut, 1984.
- MARKO J., *Austria: Il Presidente federale: leader politico, mediatore imparziale, "guardiano della Costituzione" o semplicemente inutile?* in *Quaderni costituzionali*, 1, 1997.

- MAUNZ T., DÜRIG G., HERZOG R., *Grundgesetzkommentar*, München, 1984.
- MELICA L., *The National Commission to investigate the January 6th attack*, in *DPCE Online*, numero speciale: *The American Presidency After Two Years of President Biden*, 2023, pp. 191-202.
- MEZZETTI L., in MEZZETTI L., PIERGIGLI V. (cur.), *La forma di governo austriaca tra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in *Presidenzialismi, semipresidenzialismo e parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali*, Torino, 1997.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I, *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, 1946.
- MONTANARI L., TONIATTI R., WOELK J. (a cura di) *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010.
- MORTATI C., *La Costituzione di Weimar*, Milano, 2019.
- ÖHLINGER T., EBERHARD H., *Verfassungsrecht*, Vienna, 2014.
- ONIDA V., *Costituzione italiana*, in *Dig. Pubbl.*, IV, 1989.
- ORLANDI M. A., *L'evoluzione del semipresidenzialismo in Europa centro-orientale: Croazia, Polonia, Romania*, in *DPCE Online*, 1/2023, Sezione monografica: *Presidenzialismi e semipresidenzialismi*.
- ORLANDI M. A., *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002.

PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986. pp. 165 ss.

PELLIZZONE I., *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del Diritto, i Tematici*, vol. V, 2023, pp. 877-909.

PICÓ C. G., PASSAGLIA P. (a cura di), *Il Capo dello Stato ed i limiti all'esercizio della giurisdizione. Spagna*, 2012, p. 44-58, reperibile su https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_S_S_CapoStato_112012.pdf.

PIERANDREI F., *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. X, 1962, pp. 874-1036.

PIERINI A., *Il presidenzialismo statunitense tra polarizzazione politica e conflitti istituzionali: verso un mutamento dei tradizionali paradigmi classificatori?* in *Federalismi.it*, 27/2022, pp. 91-130.

PISANESCHI A., *Diritto Costituzionale*, III ed., Torino, 2018.

PLEȘCA V., *Democrația românească la răscruce de vânturi?* in *Sfera Politicii*, 2/2013 (174), pp. 88-94.

POGGESCHI G., *The assault on Capitol Hill of January 6, 2021: freedom of expression or rather freedom to impeach and to acquit?* In *DPCE Online, Saggi*, 1/2021, pp. 1301-1314.

PORRAS RAMÍREZ J. M., *The monarch as head of state in a parliamentary system of government: the case of Spain*, in *Percorsi costituzionali*, 2022, 1.

RIVISTA ONLINE DELLA BIBLIOTECA "GIOVANNI SPADOLINI", SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE (a cura di), *Le costituzioni federali di civil law dell'Europa. La Repubblica d'Austria*, § 3, n. 43, 2018. Disponibile su: https://webtv.senato.it/3182?newsletter_item=1929&newsletter_numero=181#2

ROBBES G., *Constitutional law in Germany*, Alpen aan den Rijn, 2017.

RÖRIG M. T., PASSAGLIA P. (a cura di), *Il capo dello Stato ed i limiti all'esercizio della giurisdizione*, 2012.

ROSS E. G., *History of the impeachment of Andrew Johnson, President of the United States, by the House of Representatives and his trial by the Senate for high crimes and misdemeanors in office*, New York, 1868.

ROSSI P., *Alto tradimento*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. II, 1958, pp. 110-114.

SARTORI G., *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995.

SHUGART M. S., CAREY J. M., *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*. Bologna, 1995.

SPITZER R. J., *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*. New York, 1988.

STAN L., *Romania*, in *European Journal of Political Research Political Data Yearbook 52/2013* pp. 196–207.

STELZER M., *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*, Oxford and Portland, Oregon, 2011.

STEWART D. O., *Impeached. The trial of President Andrew Johnson and the fight for Lincoln's legacy*, New York, 2009.

STROPPIANA L., *Stati Uniti*, Bologna, 2013.

TESLOVAN O. L., *Avizele consultative ale Curții Constituționale din România privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, Traian Băsescu (2007, 2012). O analiză comparativă*, in *Sfera Politicii*, 2/2018 (196), pp. 79-90.

TRIBE L., *American Constitutional Law*, New York, 2000.

VERNEY D., *The Analysis of Political Systems*, Farmington Hills, Michigan, 1959.

VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di governo*, in *Le frontiere del diritto. Quaderno n. 4*, 7^a ed., Torino, 2018.

WALTER R., MAYER H., KUCSKO-STADLMAYER G., *Bundesverfassungsrecht*, Vienna, 2007.

WELAN M., *Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung*, in *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung*, Vienna, 1995.

WELAN M., in Haslinger M., Kanonier A., Zehetner S. (hrsg.), *Die Legitimationsprinzipien der österreichischen Bundesregierung, Ein Jurist im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Recht*, Vienna, Graz, 2009.

ZIMMER W., *Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction. Allemagne*, in *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2001.