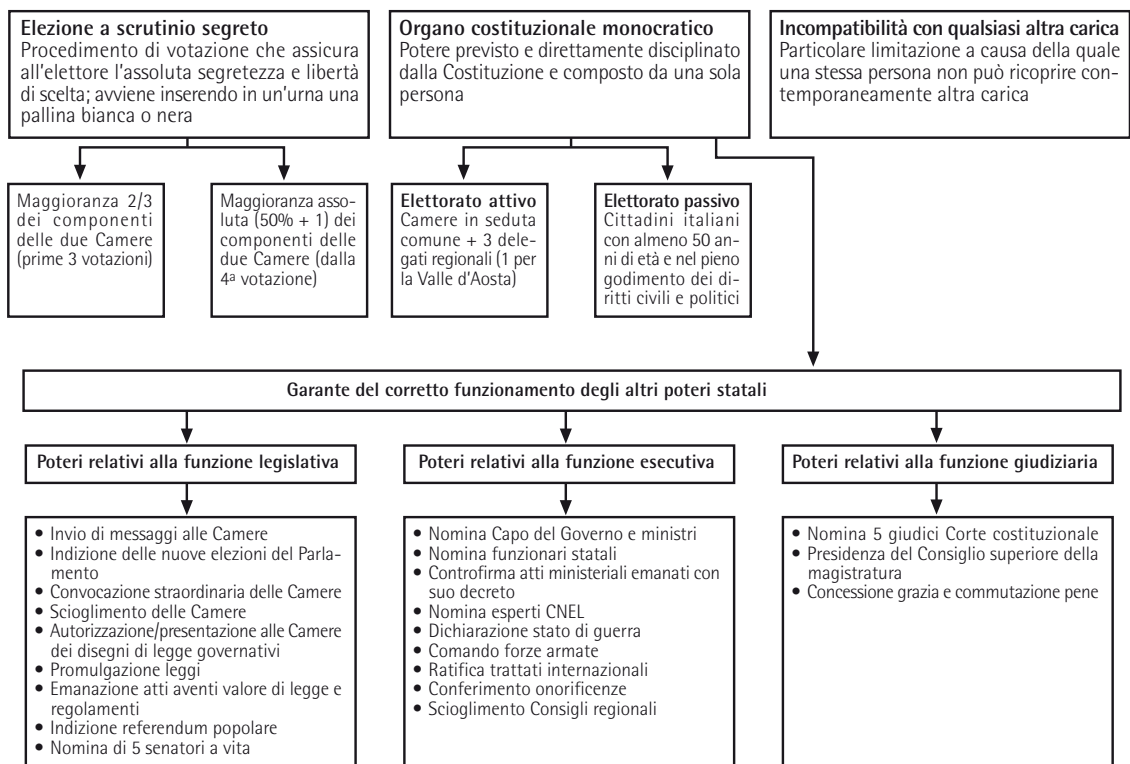
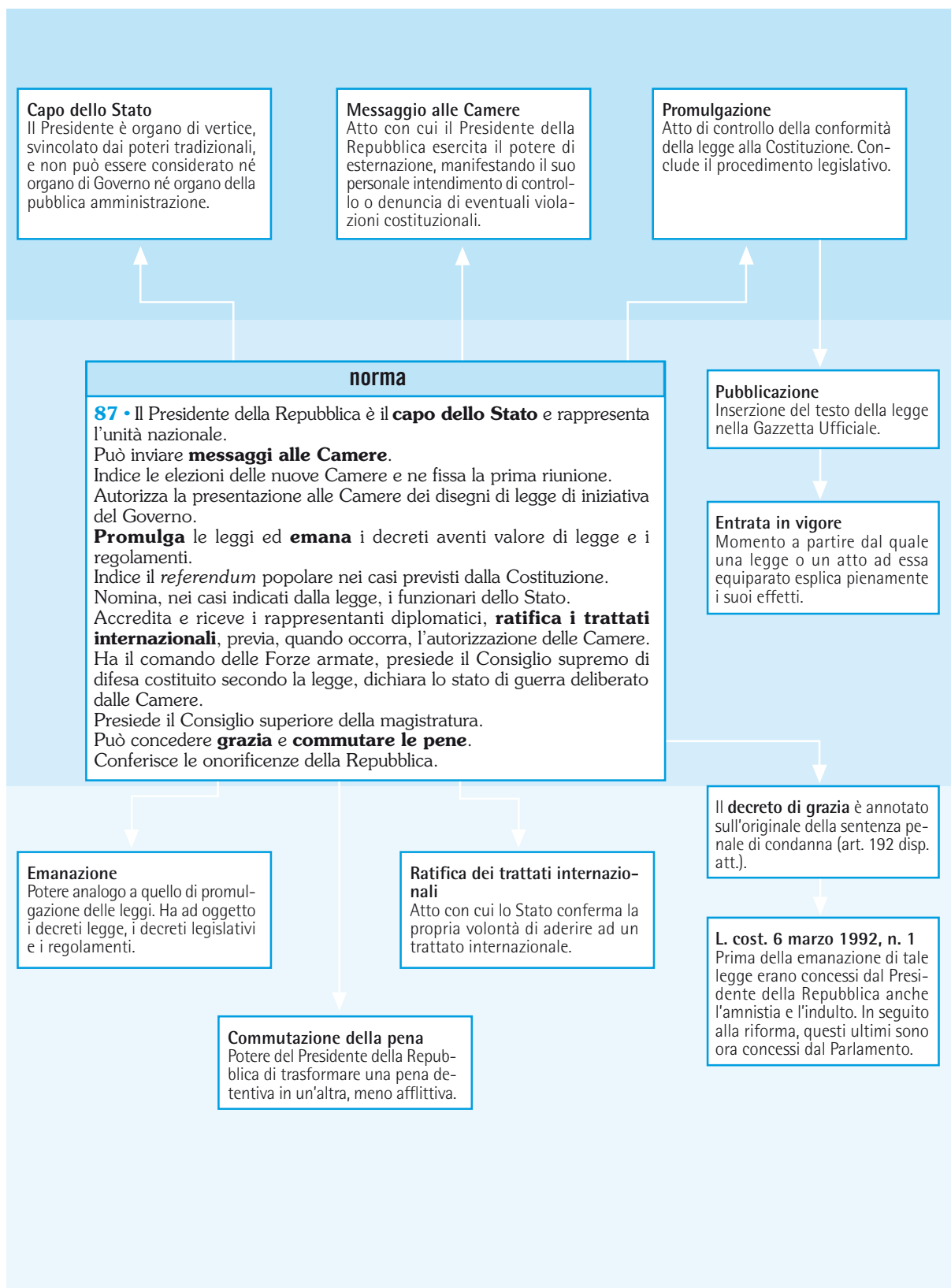


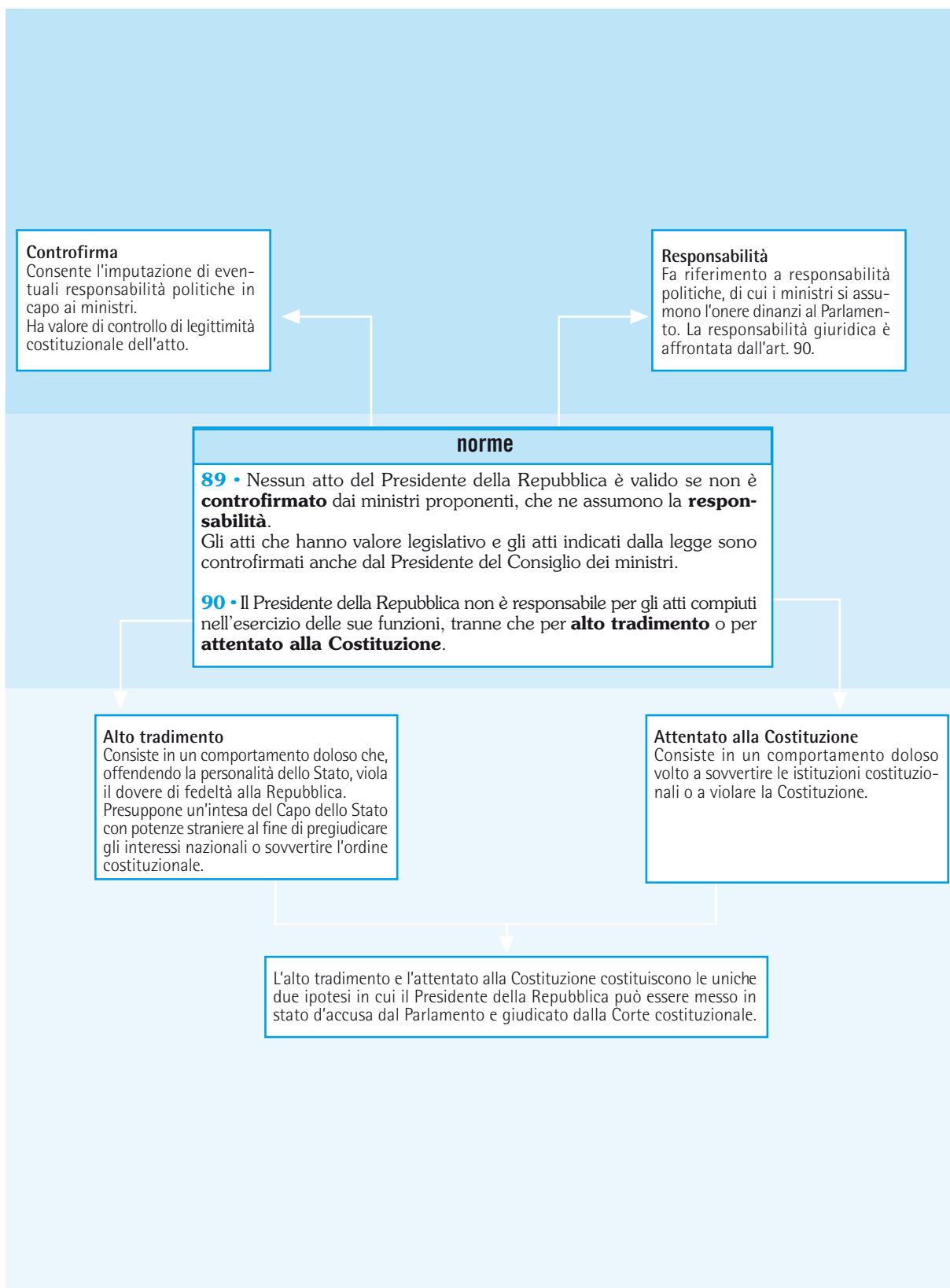


# PERCORSO 5

## Il Presidente della Repubblica







**Controfirma**  
 Consente l'imputazione di eventuali responsabilità politiche in capo ai ministri.  
 Ha valore di controllo di legittimità costituzionale dell'atto.

**Responsabilità**  
 Fa riferimento a responsabilità politiche, di cui i ministri si assumono l'onere dinanzi al Parlamento. La responsabilità giuridica è affrontata dall'art. 90.

**norme**

**89** • Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è **controfirmato** dai ministri proponenti, che ne assumono la **responsabilità**.  
 Gli atti che hanno valore legislativo e gli atti indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri.

**90** • Il Presidente della Repubblica non è responsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per **alto tradimento** o per **attentato alla Costituzione**.

**Alto tradimento**  
 Consiste in un comportamento doloso che, offendendo la personalità dello Stato, viola il dovere di fedeltà alla Repubblica.  
 Presuppone un'intesa del Capo dello Stato con potenze straniere al fine di pregiudicare gli interessi nazionali o sovvertire l'ordine costituzionale.

**Attentato alla Costituzione**  
 Consiste in un comportamento doloso volto a sovvertire le istituzioni costituzionali o a violare la Costituzione.

L'alto tradimento e l'attentato alla Costituzione costituiscono le uniche due ipotesi in cui il Presidente della Repubblica può essere messo in stato d'accusa dal Parlamento e giudicato dalla Corte costituzionale.

## Il caso pratico

### La responsabilità per le esternazioni presidenziali

Il Presidente della Repubblica di Chissadovè rilascia al telegiornale di una rete nazionale un'intervista in cui esprime aspri giudizi circa l'attività politica e privata dei deputati Alfonso Torretti e Giacomo Proveri. Quest'ultimo, giudicando tali opinioni offensive della propria reputazione, ritiene di dovere citare in giudizio il Capo dello Stato e chiedergli il risarcimento dei danni patrimoniali e morali. Il Torretti, invece, sostiene che il Presidente della Repubblica abbia, come il singolo cittadino (art. 21 Cost.), il diritto di libera manifestazione del proprio pensiero. Chi avrà ragione?

#### Guida alla soluzione

- Lettura dell'art. 21 Cost.
- Verifica dei presupposti per l'applicazione dei seguenti principi:
  - diritto di libera manifestazione del pensiero riconosciuto a ciascun individuo, cittadino e straniero;
  - non contrarietà delle manifestazioni del pensiero al buon costume.
- Lettura dell'art. 90 Cost.
- Verifica dei presupposti della sua applicazione: riconducibilità degli atti presidenziali all'esercizio delle sue funzioni.
- Lettura della seguente massima:

Non è dato configurare l'esistenza di uno specifico e autonomo potere di cosiddetta «esternazione» del Presidente della Repubblica, inteso come l'equivalente del diritto sancito dall'art. 21 della Carta costituzionale del singolo cittadino di libera manifestazione del proprio pensiero. Il legittimo esercizio della critica politica, inteso come esimente rilevante anche ai fini della responsabilità civile da ingiuria e/o diffamazione, pur potendo contemplare toni aspri e di disapprovazione più pungenti ed incisivi rispetto a quelli comunemente adoperati nei rapporti interpersonali fra privati cittadini, comunque non deve trasmodare nell'attacco personale e nella pura contumelia e non deve ledere il diritto altrui all'integrità morale.

Ciò premesso, al fine di stabilire se un singolo atto di esternazione del Presidente della Repubblica possa ricondursi nell'ambito degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni presidenziali, in relazione ai quali l'art. 90 Cost. fissa il principio della irresponsabilità civile, penale e amministrativa, si rende necessario verificare volta a volta se l'atto in questione si sia o meno — nel concreto e sul piano oggettivo — reso strumentale ad una funzione presidenziale, divenendone un'estrinsicazione modale, essendo d'altronde da escludere che qualunque manifestazione di pensiero di un organo costituzionale assuma, per ciò stesso, in ragione della sua stessa provenienza soggettiva, una rilevanza funzionale. Da ciò consegue pertanto che il solo fatto che l'esternazione provenga dal Presidente della Repubblica non si rende di per sé sufficiente a farla ritenere coperta dall'immunità presidenziale, in assenza di una specifica funzione presidenziale cui detta esternazione si sia finalizzata, posto che l'irresponsabilità fissata dall'art. 90 Cost. riguarda gli illeciti commessi non già solo in occasione, per mezzo o nel tempo della funzione presidenziale, ma solo quelli commessi «a causa» della medesima e «per un fine» ad essa inerente (Cass. civ., sez. III, 27 giugno 2000, n. 8734).



## QUIZ

**1** Lo scrutinio previsto per l'elezione del Capo dello Stato è:

- a) segreto
- b) palese
- c) indifferentemente segreto o palese
- d) con ballottaggio al primo turno

**2** La supplenza per impedimento del Presidente della Repubblica spetta al:

- a) Presidente della Camera
- b) Capo del Governo
- c) Presidente del Senato
- d) ministro più anziano

**3** La responsabilità politica del Capo dello Stato opera nei confronti:

- a) del Governo
- b) dei cittadini
- c) del Parlamento in seduta comune
- d) della Corte costituzionale

**4** I messaggi del Capo dello Stato alle Camere:

- a) non sono mai controfirmati
- b) sono controfirmati solo dal supplente
- c) sono controfirmati solo dal ministro dell'Interno
- d) sono controfirmati dal Capo del Governo

**5** Il Presidente della Repubblica può sciogliere:

- a) solo il Senato
- b) solo la Camera dei deputati
- c) solo una delle due Camere
- d) entrambe le Camere o anche una sola di esse

**6** Il Capo dello Stato:

- a) dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere
- b) delibera lo stato di guerra
- c) delibera lo stato di guerra dichiarato dal Governo
- d) delibera e dichiara lo stato di guerra

**7** La responsabilità degli atti del Presidente della Repubblica:

- a) ricade sui ministri che li controfirmano
- b) ricade sul Parlamento
- c) ricade sul Presidente del Senato
- d) non è prevista dall'ordinamento giuridico

**8** La destituzione del Presidente della Repubblica:

- a) avviene su proposta di 1/3 dei parlamentari
- b) non è mai consentita
- c) avviene solo per alto tradimento ed attentato alla Costituzione
- d) è votata con referendum popolare

**9** Il Presidente della Repubblica presta giuramento dinanzi:

- a) al Senato
- b) al popolo
- c) alle Camere in seduta comune
- d) al Capo del Governo

**10** Nelle Repubbliche presidenziali, il Presidente della Repubblica è eletto:

- a) dal Presidente del Consiglio dei ministri
- b) dal popolo direttamente
- c) dai Presidenti delle Camere
- d) dal Presidente della Camera elettiva

**11** Dopo De Nicola, eletto Capo provvisorio dello Stato, il primo Presidente della Repubblica italiano fu:

- a) Giovanni Gronchi
- b) Luigi Einaudi
- c) Giuseppe Saragat
- d) Alessandro Pertini

**12** Nelle Repubbliche parlamentari, il Presidente della Repubblica è eletto:

- a) dal Parlamento
- b) dal popolo
- c) dalla magistratura ordinaria
- d) dal Capo del Governo

**13** Il Presidente della Repubblica indice il referendum popolare:

---

- a) su richiesta di 50.000 cittadini
- b) se lo richiedano le Camere in seduta comune
- c) di sua iniziativa
- d) nei soli casi previsti dalla Costituzione

**14** Il Presidente della Repubblica promulga:

---

- a) solo le leggi
- b) le leggi e gli atti aventi forza di legge
- c) solo i regolamenti
- d) solo i decreti governativi

**15** Alla cessazione della carica, il Capo dello Stato:

---

- a) è rieletto automaticamente per altri 7 anni
- b) diventa di diritto capo del Governo
- c) diventa di diritto senatore a vita
- d) diviene un privato cittadino

## Questioni di *diritto*

### *I messaggi ed il potere di esternazione*

Il potere di messaggio del Presidente della Repubblica è disciplinato dalla Costituzione agli artt. 74 e 87, comma 2. A norma dell'art. 74, il Presidente della Repubblica, prima di promulgare una legge, può, con messaggio motivato alle Camere, chiedere una nuova deliberazione. L'art. 87, comma 1, a sua volta, si limita a disporre che il Presidente della Repubblica può inviare messaggi alle Camere. La sua dizione letterale, oltre che ragioni di opportunità politica, data la posizione *super partes* del Capo dello Stato, portano quindi ad escludere che il Presidente possa leggerli o pronunciarli personalmente innanzi alle Camere. Mediante tale tipo di messaggi il Presidente può segnalare agli organi legislativi (e, attraverso essi, al Paese) gravi necessità comuni o l'esigenza di provvedere a determinate situazioni senza, in ogni caso, prendere posizione a favore dell'una o dell'altra parte politica. Ambedue i tipi di messaggi — al pari di ogni atto compiuto nell'esercizio delle funzioni presidenziali — devono essere controfirmati sia perché, con la controfirma, viene assunta dal ministro o dal Presidente del Consiglio (e, più in generale, dal Governo) la responsabilità politica dell'atto e sia perché possano essere validi.

Avviene però che, nella prassi, si sia affermato almeno un altro tipo di messaggio, quello che il Presidente neoeletto pronuncia innanzi alle Camere in seduta comune subito dopo il giuramento. Questo messaggio si distingue dai precedenti perché non è inviato e non è controfirmato. Come tale, esso non dovrebbe rientrare, a stretto rigore, nel potere di messaggio del Presidente, esercitabile alle condizioni di cui si è detto, bensì in un più generico «potere di esternazione» che può manifestarsi in varie forme. Di tale potere i Presidenti della Repubblica hanno usato, con maggiore o minore intensità, a seconda del modo in cui hanno inteso l'esercizio delle loro funzioni. Suo presupposto è che il Presidente non può limitarsi a manifestare ufficialmente il suo pensiero soltanto mediante i messaggi, anche se la sua libertà di manifestazione del pen-

siero — per l'ufficio che ricopre — incontra sicuramente dei limiti.

Il Presidente della Repubblica, infatti, non è, nel nostro ordinamento, organo di indirizzo politico e, pertanto, lettere alle Camere, discorsi pronunciati in Patria od all'estero in occasione di un suo viaggio ufficiale, indirizzi alle forze armate od al Consiglio superiore della magistratura, allocuzioni, interviste o dichiarazioni alla stampa, interventi alla televisione (a meno che non siano di pura circostanza, come un messaggio augurale) ed ogni altra forma atipica di manifestazione del pensiero che abbia o possa avere riflessi politici dovrebbero trovare un limitato impiego, soprattutto quando il Capo dello Stato sia in grado di raggiungere lo stesso risultato usando delle forme tipiche in cui si svolge il suo rapporto con gli organi di indirizzo politico (Parlamento e Governo), o, negli altri casi, quando non siano stati preventivamente concordati con il Governo.

Tutto ciò premesso, appare opportuno chiarire che qui non è in discussione il potere di intervento del Presidente della Repubblica bensì il problema delle forme e dei limiti di tale potere. Il Presidente della Repubblica, infatti, ha avuto attribuiti ampi poteri nell'esercizio delle sue funzioni che non ne fanno certamente uno spettatore passivo del gioco politico, un Presidente silenzioso ma, al contrario, mettono in risalto la sua «forza politica». Quel che invece si vuole affermare, avuto riguardo al tema che ci occupa, è soltanto che il Presidente può e deve manifestare il suo pensiero nelle forme e nei limiti voluti dalla Costituzione, via, questa, che è di sicuro la meno agevole (soprattutto in presenza di «vuoti» politici e di crisi delle istituzioni) ma che è l'unica costituzionalmente ortodossa da seguire, se si vuole evitare che sorga un «partito del Presidente» o che il Capo dello Stato assuma il ruolo, che non gli compete, di «supplente» degli organi di indirizzo politico.

T. MARTINES, *Diritto pubblico*,  
Giuffrè Editore, Milano, 2005



Rispondi alle seguenti *domande*

- 1 • Quali tipi di messaggio del Presidente della Repubblica sono previsti dalla Costituzione?

.....  
.....  
.....

- 2 • Quale tipo di messaggio presidenziale si è affermato nella prassi?

.....  
.....  
.....

- 3 • Cos'è il potere di esternazione del Presidente della Repubblica?

.....  
.....  
.....

- 4 • Il Presidente della Repubblica ha un potere illimitato di manifestazione del suo pensiero? Perché?

.....  
.....  
.....

- 5 • Da chi deve essere controfirmato un messaggio presidenziale e perché?

.....  
.....  
.....

## Punti di vista Impedimento e supplenza del Presidente della Repubblica

La Costituzione non prevede la carica di Vicepresidente della Repubblica, né la possibilità che il Capo dello Stato deleghi volontariamente le proprie funzioni ad un altro organo (come invece poteva fare il re nei confronti del luogotenente), ma solo l'istituto della supplenza.

La supplenza consiste nell'assunzione dei poteri e delle funzioni del Presidente della Repubblica da parte del Presidente del Senato (art. 86 Cost.) nelle ipotesi in cui, a causa di un impedimento, il Capo dello Stato non possa svolgere la propria attività.

L'impedimento che impone la supplenza può essere *permanente*, come nel caso di infermità che si protragga in modo irreversibile, o *temporaneo*, come in occasione di malattie non guaribili in breve tempo.

In ogni caso la Costituzione non indica l'organo competente all'accertamento dell'impedimento, anche se non c'è dubbio che esso debba essere dichiarato.

Possiamo distinguere due ipotesi:

1. **l'impedimento è dichiarato dallo stesso Presidente della Repubblica.** In questo caso, secondo BALLADORE PALLIERI, la dichiarazione di impedimento permanente equivale alle dimissioni e, come queste è atto personale, che non va controfirmato dal Presidente del Consiglio: è efficace immediatamente, senza necessità di accettazione o di verifica da parte di alcun altro organo costituzionale. La dichiarazione di impedimento temporaneo, invece, secondo questa impostazione, non è atto personale, ma vincolato, perché presuppone un reale impedimento e non la semplice volontà (non consentita) di lasciare ad altri il proprio ufficio: l'atto, quindi, deve essere controfirmato dal Presidente del Consiglio;
2. **l'impedimento non è dichiarato dal Presidente della Repubblica.** In tal caso è controversa la competenza ad accertarlo.

Secondo MARANINI dovrebbe essere la Corte costituzionale ad accertare l'impedimento con un'apposita sentenza. Probabilmente questa sarebbe la soluzione migliore, ma non è oggi applicabile semplicemente perché non prevista dalla Costituzione (BISCARETTI DI RUFFIA, MORTATI).

Secondo BISCARETTI DI RUFFIA l'iniziativa del provvedimento che accerta l'impedimento spetta, invece, al Governo; il Presidente della Camera interverrebbe poi per deliberare la convocazione del Parlamento in seduta comune, cui spetterebbe la decisione definitiva.

VIRGA, BALLADORE PALLIERI, PERGOLESI e MARCHI sostengono che la dichiarazione di impedimento e la decisione sull'ammissibilità della supplenza spettano esclusivamente al Parlamento in seduta comune.

LAVAGNA, infine, ritiene che la dichiarazione dell'impedimento spetta al Presidente della Camera, in quanto questi è l'organo tenuto a convocare il collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

Controversi sono anche i poteri esercitabili dal Presidente del Senato in veste di supplente.

Secondo MARCHI il supplente dovrebbe limitarsi a porre in essere solo gli atti di «routine» e non potrebbe esercitare i poteri di carattere palesemente straordinario, come ad esempio lo scioglimento anticipato delle Camere o il rinvio di una legge al Parlamento.

Il conciso ma preciso disposto dell'art. 86, 2° comma, Cost. («*le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato*») induce, però, la migliore dottrina a ritenere che il supplente sia competente, verificandosene la necessità, ad assolvere tutte le funzioni attribuite al Presidente, per non creare situazioni di vuoto e di incertezza nella vita del paese (BISCARETTI DI RUFFIA, VIRGA).

Tuttavia, MARTINES precisa che, per correttezza costituzionale ed in considerazione del carattere temporaneo dell'ufficio ricoperto, il supplente debba, a meno che non ricorrano cause di assoluta necessità, astenersi dal compiere atti che incidano sull'equilibrio dei rapporti fra gli organi costituzionali (come, ad esempio, lo scioglimento delle Camere o le consultazioni per la formazione del Governo).

## La tua opinione

---

Dopo aver letto le diverse posizioni assunte sull'argomento, esprimi la tua opinione, individuando la tesi secondo te più convincente e illustrando le motivazioni alla base della tua scelta

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## RASSEGNA STAMPA

### *Grazia, decisione del Capo di Stato*

Sulla grazia più poteri al presidente della repubblica. Infatti, il procedimento per la concessione non può essere bloccato dal ministro della giustizia. Al più il guardasigilli può comunicare al capo dello stato «le ragioni di legittimità o di merito che, a suo parere, si oppongono alla concessione del provvedimento».

È quanto affermato dalla Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 200 depositata ieri, ha dichiarato l'incompetenza del dicastero a impedire la prosecuzione del procedimento volto all'adozione della determinazione dell'allora presidente Carlo Azeglio Ciampi concernente la concessione della grazia a Ovidio Bompressi.

A sollevare il problema, dunque, l'ex capo dello stato, che dopo aver deciso di concedere la grazia a Bompressi si è visto sbarrare la strada da Roberto Castelli. Così ha fatto ricorso al giudice delle leggi per il conflitto di attribuzioni sostenendo che «il potere di grazia è riservato espressamente e in via esclusiva al presidente della repubblica dall'articolo 87 della Costituzione». Tale potere, continua, «verrebbe posto nel nulla dalla mancata formulazione della proposta da parte dello stesso ministro, che, oltretutto né la Costituzione né la legge richiedono ai fini della concessione del beneficio». Così nei casi, come questo, in cui si pervenga alla determinazione di concedere la grazia al condannato, «tanto la predisposizione del relativo decreto quanto la successiva controfirma costituiscono, per il ministro della giustizia, atti dovuti».

In altri termini, il potere di concedere la grazia sarebbe di natura squisitamente presidenziale. Infatti, la natura dell'istituto è senz'altro «umanitaria ed equitativa» e assolve alla funzione di attenuare l'applicazione della legge penale in tutte le ipotesi in cui confligge «con il più alto sentimento della giustizia sostanziale». Per questo il potere di concedere il beneficio non può essere, per così dire, politico ma imparziale: dev'essere cioè affidato al capo dello stato «quale rappresentante dell'unità nazionale» e garante super partes della Carta fondamentale.

Il Collegio, dopo aver fatto il punto sulla legittimazione processuale del presidente, ad agire, e del ministro, a contraddire, ha subito specificato che il nodo da sciogliere non riguarda la titolarità del potere di concedere la grazia, espressamente attribuito dalla Costituzione, ma le modalità di esecuzione.

Ciò che il guardasigilli può fare è solo collaborare, con attività di valenza per lo più «istruttoria».

Questo sistema trova le sue fondamenta, hanno spiegato i giudici della Corte costituzionale, già nella monarchia, dove era prerogativa assoluta dei sovrani graziare i condannati. Con il passaggio alla repubblica si è ereditata questa prassi se pur attenuata dalle attività di supporto lasciate al guardasigilli.

Quella peculiare è senz'altro la formulazione della «proposta motivata di grazia» con la quale il ministro mostra di ritenere sussistenti i presupposti, sia di legittimità sia di merito, per la concessione dell'atto di clemenza.

L'ultima parola, tuttavia, resta al capo dello stato, che valuta autonomamente, sulla base di quanto trasmessogli dal dicastero, la ricorrenza delle condizioni umanitarie necessarie. In caso positivo il guardasigilli deve controfirmare il decreto, di cui curerà anche gli adempimenti esecutivi.

In definitiva la procedura, di per sé complessa e variabile a seconda di chi ha preso l'iniziativa è pur sempre nelle mani del capo dello stato. Infatti, si legge nelle motivazioni, «qualora questi abbia sollecitato il compimento dell'istruttoria, ovvero, abbia assunto direttamente l'iniziativa di concedere la grazia, il guardasigilli, non potendo rifiutarsi di dare corso all'istruttoria e di concluderla, determinando così un arresto procedimentale, può soltanto rendere note al capo dello stato le ragioni di legittimità o di merito che, a suo parere, si oppongono alla concessione del provvedimento».

D. ALBERICI, *Italia Oggi*,  
19 maggio 2006

### *Napolitano, appello sul pluralismo tv*

LONDRA - Napolitano come Ciampi. Stessa identica opinione sui limiti della libertà di stampa in Italia e sul dovere di riscrivere con chiarezza le regole dell'informazione radiotelevisiva. «Io ho le spalle coperte dal messaggio in Parlamento di Ciampi, nel 2002. Che sarebbe giusto ripetere oggi su libertà e pluralismo» dice il capo dello Stato al termine della sua breve visita a Londra, nei saloni dell'ambasciata italiana a Grosvenor Square, risponden-

do a una domanda sullo scontro che in queste ore infiamma l'Italia. E «quelle posizioni», spiega quasi sillabando le parole, «restano per me pienamente valide».

«Quelle posizioni» sono le stesse che spinsero Carlo Azeglio Ciampi a inviare nella primavera 2002 un messaggio (l'unico del suo settennato) al Parlamento per chiedere di regolare per legge la materia radiotelevisiva intrappolata nel conflitto d'interessi con al centro Berlu-

sconi. Ieri pomeriggio, tracciando un bilancio della sua visita inglese, Napolitano le ha date per scontate, memoria comune. In quel messaggio appena ricordato il suo predecessore chiedeva una «legge di sistema» che «garantisce al cittadino il «fondamentale diritto all'informazione», dato che «non c'è democrazia senza pluralismo e imparzialità dell'informazione». Obiettivo da conseguire secondo Carlo Azeglio Ciampi allora era il «divieto di posizioni dominanti, ostacolo al pluralismo e a un sistema di reale libera concorrenza». Il precedente governo, guidato dal massimo beneficiario dell'irrisolto conflitto d'interessi, tentò una legge di riforma che fu tuttavia respinta da Ciampi perché non conforme alle raccomandazioni del Quirinale. La legge fu quindi un po' corretta, ripresentata e approvata. Ma con ogni evidenza la raccomandazione finale di quel messaggio presidenziale alle Camere resta intatto (e irrisolto) se anche l'attuale presidente, da Londra, capitale della democrazia occidentale e della libera stampa, fa sapere che «sarebbe giusto ripetere oggi quel messaggio su libertà e pluralismo», dato che le posizioni espresse quattro anni fa «per me restano pienamente valide». E dunque immutate e irrisolte. La risposta del capo dello Stato alla furia cortigiana di chi, da destra, lancia accuse di banditismo politico e attacco alla democrazia per il progetto di modifica della legge Gasparri appena annunciato dal governo, non potrebbe essere più liquida-

toria. E diventa quasi il nocciolo duro d'una breve visita nella capitale britannica peraltro tutta incentrata sull'Europa del Trattato incompiuto. «Sapevo bene che non mi sarei trovato di fronte a partigiani accaniti dell'integrazione», avverte, «d'altra parte la grande maggioranza degli Stati membri ha già ratificato».

Il presidente ne ha brevemente riparlato ieri pomeriggio, nell'incontro con la stampa prima di rientrare in Italia, dopo il pranzo con la regina Elisabetta a Buckingham Palace («estremamente cordiale e semplice, con uno schietto e gratificante scambio d'opinioni», dice Napolitano). «Il Trattato non è morto e non va sospeso all'infinito. Né ci si può sottrarre all'atto di ratifica, anche se il governo inglese non ha ancora detto né sì né no». Negli incontri anche con la stampa inglese il presidente ha chiesto una mano perché «all'estero si abbia fiducia nell'Italia», ricordando d'essere personalmente «intervenuto più volte per rasserenare gli spiriti, sono convinto che bisogna sempre cercare e trovare un terreno d'intesa», con un'opera di pacificazione istituzionale. Quanto all'Italia nessun dubbio, «deve continuare ad avere la costruzione europea come bussola di riferimento, nel rispetto dei vincoli e degli obblighi che ne derivano».

G. BATTISTINI, *La Repubblica*,  
14 ottobre 2006

## Napolitano: unità da tutelare, senza «conati di secessione»

«Oggi deve sempre considerarsi bene prezioso e imperativo supremo l'unità nazionale, che va preservata, anche in una possibile articolazione federale dall'insidia di contrapposizioni fuorvianti e da antistorici conati di secessione». Il presidente della Repubblica sceglie il 4 novembre, giornata dell'Unità d'Italia e Festa delle Forze armate, per ricordare i confini che la riforma federalista non dovrà mai valicare. E suscita immediate reazioni politiche: risentita la Lega, concordi (seppure con accenti diversi) gli altri partiti. Pienamente in sintonia il premier Romano Prodi.

«L'unità nazionale non si difende con i proclami o insultando la secessione, ma la si tutela riconoscendo il federalismo e quindi la possibilità di essere liberi e padroni a casa propria» reagisce stizzito il senatore leghista Roberto Calderoli che solo qualche giorno fa aveva invitato a non usare le parole d'angoscia di Napolitano per Napoli per «ingiustificati trasferimenti di risorse a una città che rappresenta un insulto al Paese intero». Non meno dura la «Padania» in edicola oggi «Lasci perdere i conati secessionisti presidente Napolitano e apra gli occhi — scrive il direttore Gianluigi Paragone —, si affacci dal balcone e provi a dare un'occhiata al Paese reale. La secessione si sta consumando sotto i suoi stessi occhi». In accordo con il capo dello Stato gli altri partiti della

Cdl, ma mentre Fini e Cesa gli esprimono il loro più fermo sostegno Forza Italia vi aggiunge una nota di solidarietà al Carroccio.

«Le parole del presidente Napolitano sono chiare e condivisibili da tutti — chiosa il presidente di An —. Se c'è chi le vuole strumentalizzare leggendovi significati politici che non vi sono questo è affar suo». Ancor più esplicito il segretario Udc: «Condividiamo i giusti richiami del presidente della Repubblica. Irresponsabile, in questo quadro, speculare sui problemi del Mezzogiorno e alimentare sentimenti di divisione tra nord e sud». Più problematico invece l'appoggio a Napolitano di Sandro Bondi che puntualizza: «La Lega ha avuto il merito di propugnare, insieme all'intera Cdl, la riforma dello Stato come condizione essenziale per rinvigorire e rinnovare l'unità della nazione. E di questo dobbiamo essere grati a Bossi».

Convinto invece il plauso di tutta l'Unione. «Stiamo lavorando alla Camera sulla riforma di alcuni aspetti del federalismo che salvaguardino al meglio l'unità nazionale» ricorda il ds Luciano Violante; «parole sacrosante e tempestive» commenta il dl Pierluigi Castagnetti. E il segretario del Prc Franco Giordano loda Napolitano: «Dimostra di essere un presidente perfetto chechê ne dica Berlusconi».

Il pensiero del capo dello Stato va poi alla Finanziaria in discussione in Parlamento. Inevitabile allora l'invito a razionalizzare anche le risorse per le Forze armate perché «il bilancio è in condizioni difficili». «Si deve e si può puntare su strutture razionali e al passo con i tempi, anche attraverso verifiche e revisioni di moduli organizzativi e amministrativi e conseguire così il più efficiente impiego delle risorse disponibili» ammoni-

sce il presidente. Che dedica un'ultima riflessione alle missioni all'estero, pienamente legittimate dalla Costituzione: «Discendono — scandisce — dalla lungimirante impostazione dell'articolo 11 della carta costituzionale».

M. SESTO, *Il Sole 24 Ore*,  
5 novembre 2006

## Caso Englaro: Lo scontro istituzionale Napolitano: ecco perché non firmerò

*Il testo della lettera che il capo dello Stato ha inviato a Berlusconi prima che il CdM approvasse il decreto*

Signor Presidente, lei certamente comprenderà come io condivida le ansietà sue e del Governo rispetto ad una vicenda dolorosissima sul piano umano e quanto mai delicata sul piano istituzionale.

Io non posso peraltro, nell'esercizio delle mie funzioni, farmi guidare da altro che un esame obiettivo della rispondenza o meno di un provvedimento legislativo di urgenza alle condizioni specifiche prescritte dalla Costituzione e ai principi da essa sanciti.

I temi della disciplina della fine della vita, del testamento biologico e dei trattamenti di alimentazione e di idratazione meccanica sono da tempo all'attenzione dell'opinione pubblica, delle forze politiche e del Parlamento, specialmente da quando sono stati resi particolarmente acuti dal progresso delle tecniche mediche.

Non è un caso se in ragione della loro complessità, dell'incidenza su diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti e della diversità di posizioni che si sono manifestate, trasversalmente rispetto agli schieramenti politici, non si sia finora pervenuti a decisioni legislative integrative dell'ordinamento giuridico vigente.

Già sotto questo profilo il ricorso al decreto legge – piuttosto che un rinnovato impegno del Parlamento ad adottare con legge ordinaria una disciplina organica – appare soluzione inappropriata. Devo inoltre rilevare che rispetto allo sviluppo della discussione parlamentare non è intervenuto nessun fatto nuovo che possa configurarsi come caso straordinario di necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77 della Costituzione se non l'impulso pur comprensibilmente suscitato dalla pubblicità e drammaticità di un singolo caso. Ma il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e organi dello Stato non consente di disatten-

dere la soluzione che per esso è stata individuata da una decisione giudiziaria definitiva sulla base dei principi, anche costituzionali, desumibili dall'ordinamento giuridico vigente.

Decisione definitiva, sotto il profilo dei presupposti di diritto, deve infatti considerarsi, anche un decreto emesso nel corso di un procedimento di volontaria giurisdizione, non ulteriormente impugnabile, che ha avuto ad oggetto contrapposte posizioni di diritto soggettivo e in relazione al quale la Corte di cassazione ha ritenuto ammissibile pronunciarsi a norma dell'articolo 111 della Costituzione: decreto che ha dato applicazione al principio di diritto fissato da una sentenza della Corte di cassazione e che, al pari di questa, non è stato ritenuto invasivo da parte della Corte costituzionale della sfera di competenza del potere legislativo.

Desti inoltre gravi perplessità l'adozione di una disciplina dichiaratamente provvisoria e a tempo indeterminato, delle modalità di tutela di diritti della persona costituzionalmente garantiti dal combinato disposto degli articoli 3, 13 e 32 della Costituzione: disciplina altresì circoscritta alle persone che non siano più in grado di manifestare la propria volontà in ordine ad atti costrittivi di disposizione del loro corpo.

Ricordo infine che il potere del Presidente della Repubblica di rifiutare la sottoscrizione di provvedimenti di urgenza manifestamente privi dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione o per altro verso manifestamente lesivi di norme e principi costituzionali discende dalla natura della funzione di garanzia istituzionale che la Costituzione assegna al Capo dello Stato ed è confermata da più precedenti consistenti sia in formali dinieghi di emanazione di decreti legge sia in espresse dichiarazioni di principio di miei predecessori (si indicano nel poscritto i più significativi esempi in tal senso).

Confido che una pacata considerazione delle ragioni da me indicate in questa lettera valga ad evitare un contra-

sto formale in materia di decretazione di urgenza che finora ci siamo congiuntamente adoperati per evitare.

Poscritto

Con una lettera del 24 giugno 1980, il Presidente Pertini rifiutò l'emanazione di un decreto-legge a lui sottoposto per la firma in materia di verifica delle sottoscrizioni delle richieste di referendum abrogativo;

il 3 giugno 1981, sempre il Presidente Pertini, chiamato a sottoscrivere un provvedimento di urgenza, richiese al Presidente del Consiglio di riconsiderare la congruità dell'emanazione per decreto-legge di norme per la disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio Sanitario Nazionale. Nel caso specifico, uno degli argomenti adottati dal Capo dello Stato consisteva nel rilievo della contraddizione tra la disciplina del decreto-legge emanando e "un indirizzo giurisprudenziale in via di definizione";

con lettera 10 luglio 1989 al Presidente del Consiglio De Mita, il Presidente Cossiga manifestò la sua riserva in ordine alla presenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza ai fini dell'emanazione di un decre-

to-legge in materia di profili professionali del personale dell'ANAS e affermò: "Ritengo, pertanto, che, allo stato, sia opportuno soprassedere all'emanazione del provvedimento, in attesa della conclusione del dibattito parlamentare sull'analogo decreto relativo al personale del Ministero dell'interno";

in quella stessa lettera e successivamente nella lettera al Presidente del Consiglio Andreotti del 6 febbraio 1990, il Presidente Cossiga richiamò all'osservanza delle specifiche condizioni di urgenza e necessità che giustificano il ricorso alla decretazione di urgenza, ritenendo legittimo da parte sua – in caso di non soddisfacente e convincente motivazione del provvedimento – il puro e semplice rifiuto di emanazione del decreto-legge;

con un comunicato del 7 marzo 1993, il Presidente Scalfaro, in rapporto all'emanazione di un decreto-legge in materia di finanziamento dei partiti politici invitò il Governo a riconsiderare l'intera questione, ritenendo più appropriata la presentazione alle Camere di un provvedimento in forma diversa da quella del decreto-legge.

Corriere della sera, 6 febbraio 2009

## ***In una lettera inviata a Berlusconi, Fini e Schifani il capo dello Stato richiama i poteri che la Costituzione gli conferisce in materia di legiferazione d'urgenza***

*"Basta con i decreti Omnibus"  
Napolitano richiama premier e Camere*

**Roma** – "Basta decreti Omnibus", un richiamo tecnico, ma fermo, datato 9 aprile 2009 quello che il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha inviato in una lettera al premier Silvio Berlusconi, ai presidenti di Camera e Senato Gianfranco Fini e Renato Schifani e al ministro dell'Economia Giulio Tremonti. Dei contenuti della missiva nei giorni scorsi è arrivata voce in ambienti di maggioranza e di governo.

Napolitano fa riferimento al 'decreto-incentivi', un testo che in origine si componeva di 7 articoli, ma che in Parlamento è stato modificato con un maxi-emendamento che ha fatto 'lievitare' il provvedimento fino a determinare l'introduzione di altri 10 articoli, comportando un onere di un altro miliardo e trecento milioni di euro. Napolitano ricorda che non si tratta del primo caso del genere e rammenta di essere intervenuto in passato sulla delicata questione della emendabilità dei dl.

Il richiamo del capo dello Stato è ai rigorosi limiti imposti dalla Costituzione. Il centro della questione posta è che la scelta di sottoporre per la promulgazione al presidente della Repubblica un decreto in prossimità della

scadenza, soprattutto se si tratta di un provvedimento modificato in modo sostanziale, non consente al capo dello Stato l'esercizio dei poteri di garanzia che la Costituzione ha previsto per la prima carica dello Stato.

Napolitano nella missiva ricorda che è sempre a lui che la carta costituzionale affida il compito di verificare i requisiti di necessità e urgenza, così come di valutare se intervengano oneri aggiuntivi. L'invito è dunque quello a non far mancare la preventiva determinazione dei contenuti della manovra nel testo originariamente approvato dal governo, perché questo espone a una dilatazione della facoltà di emendamento ben al di là del criterio dell'attinenza dell'oggetto del decreto. Fra le conseguenze, elenca Napolitano, quello dell'allungamento dei tempi dell'esame e dell'approvazione e un difficile vaglio del governo per quanto riguarda il contenuto degli emendamenti, a partire dal loro impatto finanziario.

L'ultimo appello di Napolitano, rivolto a premier, governo e presidenti delle Camere, è quello di collaborare per garantire nel modo più efficace il funzionamento delle istituzioni.

La Repubblica, 17 aprile 2009





## Spunti *interdisciplinari*

### ***Il Presidente della Repubblica tra novità e continuità***

Sotto la vigenza dello Statuto Albertino il Capo dello Stato era il sovrano, nella persona dei discendenti maschi di Casa Savoia.

Lo Statuto attribuiva al re relevantissimi poteri di governo, tali da renderlo capace di determinare gli indirizzi politici del paese influenzando pesantemente in ambito esecutivo, legislativo e giudiziario.

Soltanto con gli anni l'organo costituzionale Governo riuscì a smarcarsi dagli indirizzi del sovrano, attraverso l'istituto del rapporto fiduciario con il Parlamento. Il re, in ogni caso, mantenne importanti e concrete prerogative, soprattutto in materia di politica estera e guerra.

Il Presidente della Repubblica descritto dalla Costituzione del 1948 è un istituto nuovo e diverso rispetto al vecchio sovrano, per quanto ne sia probabilmente la logica evoluzione in un sistema parlamentare repubblicano.

Come il re nel passato, il nostro Capo dello Stato rappresenta l'unità nazionale, l'elemento in cui i diversi orientamenti che emergono in ambito nazionale trovano unità. A differenza del re, però, il Presidente della Repubblica non ha poteri di governo, ma solo la capacità, ed il dovere, di riportare il sistema costituzionale in equilibrio qualora gli altri suoi protagonisti ne compromettano la stabilità.

---

### ***Esercitazione:***

Con l'aiuto dell'insegnante di storia evidenzia le novità e le continuità che caratterizzano la figura del Presidente della Repubblica rispetto al sovrano del periodo statutario.