

Della grazia e di altri atti che vanno controfirmati

Roberto Bin *

(13 maggio 2004)

Condivido *in toto* le considerazioni, ammirevolmente pacate, di Nicolò Zanon sulla "questione Sofri". Non perché non sia sensibile al dramma umano della persona, non preferisca saperlo libero o non ne apprezzi il comportamento tenuto in questi anni: ma perché mi sembra a) che il rispetto delle regole costituzionali sia da preservare sempre e comunque, e b) che quando si voglia modificare quelle regole, bisogna farlo con estrema attenzione. Su questo secondo aspetto vorrei soffermarmi con qualche brevissima considerazione in merito alla proposta di modifica dell'art. 89, comma 3, Cost., contenuta nel disegno di legge costituzionale che il Governo ha proposto e che sta proseguendo il suo cammino in Parlamento:

«Non sono proposti né controfirmati dal Primo ministro o dai ministri i seguenti atti del Presidente della Repubblica: la richiesta di una nuova deliberazione alle Camere ai sensi dell'articolo 74, i messaggi alle Camere, la concessione della grazia, la nomina dei senatori a vita, la nomina dei giudici della Corte costituzionale di sua competenza, lo scioglimento della Camera dei deputati ai sensi degli articoli 92 e 94, la nomina del Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura nonché le nomine dei Presidenti delle autorità amministrative indipendenti e le altre nomine che la legge eventualmente attribuisca alla sua esclusiva responsabilità».

Le modifiche che, con l'introduzione del nuovo art. 89.3, verrebbero portate al sistema della controfirma degli atti del Presidente della Repubblica mi appaiono molto poco convincenti. Non ha senso, infatti, porre sullo stesso piano atti che *non* hanno effetti definitivi - quali il rinvio delle leggi e i messaggi alle Camere - oppure che il Capo dello Stato assume come presidente di un organo collegiale - la nomina del vicepresidente del CSM - con atti che invece sono definitivi (la concessione della grazia) e incidono sulla funzionalità di altri organi, anche costituzionali (lo scioglimento della Camera dei deputati, ai sensi degli articoli 92 e 94, la nomina dei senatori a vita, la nomina dei giudici della Corte costituzionale di sua competenza e le altre nomine).

Anche dopo la riforma costituzionale, il Presidente della Repubblica non modificherebbe la sua posizione costituzionale e resterebbe organo politicamente irresponsabile, com'è giusto che sia chi non ha una investitura democratica diretta: ma proprio per questo sarebbe grave che in uno stato costituzionale di diritto vi siano poteri pubblici, per di più di natura monocratica, che assumono decisioni che non sono né giustiziabili né politicamente sindacabili. La controfirma, quando non corrisponda a proposta ministeriale, costituisce comunque un'attività di controllo e comporta l'assunzione di responsabilità politica per il modo in cui il controllo è esercitato: è il ministro controfirmante che risponde al parlamento, riportando l'atto controfirmato all'interno del circuito della responsabilità politica; ed è proprio così che si garantisce la "neutralità" politica del Capo dello Stato. La nostra Costituzione del 1948, scritta da chi conosceva le regole tecniche del diritto costituzionale (oltre a quelle della lingua italiana), non si avventura a definire ciò che il Presidente della Repubblica può e ciò che non può fare: togliendo il Presidente dal circuito della responsabilità politica e condizionandone gli atti alla controfirma ministeriale ha posto regole precise che servono a delimitare, sia pure indirettamente, lo spazio entro cui il Presidente può agire. Mirabile modo di scrivere norme costituzionali!

Non si deve dimenticare che il mandato settennale è lungo e molte cose possono accadere nel suo arco; esperienze precedenti, ma non lontane, dovrebbero insegnarci a mantenere fermi i controlli sugli atti del Presidente della Repubblica. Che si fa se il Presidente della Repubblica un giorno dovesse decidere di graziare qualche noto criminale mafioso? E se nominasse il suo avvocato personale, plurinquisito, giudice della Corte costituzionale? E se gli venisse in mente di installare il presidente di un grosso gruppo televisivo privato (di cui magari è casualmente proprietario) alla guida dell'autorità garante delle comunicazioni? Atti senza controfirma, atti non impugnabili, atti senza controllo, atti senza responsabilità: non resterebbe che firmare qualche appello, ma rivolto a chi, visto che sarebbe proprio il Capo dello Stato il "colpevole"?

L'emozione suscitata dal dibattito sulla grazia non può provocare reazioni inconsulte, che rischiano di creare un giorno problemi istituzionali irrisolvibili. La sovraordinazione dei fini ai mezzi - di cui anche i governi della precedente legislatura si sono resi gravemente colpevoli, per esempio con l'uso abnorme della delega legislativa e con una tecnica spesso scriteriata di "delegificazione", per non dire dell'uso tattico delle riforme costituzionali - è radicalmente incompatibile con

la logica dello Stato costituzionale di diritto. Se, restando in questa logica, si vuole rafforzare l'autonomia del Presidente della Repubblica nell'esercizio di alcune sue funzioni, invece di togliere la controfirma, meglio sarebbe distinguere tra gli atti per cui ci deve essere proposta ministeriale e gli atti su cui c'è solo il controllo di chi può essere chiamato a rispondere politicamente. Se invece, per un caso specifico, si vuole ottenere dal Ministro della giustizia un atteggiamento *politico* diverso da quello che caparbiamente (ma legittimamente) mantiene, c'è un'altra via, politica e non giuridica: "mancusalizzarlo".

* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara