

***π. Le ragioni esoteriche di un match nullo***  
di Roberto Bin

Non è vero che un problema facile è solo quello che ha una soluzione semplice. Facile è, in qualche misura, anche il problema che già *prima visu* si mostri privo di alcuna soluzione. La quadratura del cerchio, per esempio, è un problema facile da questo punto di vista: l'interminabile sequenza di numeri decimali del  $\pi$  esprime, con la forza esoterica dei numeri, l'impossibilità di questo problema. Un problema impossibile è ancora un problema?

Il conflitto di attribuzione sul potere di grazia mi sembra evocare la questione della quadratura del cerchio. Il nostro costituente non era uno sprovveduto: se ha previsto che per attivare il meccanismo eccezionale del potere di grazia è necessario adottare il sistema della doppia chiave, non è pensabile che da esso si possa evadere. Né è lecito supporre che il detentore di una delle due chiavi sia "tenuto" ad assecondare la volontà espressa dall'altro soggetto, perché così si evaderebbe, appunto, dalla logica della "doppia chiave". Forse a propendere per un'ipotesi del genere induce un errore metodologico, quello di sopravvalutare una classificazione utile a scopi meramente didattici – la distinzione che i manuali sono soliti tracciare tra gli atti del Presidente della Repubblica, distinguendoli nelle tre tradizionali categorie degli atti "presidenziali", degli atti "governativi" e degli atti "duumvirali". Essa è basata su indici deboli, incostanti ed eterogenei: è "logico" che l'atto di emanazione di un decreto legislativo o di autorizzazione alla presentazione di un disegno di legge sia innescato da una proposta governativa; deriva da elementari ragioni di *fair play* costituzionale, oltre che di equilibrio sistematico, che la nomina presidenziale dei giudici costituzionali non dipenda invece da un'indicazione ministeriale; mentre è solo "normale" che il rinvio di una legge sia deciso dal Presidente senza che lo solleciti il Governo (come invece è accaduto talvolta). Il tutto si esaurisce in queste blande considerazioni, perché il diritto – si sa, e si scrive in altre parti del manuale – bada all'esteriorità dei comportamenti umani, non alla loro interiorità psicologica (salvo i casi in cui essa sia coartata da altri comportamenti umani o da altri vizi).

C'è però l'ostacolo della lettera dell'art. 89.1 Cost., che sembra "procedimentalizzare" comunque il processo di formazione della volontà presidenziale, subordinandolo alla "proposta" ministeriale. Non mi ha mai convinto l'interpretazione dominante che ha derubricato il "proponente" in "competente". Come è noto, questa interpretazione s'impose già in occasione della discussione parlamentare di quella che poi divenne la legge 87/1953: come ha scritto Sergio Bartole (*Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 94 s.), "a soli tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione i giuristi manifestavano, pertanto, la chiara intenzione di andare al di là del testo della carta, impadronendosi dei suoi disposti per operazioni ermeneutiche affidate all'apporto talora impalpabile dell'elaborazione di più o meno definiti elementi che vanno al di là della lettera della Costituzione". Le ragioni di opportunità, di equilibrio sistematico, che hanno sorretto questa interpretazione "sostitutiva" della Costituzione sono ben note e assolutamente condivisibili, ma non mi sembrano condurre necessariamente a

questo risultato. A parte l'ovvia considerazione che sarebbe stato comunque preferibile agire sul piano della legislazione costituzionale, piuttosto che attraverso un'interpretazione svalutativa del testo vigente, credo che la locuzione 'ministro proponente' avrebbe potuto esser fatta oggetto di un'interpretazione sistematica che non forzasse la lettera della disposizione. Questa va letta nel contesto del ruolo che il Presidente della Repubblica assume nel nostro sistema costituzionale. 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; sceglie invece la strada di determinare il ruolo e i poteri del Presidente circoscrivendone la responsabilità. Il Presidente è estromesso dal circuito della responsabilità politica: siccome in un sistema democratico nessun atto di potere può essere esentato dalla responsabilità politica (oltre che giuridica), ecco che la controfirma ministeriale indica chi è il soggetto che si assume la responsabilità degli atti del Presidente. Di quale grado è la sua responsabilità? Risponde solo di una tenue *culpa in vigilando*? Forse quel "proponente" sta ad indicare proprio la risposta a questa domanda: risponde "come se" fosse stato lui a formulare la proposta, e non può esimersi dal rispondere dell'atto presidenziale celandosi dietro alle presunte prerogative del Presidente.

Se questa mia interpretazione – che almeno avrebbe il merito di non violare la sacralità del testo – avesse qualche pregio, cadrebbe ovviamente la pretesa, talvolta accampata (ed altre volte dimenticata) dal Guardasigilli, di detenere il monopolio della iniziativa di ogni provvedimento di grazia. L'art. 681 c.p.p. disciplina *uno* dei possibili procedimenti che avviano la pratica della grazia, ma non escluderebbe affatto che l'iniziativa possa partire dal Capo dello Stato. In fondo, per la maggior parte degli atti presidenziali (scioglimento delle Camere, messaggi di rinvio delle leggi, nomina dei senatori a vita ecc.) nulla impedirebbe che sia il Governo a farsi parte attiva (né, tantomeno, l'iniziativa sarebbe preclusa al Presidente). Ma, d'altra parte, cadrebbe anche la pretesa del Presidente della Repubblica di essere lui il *dominus* della grazia e di relegare il ministro ad un ruolo puramente notarile. La logica della doppia chiave esclude in principio che una delle due chiavi sia affidata al notaio.

Ecco perché a me sembra inevitabile che la partita finisca in pari. Sbaglia il ministro quando rivendica un potere esclusivo di avviare la procedura e rifiuta di collaborare lealmente al provvedimento di grazia promosso dal Presidente della Repubblica; sbaglia il Presidente quando a sua volta rivendica un potere esclusivo di decidere della grazia, relegando il ministro al compimento di "atti dovuti". E – a dire tutta la sgradevole verità – spiace che il Presidente della Repubblica, che tanta prova di prudenza ed equilibrio ha dato in questi difficili anni del suo mandato, abbia seguito l'incauto consiglio di instaurare questo conflitto di attribuzione. Che il Capo dello Stato sollevi un conflitto contro altri poteri dello Stato è un fatto del tutto eccezionale – forse proprio uno di quei "casi di scuola" che in una classe tanto indisciplinata qual è la politica italiana purtroppo si avverano sempre – che dovrebbe accadere solo in quelle ipotesi limite e gravissime in cui sono in pericolo le istituzioni. Una *extrema ratio*. Non mi sembra che il *casus belli* sia di tale portata –

per fortuna.

Il ministro è responsabile politicamente delle sue azioni e delle sue omissioni dinanzi al Parlamento; tocca perciò al Parlamento sanzionare politicamente i suoi atti, e agli elettori sanzionare il Parlamento per come ha saputo reagire. È il circuito ideale della democrazia parlamentare: solo ideale, forse, ma insostituibile. Talvolta la concessione della grazia è una questione “tecnica”, ossia di giustizia (tali probabilmente solo in larghissima parte le pratiche che seguono la procedura dell’art. 681); altre volte ha invece ripercussioni politiche, e di esse è il ministro ad essere chiamato a rispondere. È davvero singolare che tutto il dibattito sul potere di grazia stia chiuso nelle relazioni “bilaterali” tra ministro e Presidente senza mai coinvolgere il Parlamento: è il Parlamento che, invece di discutere di improbabili leggi ordinarie tese a modificare le procedure per la concessione della grazia, deve intervenire a giudicare del comportamento assunto dal ministro nei casi in cui sia in discussione una grazia “politica”; così com’è il Parlamento che dovrebbe preoccuparsi se l’applicazione delle sue leggi crea situazioni in cui si renda necessario intervenire con provvedimenti di clemenza individuale. Le leggi penali si possono cambiare, non solo mitigare con interventi *ad personam*: qualche volta anche sarebbe forse opportuno intervenire con norme generali e astratte.

Del resto non è certo un bene che il ministro possa sgusciare dal circuito della responsabilità politica schermandosi dietro alla pretesa “tecnicità” della sua controfirma. Significherebbe interrompere il circuito della rappresentanza, ammettere che vi siano atti di potere sottratti a tale circuito, mettere fuori gioco il Parlamento e gli elettori: in nome di che cosa, forse dei poteri di prerogativa del Capo dello Stato? Ecco che allora prenderebbero forza tutte le varie teorie sulla “responsabilità diffusa” del Presidente della Repubblica e cercherebbero di trovare una collocazione nel sistema giuridico-costituzionale, perché sarebbe davvero intollerabile che il Presidente assumesse decisioni irrevocabili, gravide di conseguenze giuridiche e di implicazioni politiche, senza rispondere ad altri che alla propria coscienza.

L’istituto della controfirma implica un rapporto tra due soggetti, il “controfirmante” e il “controfirmato”, che *deve* (nel senso che è costituzionalmente obbligato) svolgersi secondo il principio di leale cooperazione, perché non è pensabile la sua *reductio ad unum*. La quadratura del cerchio non è possibile con i soli strumenti della geometria costituzionale: per questo è necessario che sia una decisione politica (del Parlamento) a decidere se prevalga il cerchio o il quadrato.