

UN ART. 24 IN OGNI COSTITUZIONE EUROPEA. ECCO PERCHE' CON IL NO HANNO PERSO TUTTI

Sono prevalse due logiche sbagliate: l'opposizione pregiudiziale e la legge ad hoc.

di T. E. Frosini

Ancora una volta è la grazia a infiammare il dibattito politico e parlamentare. Almeno da quando, alla fine dello scorso anno e per iniziativa dei radicali, si è avanzata con forza la richiesta al Presidente della Repubblica di esercitare un suo potere costituzionale, quello cioè di concedere la grazia. All'esercizio di questo potere presidenziale si oppose fermamente il ministro di Giustizia rivendicando il suo potere di controfirma, quale atto in grado di avvallare e convalidare il decreto del Presidente. Per superare questa "impasse", che si avviava a sfociare in un inedito conflitto fra poteri da far risolvere alla Corte costituzionale, ci provò una proposta di legge, presentata da un deputato dell'opposizione, con la quale si mirava a eliminare la controfirma ministeriale, in modo tale da «restituire un potere e una responsabilità che solo al Presidente della Repubblica competono». La proposta di legge animò e non poco il dibattito parlamentare, e alla fine di un travagliato percorso venne bocciata. Certo, furono motivi politici che indussero a votare contro la proposta, ma trovavano fondamento anche in ragioni giuridiche. Una di queste, la esposi io stesso nell'audizione parlamentare. Si tratta della consuetudine costituzionale, quale regola stabilizzata, obiettivizzata, dispiegata nel tempo e nella coscienza giuridica, che integra ovvero applica le norme costituzionali. In materia di grazia si è prodotta una consuetudine costituzionale, resa solida da oltre 46.000 casi dal 1951 agli inizi degli anni Novanta, la quale prevede che il potere spetti al Presidente della Repubblica ma che sia il ministro di Giustizia a controfirmare l'atto. E un'ulteriore solidità consuetudinaria è data dal fatto che non si sono mai avuti casi di decreti di grazia emanati in assenza di proposta ministeriale. Certo, nulla impedisce che si possa modificare questa consuetudine costituzionale; ma lo si dovrebbe fare per il tramite di una legge costituzionale.

Accolta questa tesi, il progetto di riforma costituzionale presentato dal governo, e ora in discussione alle Camere, ha previsto che nel nuovo articolo 89 della Costituzione vi sarebbero una serie di atti, tra cui la concessione della grazia, privi di controfirma ministeriale. Quindi attribuibili in via esclusiva alla responsabilità del Presidente della Repubblica. Va detto però, che il progetto di riforma non modifica l'articolo 90 della Costituzione vigente, ai sensi del quale «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». In presenza dell'articolo 90 la controfirma ministeriale sugli atti presidenziali aveva ed ha la funzione di scaricare sul governo la responsabilità giuridica degli atti risalenti alla volontà del Presidente. Con la formulazione proposta, fermo rimanendo l'articolo 90, vi sarebbero nell'ordinamento atti del Presidente della Repubblica, di cui nessuno sarebbe giuridicamente responsabile: non il Presidente, in ragione dell'articolo 90 della Costituzione, non il governo, a causa della non previsione di controfirma.

All'obiezione sopra riferita, secondo la quale si avrebbero atti del Presidente dei quali, fermo l'articolo 90 della Costituzione, nessuno sarebbe giuridicamente (e quindi sotto il profilo civile, penale, amministrativo e contabile) responsabile, si può replicare che così è praticamente dappertutto nell'esperienza costituzionale comparata; e poi quale tipo di responsabilità, diversa

da quella politica o politico-costituzionale, sia possibile immaginare per danno ingiusto, illecito penale, amministrativo o contabile, in relazione agli atti che il progetto di riforma esclude dalla controfirma, concessione della grazia incluso. Tutte, dico tutte, le Costituzioni parlamentari (e semipresidenziali) europee hanno fatta propria la tecnica istituzionale di individuare gli atti del capo dello Stato non soggetti a controfirma (per evidenziare appunto che si tratta di atti suoi propri), e prevedono un meccanismo assolutamente identico o analogo a quello che risulterebbe dalla revisione italiana: esse cioè mantengono forme di irresponsabilità del Presidente (o re, come quella spagnola), o di limitatissima sua responsabilità solo nella forma della messa in stato d'accusa, senza che con questo il problema degli atti non soggetti a controfirma abbia creato problemi alcuni. L'attribuzione in via esclusiva al capo dello Stato di una serie di atti, senza che li debba "condividere" con altri, si collega al suo ruolo di autonomia costituzionale, di "garante della Costituzione" come lo definisce il progetto di riforma; anche perchè si tratta di atti che non hanno nessun impatto sull'indirizzo politico.

Con la bocciatura di ieri dell'articolo costituzionale sulla controfirma ministeriale non ci sono vincitori, perchè a perdere sono proprio tutti: l'opposizione, che si è ostinata a votare sempre e comunque contro anche quando, come nel caso in specie, condivide la nuova regola costituzionale; quella pattuglia di deputati della maggioranza, che ha votato contro perchè alla riforma della Costituzione ha voluto subordinare il caso di un detenuto in attesa di grazia (senza controfirma), riducendo così un articolo costituzionale a un fatto politico; la maggioranza, o almeno quella parte di essa che è rimasta dopo il voto, che si è dovuta bloccare nel suo percorso riformatore. Aggiungo, a bassa voce: si è fatto perdere anche l'inquilino del Quirinale, innocente vittima di un parlamento schizofrenico.