

Assenza di controfirma e responsabilità presidenziale: ma qual è il problema?

di Carlo Fusaro*
(2 dicembre 2003)

Non senza sorpresa ho letto e riletto la breve opinione di Beniamino Caravita (“Sono ammissibili nell’ordinamento costituzionale italiano atti per i quali non è possibile una imputazione di responsabilità?”, *Forum*), il quale critica che l’AS 2544, cioè la proposta di legge di revisione costituzionale presentata dal governo per completare la transizione e la riforma del titolo V°, prevede che taluni atti del presidente della Repubblica non sarebbero più controfirmati (nuovo art. 89 comma 3): allo scopo meritorio – dico io – di uscire finalmente dall’ambiguità che caratterizza il nostro ordinamento, nel quale la previsione che *tutti* gli atti presidenziali *senza eccezione* debbano essere controfirmati, ha rimesso alla prassi e alla dottrina l’individuazione fra atti davvero di spettanza presidenziale ed atti giuridicamente imputati al presidente ma sostanzialmente governativi (per non parlare di quelli c.d. *duumvirali*), con esiti, a me sembra, totalmente insoddisfacenti. Dice Caravita: così facendo si avrebbero atti del presidente dei quali, fermo l’art. 90 Cost. che il progetto non propone di modificare, «...nessuno sarebbe (giuridicamente: e quindi sotto il profilo civile, penale, amministrativo e contabile) responsabile». Questo argomento può apparire accattivante, se non fosse (a) che così è praticamente dappertutto nell’esperienza costituzionale comparata e (b) non si riesce a capire 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 senza controfirma di cui trattasi. Vediamoli un attimo: richiesta di nuova deliberazione alle Camere (art. 74); messaggio alle Camere (art. 87); i residui casi di scioglimento della Camera politica di competenza presidenziale (nuovi artt. 92 e 94); le nomine di esclusiva competenza presidenziale (sempre secondo l’eventuale riforma: autorità amministrative indipendenti, vicepresidente del Csm, altre attribuitegli dalla legge). Perché mai, mi domando, ci si preoccupa che un presidente «organo di garanzia costituzionale» possa non rispondere di *quel tipo* di propri atti sotto i profili civilistico, penalistico, amministrativo o contabile? Si preferirebbe, in alternativa, che tali suoi atti continuassero ad essere soggetti a controfirma? Con quale vantaggio, se non col rischio di condizionarlo nella sua autonomia? Come mai, mi chiedo, per la prima volta nella storia delle costituzioni contemporanee ci si preoccupa di ciò?

Dico “per la prima volta” (e può darsi che, in questo momento, qualche testo mi sfugga), perché sono andato a rileggermi – a partire dal modello francese del 1958 – un po’ di costituzioni c.d.

parlamentari o semi-presidenziali europee, inclusa quella spagnola (monarchica) del 1978: ebbene, tutte, dico tutte, quelle che hanno fatta propria la saggia tecnica istituzionale di individuare gli atti del capo dello Stato non soggetti a controfirma (per segnalare appunto che si tratta di atti suoi propri), prevedono un meccanismo assolutamente identico o analogo a quello che risulterebbe dalla revisione italiana: esse cioè mantengono forme di irresponsabilità del presidente o re, o di limitatissima sua responsabilità solo nella forma della messa in stato d'accusa, senza che il problema degli atti non soggetti a controfirma abbia tolto il sonno a nessuno. Mi si permetta di limitarmi ai riferimenti: Francia (artt. 19 e 68); Grecia (artt. 35 e 49); Irlanda (artt. 12 e 13: anche se questo caso è il più lontano dagli altri); Portogallo (artt. 133, 143: qui c'è in effetti una responsabilità - solo penale, per far valere la quale ci vuole comunque una maggioranza dei due terzi dei deputati); Spagna (artt. 56 e 65); Bulgaria (artt. 102 e 103); Ungheria (artt. 30 e 31a: qui con limitata responsabilità penale, con messa in stato d'accusa a maggioranza dei due terzi); Lituania (artt. 85 e 86); Romania (artt. 84 e 99); Repubblica Ceca (artt. 63 e 65). Dove non ho specificato, la soluzione è esattamente quello che avremmo in Italia ove fosse approvata la riforma, ma che sembra preoccupare Caravita. Forse posso chiedere all'amico e collega di farci capire un po' meglio la *ratio* costituzionale del suo ragionamento (non in termini astratti, ma con riferimento alla nuova figura presidenziale e a *quegli specifici* atti)?

* Straordinario di diritto pubblico comparato – Università di Firenze, carlo.fusaro@unifi.it