

LEZIONI 2005

I
IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA:
LA PRASSI RECENTE

LORENZA CARLASSARE *

SOMMARIO: 1. – Il Ruolo e i poteri del Presidente della Repubblica nel nuovo assetto del sistema politico. 2. – *Segue*: i nuovi toni del dibattito. 3. – Le diverse interpretazioni dei titolari della carica; l’influenza della situazione politica sull’esercizio dei poteri presidenziali. 4. – La presidenza Ciampi e il rafforzamento del ruolo di garanzia. 5. – *Segue*: la questione della ‘grazia’.

1. IL RUOLO E I POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NEL NUOVO ASSETTO DEL SISTEMA POLITICO

Il dibattito sul ruolo e i poteri del Presidente della Repubblica nell’ordinamento costituzionale italiano è stato sempre acceso e vivace, assumendo anche, in alcune fasi della nostra storia, coloriture politiche che hanno accentuato le divisioni della dottrina.

A partire dalla presidenza Ciampi mi pare possa registrarsi un atteggiamento diverso, i contrasti sono certamente minori in ordine alla valutazione del suo operato – dai comportamenti agli atti formali – mentre l’attenzione pare maggiormente orientata a cogliere gli elementi di novità legati a modifiche nel funzionamento della forma di governo derivanti dall’assetto nuovo del sistema politico (sia pure imperfettamente) bipolare, con tutte le conseguenze che ne sono scaturite in primo luogo in termini di alterazione degli equilibri.

Un’attenzione dunque, alle tendenze per così dire di lungo termine, agli spo-

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università di Padova.

stamenti in atto innescati dall'abbandono del proporzionale, per interpretarne il senso e gli esiti in un sistema non definitivamente assestato, definito ancora di 'transizione', termine che – essendo collegato alla provvisorietà – appare ormai forse improprio dato il troppo tempo che lo si impiega (LABRIOLA). Si cerca di individuare, insomma, come venga a collocarsi in concreto la presidenza della Repubblica in un contesto bipolare, al di là delle analisi e previsioni astratte.

Ma si registra pure, nel contempo, un'attenzione legata alle contingenze della situazione attuale nella sua peculiarità – non ultima l'anomala posizione del Presidente del Consiglio e il non risolto conflitto di interessi – al radicalizzarsi dello scontro politico fra i due poli, alle caratteristiche dell'azione politica di una maggioranza poco curante dei limiti costituzionali e assai disinvolta nel realizzare i propri obiettivi e interessi.

2. *SEGUE*: I NUOVI TONI DEL DIBATTITO

Sopita sembra ora la controversia di fondo, che ha accompagnato l'intera storia repubblicana, intorno al ruolo – esclusivamente neutrale e *di garanzia* per alcuni, in qualche modo partecipe della funzione *politica* per altri – attribuito dalla Costituzione al Presidente. È sul contenuto dei suoi poteri in relazione a singoli atti, piuttosto, che ci si interroga, sotto la spinta di situazioni controverse che chiedono con urgenza risposte. La prassi costringe a misurarsi con questioni concrete, anche perché l'attestarsi della presidenza nel ruolo di garanzia, rende *in questa fase* meno attuali gli interrogativi più generali aperti da sempre.

La costruzione della figura del Capo dello Stato e l'individuazione del contenuto dei suoi poteri, com'è noto, ha costituito dovunque uno dei più delicati problemi nel passaggio dalla forma monarchica a quella repubblicana; e la difficoltà, oggettiva, ha generato non poche incertezze¹. Neppure la Costituzione italiana, pur fornendo segnali nel complesso univoci, disegna in modo compiuto il ruolo del Presidente consentendo così il delinearci di due linee interpretative abbastanza distanti fra loro. Linee delle quali, quella rivolta a porre l'accento su una sorta di funzione politica dell'organo di vertice, si è presentata in due ver-

¹ Come ben rileva L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 237, il titolare dell'ufficio presidenziale «non può trarre regole generali della propria attività da nessuna esperienza precedente quella repubblicana; ma è stato concepito dalla Costituente, e poi rinsaldato dalla prassi, in termini affatto originali, che non trovano precisi riscontri nella posizione del monarca statutario e neppure, del resto, nei ruoli e nelle funzioni spettanti ad altre analoghe istituzioni di stampo parlamentare».

sioni: in alcune fasi si tendeva a spostare verso il Capo dello Stato l'asse del potere di decisione di atti politicamente rilevanti, inserendo l'azione presidenziale nel vivo dei contrasti politici e assegnando all'organo poteri di 'ultima parola'. In altre fasi, viceversa, del Capo dello Stato si tendeva piuttosto ad esaltare il ruolo di interprete della volontà popolare, soprattutto forzando al massimo il suo potere di messaggio e di esternazione e ammettendo l'idea di un dialogo *diretto* fra il popolo e colui che, al vertice dello Stato, rappresenta l'unità e 'incarna i valori'². Posizione non meno pericolosa, nei suoi esiti e sviluppi, della prima, visibilmente contraddetta dalle norme: che il Presidente della Repubblica abbia la possibilità di dire "una parola" e a questa conseguano (inevitabilmente) riflessi politici è un conto, che abbia un *potere di decisione autonomo*, sembra del tutto escluso. Non esistono in Costituzione decisioni politiche a lui affidate in esclusiva³.

A queste tendenze si è sempre contrapposta una ben diversa idea del ruolo del Presidente "magistrato di persuasione e d'influenza", chiamato a svolgere un essenziale ruolo di *garanzia* e a far valere le ragioni dell'unità, collocato al vertice in posizione imparziale separato dalle "istituzioni governanti"⁴. Ed è questa del resto la concezione che ha trovato conferma negli anni, non brevi, dell'esperienza repubblicana in Italia e nella prassi degli stessi partiti politici che, nel complesso – come ha ben rilevato la dottrina – vi hanno adeguato i loro comportamenti, facendo costantemente attenzione a distinguere fra chi è alla guida del Governo e chi è a Capo dello Stato. Così, ad esempio, è stata segnalata la tendenza a privilegiare per la elezione presidenziale personalità politiche che avevano in precedenza ricoperto cariche istituzionali tendenzialmente neutrali, in particolare la Presidenza di Camera e Senato (Gronchi, Leone, Pertini, Cossiga, Scalfaro). Ed è pure espressivo dell'atteggiamento delle forze politiche il fatto che ai segretari di partiti (mai risultati eletti alla suprema carica) si preferivano per la carica presidenziale personalità autorevoli di partiti minori della coalizione (ad esempio Saragat), ovvero esponenti storici di certo non vicini al nucleo forte del sistema politico del momento, come Pertini; se non addirittura personalità – è il caso di Ciampi – estranee alla politica alla quale erano arrivati in quanto tecnici e in ragione di questo avevano ricoperto cariche politiche im-

² In particolare A. BALDASSARE e MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Bari, 1985.

³ Non posso qui che rinviare ai numerosi scritti nei quali ho approfondito la questione a partire da *Art. 88 e Art. 90*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1983.

⁴ S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, in particolare p. 239 ss.

portanti⁵: Ciampi è stato il primo Presidente del Consiglio non parlamentare⁶ in una fase storica di transizione difficile.

Si è anche sottolineato⁷ il fallimento del tentativo di una presidenza della Repubblica più ‘politica’, «frutto dell’incertezza e della frammentazione presenti in Parlamento dopo le elezioni dell’aprile 1992», in una logica di spartizione delle massime cariche fra alti esponenti dei due maggiori partiti di governo, DC e PSI (era il tempo dell’asse Forlani/Craxi). Quella logica risultò infatti sconfitta con l’elezione di Oscar Luigi Scalfaro, il quale evitò abilmente di nominare Presidente del Consiglio l’on. Craxi, proponendo una soluzione più tecnica – il governo Amato – che non poteva, però, risultare sgradita ai socialisti.

Mai, comunque, è stato eletto un Presidente «che fosse espressione pura e semplice della maggioranza di governo»⁸; in qualche modo, sempre, altre forze sono entrate in gioco. La prassi dunque si è mossa nel senso della Costituzione dove la figura del Presidente della Repubblica è costruita per l’*imparzialità* fin dall’elezione. Oltre alle alte maggioranze richieste per la votazione nel Parlamento in seduta comune – che sottraggono, o meglio sottraevano⁹, alla maggioranza il potere di scegliere da sola – significativa è l’*assenza di candidature* e la *segretezza* del voto che impediscono di collegare l’eletto all’una o all’altra formazione politica¹⁰. Colui che risulterà eletto *senza dibattito* da quella grande Assemblea, per poter risultare il Presidente *di tutti* e non di una parte politica, non dev’essere proposto, né pubblicamente sostenuto dagli uni o dagli altri.

⁵ F. SACCO, *La prassi della presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.*, 2004.

⁶ Ricorda M. OLIVETTI, *Ciampi al Quirinale. Le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria*, in *Giur. cost.*, 1999, 3322, nota 57, che dopo di lui anche Dini – sempre nel pieno della ‘transizione’ – si trovò a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio senza essere membro del Parlamento, il che mai era avvenuto prima: è vero che Luigi Einaudi non era parlamentare al momento dell’elezione, ma era stato membro dell’Assemblea Costituente.

⁷ V. ONIDA, *L’ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni cost.*, 1992, pp. 170-171.

⁸ M. OLIVETTI, *Ciampi al Quirinale*, cit. 3316 sottolinea che questa è l’unica regolarità evidenziata dalla prassi delle elezioni presidenziali a partire dal 1948 (con l’unica eccezione di Luigi Einaudi).

⁹ Dopo il mutamento del sistema elettorale infatti, e il sia pur imperfetto bipolarismo, la maggioranza assoluta, prevista dopo il terzo scrutinio, non è più una garanzia, neppure la recente modifica falsamente proporzionale dati i premi e gli sbarramenti che prevede, ripristina la situazione precedente, perché distorce comunque il risultato elettorale a favore dei vincitori.

¹⁰ Ben lo sottolinea G.U. RESCIGNO, Art. 83, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, cit.

Una regola costantemente rispettata quella dell'assenza di candidature pubblicizzate, infranta per la prima volta solo in occasione dell'ultima elezione che portò alla Presidenza Carlo Azelio Ciampi: Emma Bonino non solo annunciava la propria candidatura con grande strepito, ma poneva in essere comportamenti decisamente in contrasto con il senso e le indicazioni della Costituzione, raccolte di firme, comitati di sostegno, esposizione di programmi: meccanismi pubblicitari tipici di un'elezione diretta.

Un altro triste segno dei tempi (e del poco rispetto per la Costituzione)? O forse il desiderio di anticiparli? Invero, l'elezione diretta del Capo dello Stato allora pareva una riforma imminente, tanto che si discettava, e non solo in sede politica, delle prospettive per la presidenza in corso dopo approvata la riforma. Oggi quell'idea sembra addirittura remota. Il ritrovato consenso sul ruolo garantistico del Presidente, confermato dall'elezione di Ciampi, ha reso poi l'introduzione dell'elezione diretta «largamente recessiva»¹¹.

La prassi, dicevo, a quella regola si era sempre attenuta nella nostra storia repubblicana che ha visto non di rado la candidatura formarsi in Parlamento dopo una lunga serie di votazioni senza esito (talora più di venti), salvo i casi in cui si era preventivamente costituito un accordo con gruppi minoritari senza i quali nessun partito – neppure la DC nei momenti del suo massimo potere – era in grado di eleggere un proprio candidato. Non è neppure detto che, sempre, il Presidente più equidistante sia quello eletto al primo scrutinio con la maggioranza dei due terzi. Lo stesso Cossiga, forse il Presidente meno *super partes* (almeno nella seconda fase del suo mandato), è stato uno dei pochi eletti sui quali la maggioranza dei due terzi si è subito trovata. È vero che in quel caso gli accordi preventivi, diretti in primo luogo a 'fermare' candidature sgradite ad una componente della coalizione, erano essenzialmente accordi *in negativo* più che espressione di un consenso diffuso. Ben diversa, certamente, è stata l'elezione di Ciampi (sul quale pure si è formata subito l'ampia maggioranza); e ben diversa la sua presidenza.

La prassi, in definitiva, non si è discostata troppo dal modello disegnato nella Costituzione le cui indicazioni erano abbastanza univoche nel senso di costruire la presidenza per un ruolo imparziale. Non solo la disciplina dell'elezione, la durata del mandato – sette anni in modo da non coincidere con la durata del Parlamento che lo elegge – l'irresponsabilità politica, la difesa da attacchi della maggioranza¹², escludono il ruolo 'politico' del Capo dello Stato,

¹¹ M. OLIVETTI, *Ciampi al Quirinale*, cit., pp. 3308 ss.: l'introduzione dell'elezione diretta era tanto sicura che addirittura si pensava che i lavori della Commissione bicamerale consentissero di eleggere il successore del Presidente Scalfaro con il nuovo sistema.

¹² In particolare è significativo il disposto sull'accusa parlamentare non solo per la mag-

costruito per l'imparzialità¹³: apertamente smentita è l'idea stessa che il Presidente partecipi in qualche modo all'indirizzo politico. La Costituzione infatti lo colloca esclusivamente nel raccordo Governo/maggioranza parlamentare, come risulta dall'espressa menzione del rapporto fiduciario che lega l'uno all'altra e dall'attribuzione al Presidente del Consiglio della direzione della politica generale del Governo (art. 95 Cost.).

3. LE DIVERSE INTERPRETAZIONI DEI TITOLARI DELLA CARICA; L'INFLUENZA DELLA SITUAZIONE POLITICA SULL'ESERCIZIO DEI POTERI PRESIDENZIALI

Le norme costituzionali, dunque, indicano abbastanza chiaramente la posizione del Capo dello Stato nel sistema; tuttavia, per le ragioni già ricordate e per il peso delle situazioni politiche, restano margini per interpretazioni non sempre identiche.

È stata messa in luce da molti la profonda differenza fra le Presidenze e la diversa interpretazione del proprio ruolo da parte di ciascuno dei titolari che si sono succeduti nel tempo. Sarebbe tuttavia riduttivo e semplicistico farne soltanto una questione di indole o di stile personale; condivido l'importanza attribuita da Valerio Onida alla considerazione che la carica di Capo dello Stato «si colloca per così dire alla frontiera del sistema degli organi politici, e risente perciò in modo particolarmente intenso delle diverse situazioni che si creano nelle altre <zone> dell'ordinamento costituzionale»¹⁴.

Questo, a mio avviso, è spesso l'elemento determinante; persino nel caso di Cossiga, il Presidente più anomalo. La situazione del momento – Craxi alla guida del Governo in un'epoca in cui a una strategia di alleanze in grado di aggregare una maggioranza politica si sostituivano 'patti' per la gestione del potere, l'apertura di tensioni e scontri con la magistratura – certamente ha giocato un ruolo 'scatenante' per la trasformazione della seconda parte del settennato, sia pure unita a caratteristiche personali, legate anche alla precedente

gioranza (assoluta) richiesta, ma per il fatto di non attribuire alle Camere il potere di sospendere il Capo dello Stato eventualmente accusato dalla funzioni. Potere esercitabile dalla sola Corte costituzionale .

¹³ Certamente, poi, come sottolineava C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, p. 236, l'ordinamento non può che preconstituire le condizioni più favorevoli all'esercizio imparziale dei poteri presidenziali perché "questi non sono dati alla 'Dea Ragione', ma a un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti".

¹⁴ V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga*, cit., p. 167.

esperienza governativa del titolare della carica e agli eventi traumatici che l'hanno accompagnata, come la morte di Aldo Moro e la sottoposizione a procedimento d'accusa per la questione Donat-Cattin¹⁵.

La presidenza Cossiga certamente ha costituito un'anomalia, forse più sul piano dell'apparenza, delle manifestazioni esteriori e dell'enfasi che le ha accompagnate, anche se alcuni comportamenti (tanto più se sommati fra loro) hanno destato preoccupazione soprattutto in vista di eventuali utilizzazioni future. E proprio ad evitare che potessero poi essere intesi come 'evoluzioni' delle funzioni presidenziali da utilizzare come 'precedenti', si ritenne che in quel momento fossero necessarie pronte reazioni sia da parte degli studiosi che in sede politica. Reazioni che non mancarono – basta ricordare i ripetuti appelli firmati da un elevatissimo numero di costituzionalisti e pubblicati nei quotidiani – e successivamente, l'apertura di un procedimento parlamentare d'accusa¹⁶.

Tutto questo però fa parte del passato, di un passato irriproducibile, sul quale non vale più la pena di soffermarsi. È un tempo ormai chiuso.

Un'unica cosa è rimasta in vita di quel settennato e ha continuato a dare i suoi frutti amari: il *Messaggio alle Camere* del 26 giugno 1991, nel quale il Capo dello Stato – che alla Costituzione, a *questa* Costituzione, ha giurato fedeltà – non soltanto suggerisce possibili scorciatoie per la sua revisione (utilizzate poi dalla legge istitutiva della defunta Commissione bicamerale), ma chiede addirittura che di quella Carta siano sostituite le fondamenta: «Mutate le condizioni storiche che condussero al glorioso patto che fu posto alla base della Costituzione del 1948 ... quello che si chiede è un nuovo patto nazionale da porre a fondamento delle rinnovate istituzioni democratiche e repubblicane»¹⁷. È proprio quello che ha tentato di fare l'attuale maggioranza approvando ora la legge di riforma costituzionale proposta dal governo, che in realtà non 'rivede' ma *sovrverte* la Costituzione in vigore. Non è detto però che il tentativo riesca: al popolo, in sede di referendum, sta l'ultima parola.

Anche il settennato di Scalfaro, come poi quello del suo successore, almeno in parte si muove nel sistema semi maggioritario, ma in condizioni di ben maggior precarietà e incertezza sia riguardo agli schieramenti, sia alla linea divisoria

¹⁵ Su ciò L. CARLASSARE, *Art. 96*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, cit., p. 445.

¹⁶ L. CARLASSARE, *Art. 96*, cit., pp. 493-498.

¹⁷ Questo passaggio è, in definitiva, il cuore del Messaggio presidenziale, lunghissimo, inutilmente verboso e falsamente aperto alle diverse soluzioni, mentre in realtà propone una democrazia maggioritaria ispirata al 'decisionismo' craxiano. Lo si veda in *Giur. cost.*, 1991, p. 3343 ss., in particolare p. 3393.

fra i medesimi che solo più tardi è andata precisandosi. Egli ha operato dunque in una situazione politica nettamente differente da quella successiva che ha visto in qualche modo assestarsi un (sia pure anomalo) sistema bipolare.

Certamente la fase più acuta della transizione e il vuoto politico che l'ha caratterizzata hanno influito pesantemente sull'esercizio dei poteri presidenziali. L'assenza di una maggioranza definita in grado di sostenere un governo ad essa omogeneo ha condotto inevitabilmente all'attenuarsi del legame di quest'organo col Parlamento e all'accrescersi del legame col Capo dello Stato, unico appoggio palese fin dal momento della formazione. È significativo ciò che disse Lamberto Dini in occasione dell'incarico: «Mi accingo a formare un governo che per la natura stessa della scelta operata dal Capo dello Stato verso di me sarà composto da personalità svincolate dall'appartenenza a raggruppamenti politici e selezionate unicamente in base a criteri di capacità e professionalità». Significativo in duplice senso: perché sottolinea il carattere presidenziale della *scelta* e contemporaneamente ne sottolinea la non politicità. In assenza di un indirizzo politico di maggioranza, escluso costituzionalmente un indirizzo politico presidenziale di cui il governo possa essere espressione, alla guida di quest'organo non poteva porsi che una personalità il più possibile 'esterna' alla politica. A meglio sottolineare la sua estremeità agli indirizzi, il presidente Scalfaro, scegliendo Dini che era stato ministro tecnico nel governo Berlusconi, intendeva semmai ricollegarsi in qualche modo all'originario risultato elettorale.

Tutto è però fluttuante e contraddittorio in quella difficile fase. Se il Governo è apparso meno dipendente dal Parlamento, tuttavia, per la prima volta nella storia della Repubblica, si è verificata una crisi parlamentare: il governo Prodi è caduto in seguito ad una formale votazione in cui gli è stata negata la fiducia (per un solo voto).

La crisi del sistema politico e la conseguente debolezza delle istituzioni a quello collegate ha consentito dunque un ampliamento dei poteri presidenziali, ma anche questo tempo – pur non essendosi ancora assestato il sistema – può dirsi finito. Il ruolo del Capo dello Stato ha subito una nuova evoluzione.

4. LA PRESIDENZA CIAMPI E IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DI GARANZIA

L'interesse per la Presidenza Ciampi è dato innanzitutto dal fatto di essere la prima del sistema maggioritario (o semi-maggioritario), elezione compresa, e dunque interamente svolta in uno scenario ben differente da quello in cui aveva esercitato l'alta funzione il suo predecessore. È opinione condivisa che in tempi di incertezza politica, di difficile aggregazione dei consensi e di maggioranze insicure

il ruolo del Capo dello Stato divenga cruciale in particolare nella formazione dei governi: così è stato anche nella fase iniziale della ‘transizione’. Quando invece la maggioranza è stabilmente insediata senza rischi di sopravvivenza, ragionandone in astratto si conclude che il ruolo presidenziale sia destinato ad attenuarsi.

Guardando alla presidenza Ciampi, cos’è avvenuto? Si può dire che il ruolo del Presidente, in questo settennato, si sia attenuato effettivamente?

La risposta dev’essere, complessivamente, negativa: vi è stata piuttosto una ripresa, non tanto del ruolo politico che del resto non dovrebbe mai tentare il capo dello Stato, ma del ruolo di *alto garante*, manifestatasi in vario modo¹⁸, in primo luogo con la particolare attenzione per le fonti del diritto. Si è assistito in questi ultimi anni ad interventi su leggi e atti legislativi (e leggi di conversione) attraverso strumenti formali e *non formali*. Fra questi ultimi, va ricordata in particolare la ‘lettera’ contenente numerosi rilievi che il Capo dello Stato, pur promulgando la legge di conversione di un discusso decreto (d.l. n. 63 del 2002), ha inviato al Governo. Si è trattato infatti di una assoluta *novità* nella prassi del Quirinale: la «promulgazione con motivazione contraria»¹⁹, o «promulgazione dissenziente»²⁰, soprattutto perché la lettera è stata subito pubblicizzata, il giorno stesso della promulgazione (il 15 giugno 2002).

Come si spiega questo ricorso a vie non formalizzate? Le interpretazioni della dottrina sono varie: da un lato la difficoltà di separare nettamente la legittimità dal merito o merito costituzionale che avrebbe fatto, nell’incertezza preferire la “lettera” per esprimere le ragioni per le quali la legislazione, pur promulgata, avrebbe richiesto «un necessario correttivo in via normativa» com’è detto testualmente nel testo del Presidente). Dall’altro, l’intento di Ciampi di prestarsi il meno possibile alla critica di voler entrare nelle scelte riservate agli organi politici, può averlo indotto a questa inedita soluzione. Tanto più che aveva appena rinviato un’altra legge di conversione, causando fra l’altro la decadenza del decreto per scadenza del termine²¹, e ha preferito non intervenire subito dopo con un nuovo rinvio²².

¹⁸ In proposito G. AZZARITTI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica italiana*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, p. 479 ss.

¹⁹ A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con motivazione... “contraria”?* in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 2, Torino, 2003, p. 119 ss.

²⁰ DE FIORES, *Il rinvio della legge tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, p. 213.

²¹ Su ciò in particolare A. SIMONCINI, *Il rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge n. 4/2002: si apre una nuova stagione per i controlli preventivi sulla decretazione d’urgenza?*, in *Quaderni cost.*, 2002.

²² F. SACCO, *La prassi della presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2154 s.

Di particolare interesse è l'osservazione di Antonio Ruggeri²³ che l'iniziativa informale può rivelarsi uno strumento efficace, non un'arma spuntata: «la sua capacità d'incidenza sulle esperienze di là da venire si fa particolarmente apprezzare proprio nella considerazione che essa fa leva su argomenti di ordine politico o politico istituzionale» e, che in concreto, le manifestazioni più efficaci di potere presidenziale «sono proprio quelle che non si formalizzano» e rimangono allo stato "fluido". Appare anzi come un segno di una presenza forte rivelando l'intento del Capo dello Stato di avvalersi di tutti gli strumenti di cui dispone, delle vie formalizzate dove siano «dominanti gli elementi di legittimità», delle vie brevi dove più evidenti siano gli elementi di merito, in modo da mantenere «mobili e flessibili» le relazioni e col Governo e col Parlamento.

Il fatto veramente significativo è che la lettera sia stata pubblicizzata in modo da diffonderne la conoscenza oltre la cerchia dei destinatari politici, alla Corte costituzionale in primo luogo, che potrebbe in futuro trovarsi a decidere della legittimità costituzionale della legge promulgata, e all'intero corpo sociale. L'impatto e i riflessi sono palesi; il fatto di attenersi al ruolo di garante non li evita. Il rilievo politico degli interventi del Presidente, infatti, come già si diceva, è nella trama stessa dei rapporti in cui la sua azione s'inserisce; e specialmente nell'ultimo periodo questo è apparso evidente, al di là delle intenzioni.

È fermamente da escludere, infatti, l'intento del Capo dello Stato di osteggiare il Governo e la maggioranza: l'impressione è piuttosto che Ciampi abbia dovuto assumere iniziative di contrasto spinto suo malgrado dalla necessità di esercitare la funzione di garante di fronte a scelte apertamente incostituzionali; dalla necessità, dunque, di dare un segnale del suo fermo proposito di voler effettivamente esercitare quella funzione, di non lasciar correre, di non poter consentire che la 'soglie' di tollerabilità sia varcata. In effetti, se guardiamo alle leggi rinviate, indubbiamente riguardavano questioni rientranti nel dibattito più vivo, ma le ragioni erano saldamente giuridiche, e giuridicamente (talora puntigliosamente) argomentate. È altrettanto indubbio che sempre i rilievi relativi all'incostituzionalità dell'atto legislativo provenissero non solo dal mondo politico, ma fossero fermamente condivisi dalla dottrina. Persino la fondatezza dei rilievi su leggi che il Presidente non aveva ritenuto di rinviare nonostante gli inviti pressanti di politici e giuristi trovarono conferma in decisioni della Corte costituzionale e, talora, da parte di esponenti della stessa maggioranza che, successivamente, finirono per ammetterne l'incostituzionalità.

Difficilmente un Capo dello Stato nel tempo del suo mandato si è trovato di fronte ad un analogo scenario di illegalità ripetute e gravi. Se all'inizio Ciampi

²³ A. RUGGERI, *Verso una prassi*, cit., p. 125.

ha cercato di assumere un atteggiamento di relativo distacco e di non intervento, poi non è stato più possibile tacere al fine stesso di salvare la dignità della funzione.

In effetti il Presidente ha tentato varie strade, anche preventive, per evitare, successivamente, lo scontro: ad esempio, dopo essersi espresso più volte su un tema fondamentale per la democrazia qual è il pluralismo e l'imparzialità dell'informazione, utilizzando per la prima volta lo strumento solenne previsto dall'art. 87 Cost., ha inviato un messaggio alle Camere, nel quale, richiamando gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, invita il Parlamento a predisporre «una legge di sistema, intesa a regolare l'intera materia delle comunicazioni, delle radiotelediffusioni, dell'editoria di giornali e periodici e dei rapporti tra questi mezzi»²⁴. Eppure, nemmeno di fronte ad un messaggio dal contenuto tanto tecnico e chiaro, fondato su precisi richiami ad affermazioni della Corte spesso testualmente tratti da decisioni costituzionali, la maggioranza si è adeguatamente attivata²⁵. Il ddl presentato dal Governo viene definitivamente approvato dal Parlamento il 2 dicembre 2003; nonostante le critiche fortissime, la maggioranza è andata dritta per la sua strada, ignorando le indicazioni del Presidente (che, forse, con quel messaggio aveva sperato di non dover intervenire poi, a legge approvata). Il rinvio alle Camere è dunque inevitabile e in questo caso il Capo dello Stato non ha esitazioni ad esercitare il suo potere di controllo (15 dicembre 2003).

Quelli operati da Ciampi sono rinvii estremamente importanti e politicamente significativi per l'importanza delle materie disciplinate dalle leggi rinviate. Basta ricordare che un altro caso in cui il Presidente ha esercitato il suo potere di controllo riguarda la legge di riforma dell'ordinamento giudiziario (16 dicembre 2004). Anche questa volta il messaggio presidenziale era giuridicamente argomentato in modo puntuale mediante un attento confronto con i parametri fissati dalle norme costituzionali. Merita di essere sottolineato anche il richiamo al Parlamento su «un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la ratio delle norme costituzionali che regolano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'art. 72 della Costituzione secondo cui la legge deve essere approvata articolo per articolo e con votazione finale»: nel testo rinvio le disposizioni erano condensate in due articoli, il secondo dei quali com-

²⁴ Il messaggio del 23 luglio 2002 conteneva anche 'direttive'; in particolare, per la televisione, la necessità di preservare, il ruolo centrale del servizio pubblico, la tutela dei minori, il ruolo delle Regioni.

²⁵ La scarsa attenzione delle forze di maggioranza verso il messaggio è stata considerata fra le ragioni che hanno, successivamente, deciso il Presidente a rinviare la legge (cfr. M.C. GRISOLIA, *Sul rinvio della "legge Gasparri"*, in *Quaderni cost.*, 2004, p. 372.

posto da 49 commi! La legge Castelli, sulla quale il Governo aveva posto la fiducia, fu riapprovata in via definitiva dalla Camera il 20 luglio 2005 (284 sì, 219 no e 4 astenuti) senza il dialogo con l'opposizione che il Presidente auspicava per una riforma di tale rilievo per lo stesso equilibrio dei poteri, tenendo solo parzialmente conto dei rilievi contenuti nel messaggio di rinvio.

5. *SEGUE*: LA QUESTIONE DELLA 'GRAZIA'

La questione relativa alla titolarità e al modo di esercizio del potere di grazia (art. 87, comma 11, Cost.) merita attenzione per diversi motivi. Si può notare, intanto, ricollegandosi a considerazioni precedenti²⁶ che, anche in relazione all'esercizio di questo potere, la Presidenza della Repubblica – ben prima di ricorrere alle vie processuali – utilizza le vie informali, facendo conoscere all'esterno il suo intendimento: è del 1 aprile 2004 il comunicato che pubblicizza la lettera rivolta al Ministro della Giustizia in cui lo sollecita ad avviare la procedura prevista dall'art. 681 c.p.p. per il detenuto Adriano Sofri²⁷, e chiede approfondimenti ulteriori a proposito del procedimento relativo a Ovidio Bompressi ritenendo che l'esito negativo sia stato raggiunto sulla base di «conclusioni non univoche dell'Ufficio ministeriale competente». Anche in questo caso nella pubblicizzazione si può vedere il tentativo del Capo dello Stato di indurre l'organo di governo a seguire la via indicata; ma i comunicati sembrano anche rivelare l'intento del Presidente Ciampi di consentire la conoscenza della ragioni del suo agire, esprimono dunque l'esigenza di dare trasparenza alle vicende che interessano la vita pubblica.

Ma la questione interessa soprattutto perché, pur non essendo nuova – che, anzi, si era posta in forma più o meno vistose in varie occasioni precedenti durante altre presidenze in particolare per la grazia a Curcio²⁸ – si manifesta per la prima

²⁶ *Supra*, §4.

²⁷ Invitandolo inoltre, una volta conclusa la procedura prevista ad inviare al Capo dello Stato il relativo fascicolo.

²⁸ Nel 1991 essendo Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, il Ministro della Giustizia Martelli depositò un ricorso per conflitto di attribuzioni alla Corte costituzionale contro la dichiarazione del Presidente del Consiglio dei ministri e contro il Presidente della Repubblica circa la competenza del Consiglio dei Ministri a deliberare sull'esercizio del potere di grazia nei confronti di Renato Curcio, contestando la competenza dell'organo collegiale. Conflitto poi dichiarato estinto per rinuncia del Ministro Martelli in seguito ad un intervento del Presidente del Consiglio Andreotti: sulla vicenda P. VERONESI, *Tanto rumore per nulla in un conflitto tra poteri sollevato dal Guardasigilli contro il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Capo dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 4158 ss.

volta come un aperto contrasto in ordine alla stessa titolarità del potere non componibile, com'era avvenuto in passato, sul piano della cortesia costituzionale nei rapporti fra organi al vertice²⁹, ma giunge ad investire l'organo di giustizia costituzionale. Dopo un lungo periodo in cui l'atteggiamento del Quirinale gradualmente si trasforma passando dall'estrema cautela alle sollecitazioni aperte, di fronte all'ostinata chiusura del Ministro della giustizia (non però del Governo, come già sottolineato), il Presidente della Repubblica solleva dinanzi alla Corte e un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato nei confronti del Ministro della Giustizia³⁰ in relazione al rifiuto da questi opposto, di dare corso alla determinazione del Capo dello Stato di concedere la grazia a Ovidio Bompressi. Il Presidente della Repubblica – si legge nel ricorso³¹ – «rivendica l'integrità delle proprie esclusive attribuzioni costituzionali nell'esercizio del potere di concessione della grazia, attribuzioni lese dal rifiuto, da parte del Ministro della Giustizia, di predisporre il relativo decreto di concessione, nonché di controfirmarlo». La questione, com'è noto, è controversa in dottrina dove, accanto alla tesi della esclusiva presidenzialità del potere, si pone l'idea del carattere duale dell'atto e, dunque, del necessario consenso di entrambi³². Ma «la concessione della grazia esula del tutto dalle valutazioni della politica, e tanto meno può essere riconducibile all'indirizzo politico della maggioranza di governo», è l'argomento forte del ricorso presidenziale³³.

Nel valutare la vicenda, non si può trascurare la forte spinta dell'opinione pubblica in favore della concessione della grazia e l'orientamento favorevole alla sottrazione di ogni potere al Ministro diffuso negli stessi schieramenti politici. Lo dimostra da un lato la presentazione di un disegno di legge in questo senso (di dubbia costituzionalità), poi non approvato, e, dall'altro, l'eliminazione della controfirma al decreto presidenziale di grazia prevista nella legge di revisione costituzionale ora approvata.

Al di là delle conclusioni cui giungerà la Corte costituzionale sulla complessa questione, lo scontro sulla grazia merita di essere segnalato anche quale ulteriore testimonianza del livello di asprezza del clima politico e dello scarso riguardo di alcune componenti della maggioranza verso l'istituzione presidenziale da un

²⁹ Ricordo in particolare la vicenda della grazia a Curcio che, alla fine, fu composta in sede politica : si veda *supra*, la nota precedente.

³⁰ Ma si veda V. ONIDA, *Il vero conflitto è con il Governo. La Consulta lo chiami in causa*, in *Il sole 24 ore* del 16 giugno 2005, p. 3.

³¹ Il ricorso è del 10 giugno 2005.

³² Fra i numerosi scritti recenti, sul punto, si veda A. PUGIOTTO, *Ciampi, Castelli e la grazia a Bompressi. Perché quel poere non è in condominio*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 13 ss.

³³ Ed era uno degli argomenti addotti dal Ministro Martelli per ne gare la competenza del Consiglio dei ministri in occasione della questione della grazia a Curcio (*supra*, e nota 28).

lato e dall'altro, del dissenso interno alla maggioranza governante testimoniato da dichiarazioni pubbliche degli attori politici: l'atteggiamento negativo del ministro della giustizia Castelli e del suo gruppo – la Lega – non corrisponde al favore espresso invece dal Presidente del Consiglio e da vari esponenti del medesimo raggruppamento politico³⁴. Tutti elementi – lo si è ripetuto – che hanno reso assai particolarmente difficile e delicato l'esercizio dei poteri da parte del Presidente Ciampi il quale, tuttavia, è riuscito a mantenere l'impegno assunto fin dalla sua elezione: tener viva l'unità dello Stato facendosi garante della Costituzione repubblicana, espressione della nostra storia, dal risorgimento alla resistenza.

Ma gravi interrogativi si aprono allo scadere del suo mandato: ai rischi dovuti al mancato adeguamento della maggioranza richiesta per l'elezione del Capo dello Stato al mutato assetto del sistema politico³⁵, infatti, non è stata data risposta. Il silenzio delle forze politiche sulla fondamentale questione sembra impressionante.

³⁴ Sottolinea l'assenza di omogeneità della compagine governativa e della sua maggioranza in relazione alla concessione della grazia a Bompressi, A. PUGIOTTO, *Ciampi, Castelli*, cit., p. 15.

³⁵ Che rimane sempre, dopo i primi scrutini, la maggioranza assoluta anziché quella dei due terzi che ora il sistema bipolare richiederebbe onde evitare una Presidenza espressione di una parte sola.