



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico
italiano, comunitario e comparato

POTERE DI GRAZIA E FORMA DI GOVERNO: UNA QUESTIONE DA AFFRONTARE

di

Giulio M. Salerno

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Macerata)

6 dicembre 2006

La sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale in materia di grazia ha prodotto i suoi primi frutti, e se certo non ci si può dire soddisfatti dell'impostazione "pretoria" accolta dal giudice delle leggi circa la configurazione della grazia come potere sostanzialmente presidenziale, qualche breve riflessione può essere suggerita anche dalla prassi applicativa. E' infatti di queste ore la notizia dell'adozione di alcuni provvedimenti di grazia, uno dei quali a favore di una persona condannata a sei anni di reclusione per aver ucciso, al termine di una lunga e dolorosa vicenda durata per quarant'anni, il proprio figlio autistico che, va aggiunto, si comportava con violenza contro i familiari. E' evidente che il provvedimento in questione finisce per intrecciarsi, anche se soltanto indirettamente, con un dilemma non solo etico ma anche politico e giuridico – quello relativo alla liceità dell'eutanasia, cioè di un comportamento che, come noto, è vietato dalle norme vigenti - che è in questi giorni all'attenzione dell'opinione pubblica soprattutto ad opera di una forza politica di maggioranza (in specie la componente radicale del raggruppamento della "Rosa nel pugno"). Anche se è palese la differenza sostanziale tra il caso affrontato con il provvedimento di grazia da ultimo concesso e la questione dell'eutanasia, è assai probabile che i due temi verranno facilmente accostati nella discussione pubblica e soprattutto nella più comune pubblicistica diffusa mediante i mezzi di comunicazione di massa, così come è possibile che nel prossimo futuro saranno sottoposti al Capo dello Stato dei provvedimenti di grazia specificamente relativi a condanne penali per eutanasia. Se tutto ciò si verificasse, sarebbero ulteriormente rafforzati i

dubbi che possono rivolgersi all'impostazione adottata nella sentenza sopra richiamata, ovvero alla tesi secondo la quale la gravosissima scelta circa l'esercizio del potere di grazia sarebbe concentrata nel solo Capo dello Stato, spettando al Governo soltanto una funzione meramente ausiliaria e comunque dovendo l'autorità ministeriale competente controfirmare la grazia anche se in disaccordo con il provvedimento presidenziale. Tale impostazione è ben diversa dall'orientamento consolidato non soltanto nella prassi ma anche nella dottrina e per di più confermato da una non remota giurisprudenza costituzionale, ossia dall'orientamento che, ben diversamente, qualifica la grazia come atto duumvirale o complesso, e quindi come il prodotto del concorso delle volontà concordi del Presidente della Repubblica e dell'autorità governativa. Soprattutto, allorquando nella sentenza sopra richiamata si è detto che la grazia sarebbe espressione di una "potestà decisionale del Capo dello Stato quale organo *super partes* rappresentante dell'unità nazionale", e dunque rientrerebbe nei "poteri propri" del Presidente della Repubblica, per un verso si è venuta a degradare la controfirma ministeriale ad atto avente "valore soltanto formale" e limitato ad attestare "la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento, per altro verso si è svincolato l'esercizio di un potere di clemenza così delicato da qualsivoglia nesso con gli organi rappresentativi cui spetta per Costituzione dare contenuto e sostanza alla nostra forma di governo. In estrema sintesi, se si ritiene di dover seguire il modello forgiato nelle motivazioni della sentenza sopra richiamata – modello, che, si badi bene, non ha valore giuridicamente cogente anche perché, come noto, le sentenze di annullamento con cui si decide un conflitto di attribuzione (come nel caso della sentenza in questione) non trascendono il caso deciso, né, tanto meno, le motivazioni ivi espresse acquistano in alcun modo forza di giudicato -, a chi si deve fare risalire la responsabilità, sia giuridica che politica, dei provvedimenti di grazia? E chi risponde all'opinione pubblica, ai cittadini, e al popolo tutto dell'esercizio di un potere per sua natura eccezionale e "derogatorio" di tal fatta, soprattutto quando il provvedimento di grazia, nel giuoco politico delle coincidenze temporali, viene ad assumere il ruolo di strumento (o comunque sia utilizzato da altri come simbolo) di affermazione di un certo indirizzo politico, in specie quando si tratta di una questione di grande rilievo etico e sociale? Se si segue il ragionamento della Corte, non ne dovrebbero rispondere né il Governo nel suo complesso, né il ministro controfirmante. In ogni caso, poi, non si può ipotizzare – fatta eccezione per ipotesi assai residuali - di risalire sino alla responsabilità presidenziale per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. Né peraltro può soccorrere la procedura del procedimento di grazia

delineata nelle motivazioni della sentenza n. 200 del 2006, e in particolare il rapporto dialettico che dovrebbe intercorrere tra il Capo dello Stato e il Ministro della giustizia in ordine alla definizione della motivazione del provvedimento, giacché tutto ciò non può certo surrogare l'affermata assenza di una vera e propria responsabilità governativa in ordine all'adozione dell'atto medesimo. Insomma, è costituzionalmente ammissibile che la grazia, nel momento del suo effettivo esercizio, si presenti come un corpo per un verso prodotto secondo modalità e con conseguenze del tutto estranee ed esterne al circuito della rappresentanza politica in cui si sostanzia la presente forma di governo parlamentare, e per altro verso e nello stesso tempo sia inevitabilmente e realmente capace di introdurre non soltanto con grande autorevolezza ma anche con piena autonomia decisionale – se si tiene ferma la tesi dell'atto esclusivamente presidenziale - elementi di rilevante novità e di forte incidenza nella determinazione delle scelte di indirizzo politico della collettività, ivi comprese quelle concernenti aspetti essenziali e fundamentalissimi della vita individuale e associata? E può allora concordarsi con la tesi secondo cui la grazia è sempre e in ogni caso un atto ispirato solo a “esigenze umanitarie”? Una profonda riflessione, scevra da false ipocrisie e da dubbie ingenuità, sulle problematiche conseguenze che deriverebbero sulla presente forma di governo se l'impostazione accolta nelle predette motivazioni trovasse concreta, permanente e diffusa attuazione nei comportamenti degli organi di vertice del nostro ordinamento – non solo dal punto di vista degli atti cd. sostanzialmente presidenziali, ma, ad esempio, anche dal versante opposto a quello qui considerato, cioè in relazione agli atti presidenziali che dovrebbero ritenersi di competenza sostanzialmente governativa -, appare allora senz'altro necessaria.