

Esercizio del potere di grazia e finalità politiche

Autore: Fabio Francesco Pagano

9 settembre 2013

A distanza di sette anni dalla storica sentenza n. 206 del 2006, che ha ridefinito la titolarità e le modalità di esercizio del potere di grazia di cui all'art. 87, comma 11, Cost., forse è possibile tracciare delle brevi considerazioni circa la bontà delle soluzioni cui era pervenuta la Consulta. Una simile valutazione non può essere compiuta che alla luce della prassi applicativa posta in essere dal Presidente Napolitano e con un occhio alle pressanti sollecitazioni che, in questi giorni, più volte, sono state rivolte allo stesso Presidente al fine di ottenere un provvedimento di clemenza individuale nei riguardi del Sen. Berlusconi.

Com'è noto, la decisione della Corte ha riconosciuto al provvedimento clemenziale il ruolo di "eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria" e coerentemente ha sottratto il potere di "far grazia e commutare le pene" al circuito politico-governativo e lo ha posto interamente in capo al Presidente della Repubblica, "organo *super partes*," attribuendo al Ministro della giustizia, attraverso la controfirma, il compito di controllare detto potere presidenziale venga esercitato entro i presupposti di legittimità e di merito individuati dalla Corte costituzionale nella medesima sentenza.

In realtà, nei più recenti casi in cui il Capo dello Stato si è avvalso di detta prerogativa, la sussistenza delle ragioni umanitarie che, a detta della Consulta, dovrebbero giustificare l'atto di clemenza si è fatta sempre più evanescente (quando non è stata del tutto assente) per sostituirsi in tutto o in parte con motivazioni di carattere prettamente politico. Basti pensare alla grazia concessa agli ex terroristi altoatesini nel 2007, alla Commutazione della pena detentiva in pecuniaria per il direttore del Giornale Sallusti e da ultimo alla vicenda del colonnello americano Joseph L. Romano, un ufficiale dell'esercito statunitense condannato per aver partecipato al rapimento, avvenuto su territorio italiano, dell'imam Abu Omar.

Invero, nel caso di Sallusti, direttore responsabile di giornale condannato per omesso controllo su un articolo pubblicato dalla testata da lui diretta, la pena detentiva inflittagli, a fronte di un possibile caso di responsabilità oggettiva, poteva apparire in contrasto con le finalità rieducative di cui all'art. 27, comma 3, Cost.. Vi erano, quindi, delle ragioni di carattere umanitario-equitativo per la concessione dell'atto di clemenza accanto alle quali, però, è possibile intravederne delle altre di natura più prettamente politica (ad esempio l'estrema vicinanza di Sallusti al Pdl, la forte mobilitazione nei suoi riguardi da parte di numerosi esponenti del centro-destra).

Non vi possono essere dubbi, invece, circa la vicenda Romano, ove l'atto di clemenza individuale nei riguardi del colonnello americano è stato dettato da evidenti ragioni di politica estera che vengono esplicitate nello stesso comunicato della Presidenza della Repubblica (in www.quirinale.it).

Ancora più palesi sarebbero le finalità politiche poste a fondamento di un eventuale provvedimento di grazia nei riguardi del Sen. Silvio Berlusconi. Anche in questo caso, così com'è avvenuto per il colonnello Romano, l'atto di clemenza interverrebbe a brevissima

distanza dalla sentenza definitiva assumendo i tratti non solo di un “improprio rimedio volto a sindacare la correttezza della decisione penale adottata dal giudice”(Corte cost. n. 206/2006) ma qualificandosi come un vero e proprio ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ossia esperibile *extra ordinem* al di fuori degli ordinari mezzi processuali e con un’ampissima discrezionalità in capo al Presidente che potrebbe concedere la grazia sulla base di ragioni umanitario-equitative quanto politiche. Insomma, un vero e proprio caso di giustizia ritenuta incompatibile, non solo con la ricostruzione dell’istituto operata dalla Corte nel 2006 ma addirittura con la stessa forma di Stato.

Per di più, un o potere di grazia siffatto e la cui titolarità sostanziale è posta esclusivamente in capo al Presidente della Repubblica risulta difficilmente compatibile con l’irresponsabilità politica che l’art. 90 Cost. riconosce al Capo dello Stato. Inoltre, la scelta di concedere un provvedimento di clemenza sulla base di valutazioni politiche rischia di attirare sul Presidente il biasimo di quelle forze politiche e di quei cittadini che le medesime ragioni non ritengono di condividere. Circostanza questa che, inevitabilmente, si verificherebbe qualora il Sen. Berlusconi dovesse essere oggetto di un atto di clemenza. In tal modo, si rischierebbe di compromettere, quell’autorevolezza e quell’imparzialità indispensabili per un organo *super partes*, qual è il Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento costituzionale.

Alla prova dei fatti, quindi, non sembra che la soluzione adottata dalla Consulta nel 2006 abbia avuto dei risvolti giuridico-costituzionali particolarmente soddisfacenti. Infatti, non solo non ha evitato che il potere di grazia venisse esercitato con finalità essenzialmente politiche (come del resto avveniva precedentemente) ma ha lasciato il Capo dello Stato da solo ad assumersene la responsabilità sostanziale, anche qualora il provvedimento di clemenza che persegua fini divergenti rispetto a quelli umanitari sia stato fortemente voluto dall’esecutivo e risulti quindi duumvirale (come presumibilmente accaduto per la vicenda Romano). In quest’ultimo caso sembra intervenire un’inversione di ruoli tra il Presidente e il Governo. Invece di essere quest’ultimo ad assumersi, attraverso la controfirma, la titolarità sostanziale dell’atto presidenziale e la relativa responsabilità, è il Capo dello Stato che copre l’operato dell’esecutivo e la sua responsabilità di fronte al Parlamento adottando un provvedimento clemenziale che, dopo la sentenza 206 del 2006, è formalmente e sostanzialmente imputabile al Presidente ma che in realtà è voluto dal Guardasigilli (Governo).