

LA GRAZIA TRA IL DIRITTO E LA VIOLENZA

di FRANCO CORLEONE

SOMMARIO: 1. Uno scambio epistolare con il Colle in tema di grazia. – 2. Contrappunti sulla prassi ministeriale e sul falso problema della domanda di grazia da parte del condannato. – 3. Il progetto di legge Boato e il suo scempio parlamentare. – 4. La mancata riforma della clemenza individuale nel 1990.

1. Il dibattito sul potere di concessione della grazia che si è sviluppato in questi anni si è caricato di argomenti che non hanno alcun rilievo giuridico. In effetti tra tutte le questioni di interpretazione e di riforma della Costituzione, questo tema non ha mai assunto un rilievo primario. Neppure alla Costituente fu ritenuto meritevole di alcun approfondimento e solo in occasione della concessione di alcune grazie di segno "politico" lungo il mezzo secolo di vita repubblicana si sollevò polemica verso il Presidente della Repubblica autore della decisione, ma mai fu messa in discussione la potestà dell'atto.

Bisogna giungere alla presidenza Cossiga per assistere alla rottura del clima di concordia nelle determinazioni di tali provvedimenti. La predisposizione autonoma di più schemi di decreto riguardanti Renato Curcio, suscitò la reazione del Guardasigilli dell'epoca, Claudio Martelli, che sollevò conflitto di potere davanti alla Corte Costituzionale. La Corte non si pronunciò perché il ricorso fu ritirato, forse per l'intervento del presidente Andreotti che fece recedere Cossiga dalla sua intenzione.

La questione è scoppiata nuovamente non per merito di giuristi o di contributi della dottrina, ma per la manifestazione di un vasto movimento della società civile per la concessione della grazia ad Adriano Sofri.

Il 27 novembre 2001 scrissi una lettera al Presidente Ciampi in cui contestavo le affermazioni del ministro Castelli sull'inopportunità della concessione della grazia a Ovidio Bompressi e denunciavo la non trasmissione degli atti come un impedimento a una valutazione e a una decisione di esclusiva potestà del presidente. Sollecitavo una attenzione, secondo le ragioni dell'umanità, alla vicenda di Adriano Sofri e ricordavo il testo della domanda di grazia presentato da Ettore Gallo, Norberto Bobbio, Alessandro Galante Garrone, Vittorio Foa, Paolo Ginzburg e Mario Pirani. Concludevo ribadendo la prerogativa costituzionale che rendeva il Presidente il solo in grado di poter prendere una decisione saggia.

Il consigliere giuridico del Quirinale, Professor Salvatore Sechi, l'8 gennaio 2002 mi rispose per incarico del Presidente della Repubblica con una lettera assai significativa per l'interesse al caso: «Il Presidente Ciampi conosce bene la complessa e tormentata vicenda processuale che ha portato alla condanna definitiva di Adriano Sofri e dei suoi coimputati ed è consapevole della mutazione teleologica che la pena subisce quando venga irrogata a lunga distanza di tempo dai fatti, soprattutto se restrittiva della libertà personale». Addirittura era espresso un invito a muoversi per trovare soluzione anche al problema umano da me rappresentato operando per il formarsi di un largo consenso politico e sociale sull'esigenza di chiudere definitivamente capitoli dolorosi della storia della Repubblica.

Il punto della lettera che ci interessa nella discussione opportunamente sollecitata dai costituzionalisti dell'Università di Ferrara è questo: «Ella sa bene, però, anche per l'incarico di governo ricoperto, che non esiste nel nostro ordinamento un potere autonomo del Capo dello Stato di concedere la grazia: come ogni atto del Presidente della Repubblica, tale concessione, a norma dell'art. 89 della Costituzione, ha bisogno della proposta del Ministro competente (in questo caso, del Ministro della giustizia), che ne assume la responsabilità». Come si vede, allora il Quirinale era attestato su una errata lettura della Costituzione determinata dall'adesione a una prassi corriva e burocratica instauratasi silenziosamente negli anni e, forse, dalla prudenza dettata da una volontà di una gestione in sintonia e senza scontri.

La lettura corretta dell'art. 89 riguardante la controfirma del governo degli atti del Presidente della Repubblica è legata all'irresponsabilità politica del Capo dello Stato prevista dall'art. 90; sarebbe strabiliante che venisse inteso altrimenti. Infatti la necessità della controfirma è prescritta anche per gli altri atti autonomi indicati nell'art. 87, come l'invio dei messaggi alle Camere, l'indizione delle elezioni e per la nomina dei senatori a vita prevista dall'art. 59, per la richiesta di nuova deliberazione delle leggi secondo l'art. 74, per lo scioglimento delle Camere secondo l'art. 88 e infine per la nomina di cinque giudici costituzionali secondo l'art. 135. Nessun membro del Governo ha mai contestato, negando la controfirma, le scelte del

Presidente della Repubblica; d'altronde, in caso contrario, saremmo allo scontro istituzionale se non al colpo di Stato. E' un vero mistero perché di tutti gli atti del Presidente solo la concessione della grazia dovrebbe avere il carattere duale. Qualche giurista argomenta in tal senso non rendendosi conto che il rifiuto di un atto dovuto costituisce un potere di veto non previsto e nel caso specifico della grazia i ruoli sarebbero sostanzialmente ribaltati perché il dominus diverrebbe il Ministro e il Presidente della Repubblica sarebbe ridotto a un ruolo notarile e limitato sostanzialmente a una mera controfirma.

2. Il Quirinale si era successivamente cacciato in un vicolo cieco chiedendo al Ministro della giustizia una sorta di primo passo legato all'istruttoria delle pratiche. A questo proposito in un articolo pubblicato su Il Foglio durante la discussione in Commissione Affari Costituzionali della Camera della proposta Boato, raccontai la storia delle mie lettere da sottosegretario ai ministri Flick, Diliberto e Fassino in cui chiedevo la convocazione di specifiche riunioni per la valutazione della gestione delle domande di grazia affidate al parere insindacabile del magistrato responsabile dell'Ufficio Grazie. Denunciavo lo stato della prassi per cui non solo il Presidente della Repubblica può non ricevere le domande di grazia secondo una interpretazione che lo espropria di una precisa prerogativa, ma addirittura il Ministro non era messo a conoscenza delle decisioni assunte dagli Uffici. Dalla mia richiesta fu introdotta una modifica nella prassi per cui il Ministro sarebbe stato messo a conoscenza dei casi più delicati e controversi.

Nell'ottobre 2003 si verifica una vera e propria provocazione nei confronti del Presidente della Repubblica: il Ministro Castelli che tre mesi prima era stato invitato da Ciampi ad inviare un atto per chiudere positivamente una vicenda dolorosa, risponde con uno schiaffo e una insolenza. Informa infatti a un quotidiano di avere archiviato la domanda di grazia relativa ad Ovidio Bompressi annunciando che ne parlerà al Presidente secondo il suo comodo. Credo che da questo sgarbo istituzionale intollerabile per questioni di stile, nasca la riflessione del Quirinale sulla necessità di fare chiarezza sul potere e sulle competenze per la concessione della grazia in caso di conflitto di opinione e in assenza di un minimo di fair play.

Per dimostrare la strumentalità che ha accompagnato la discussione su questo falso problema, è utile richiamare il tormentone sulla necessità della presentazione della domanda di grazia dell'interessato, in assenza della quale sarebbe stato impossibile dare persino avvio alla procedura.

E' difficile dire se si tratti di ignoranza o malafede.

Certo il quarto comma dell'art. 681 del nuovo codice di procedura penale, il codice Vassalli-Pisapia, prevede che «La grazia può essere concessa anche in assenza di domanda». La motivazione di questa novella rispetto al codice Rocco, approvata all'unanimità, sta nella riaffermazione netta della grazia come provvedimento autonomo dello Stato rappresentato dal Presidente della Repubblica e non come effetto di una contrattazione tra il reo condannato e l'Autorità. D'altronde è un punto incontestato, pacifico si potrebbe dire, che la concessione della grazia non richiede confessione o pentimento. La previsione della domanda ha dunque solo un carattere tecnico (far conoscere la propria situazione di detenzione e il proprio caso umano) e non etico. Nel caso di vicende fin troppo note il Presidente della Repubblica può decidere o, come è accaduto in questo caso, chiedere al Ministro della giustizia di avviare le procedure della pratica chiedendo i pareri e le relazioni previste. Rispetto a tutte le valutazioni sul fatto che la sottoscrizione di una domanda faciliterebbe la concessione della grazia, si presenta evidente come un macigno il paradosso per cui a Sofri si nega la grazia per la sua arroganza intellettuale che non lo fa piegare a questo atto di sottomissione, mentre a Ovidio Bompressi la si nega prima in presenza di una domanda di grazia personale dopo i pestaggi del G8 di Genova in quanto il momento non sarebbe stato opportuno considerati gli attacchi a cui erano sottoposte le forze di polizia, successivamente la si archivia in presenza di una domanda della moglie e della figlia.

Questa manovra dilatoria e ai limiti della omissione di atti di ufficio è stata superata solo perché gli avvocati di Bompressi (Felice Besostri, Alessandro Gamberini, Ezio Menzione) hanno citato in giudizio davanti al TAR di Roma il Ministro Castelli e hanno avuto ragione.

3. Nello stato di impasse che si era venuto a creare il Comitato contro l'oblio che ha coordinato in questi anni un digiuno a staffetta che ha coinvolto 2204 uomini e donne di differenti appartenenze politiche e di diverse storie culturali, ritenne opportuno scegliere la via legislativa

per dare attuazione chiara e non equivoca all'art. 87 della Costituzione. Il testo fu elaborato dal Professor Ernesto Bettinelli e presentato alla Camera dei Deputati il 30 luglio 2003 come proposta di legge (n. 4237) d'iniziativa di deputati di diversi schieramenti e con la prima firma di Marco Boato. La legge prevedeva una norma assai semplice che eliminava alla radice la possibilità di conflitti istituzionali, attribuendo il potere, anche istruttorio, al Presidente della Repubblica, con un compito servente del Ministro della giustizia e la controfirma del Presidente del Consiglio. Questa proposta non è mai arrivata in Parlamento perché in Commissione Affari Costituzionali il relatore, on. Carlo Taormina, fece passare un testo totalmente alternativo di modifica dell'articolo 681 del Codice di procedura penale – quando, in un sistema correttamente funzionante, la competenza avrebbe dovuto essere della Commissione Giustizia - che contemplava l'invio vincolante di tutte le pratiche dal Ministro al Presidente della Repubblica (cosa peraltro ora ottenuta grazie al TAR) con il proprio parere non vincolante, ma lasciando impregiudicato il problema della controfirma .

La Camera nelle cinque sedute tra febbraio e marzo del 2004 dette luogo a uno degli spettacoli più indecorosi della storia parlamentare con una serie di interventi impregnati dal veleno dell'odio e dello spirito di vendetta. La giostra degli emendamenti ad personam, o meglio contra personam, (obbligo della domanda, divieto di candidatura alle elezioni di qualunque tipo, necessità del perdono, ecc.) si infranse per fortuna nella bocciatura della proposta Taormina lasciando in vigore l'articolo 681, segno di una visione laica e civile del diritto.

Una nota di colore: nello stesso giorno, il 17 marzo 2004, in cui i deputati facevano scempio della democrazia, la maggioranza al Senato votava all'interno del fantasioso progetto di revisione della Costituzione, il potere assoluto di grazia del Presidente della Repubblica.

Ovviamente nella lettura alla Camera è stata ripristinata la necessità della controfirma del Ministro competente. Come dire, stile e sobrietà.

E' il caso di ribadire che la grazia a Sofri, come tutte le grazie, debba costituire un provvedimento con motivazioni originali e legate all'individuo nel momento presente, e non possa assumere il carattere assolutamente arbitrario e davvero improprio né di quarto grado di giudizio né di riferimento a un'intera generazione.

4. A proposito della clemenza, si deve sottolineare che nella nostra Costituzione è prevista la concessione di amnistia e indulto da parte del Parlamento verso la generalità dei detenuti e con decisione di valore politico.

Mi pare degno di interesse la discussione che si svolse nel 1990 in occasione di quello che è stato l'ultimo provvedimento di clemenza generale. In un volumetto intitolato Amnistia, indulto e grazia nel 1990, che raccoglie gli interventi del Ministro Giuliano Vassalli, si trova traccia del collegamento tra le due questioni.

In quella occasione l'on. Silvano Labriola pose il problema di una modifica della norma sulla grazia nel senso che fosse disciplinata dalla legge, pur rimanendo confermata la prerogativa del Presidente della Repubblica. Su questo punto Labriola si esprime in termini così limpidi da essere utili anche oggi: «Rimango profondamente convinto che la grazia sia una prerogativa del Capo dello Stato. Non può che essere tale in base ad un assioma molto semplice: che debba esservi la grazia è fuori discussione, perché questo istituto corrisponde all'antico brocardo, summum ius summa iniuria e nel singolo caso, quindi, l'ordinamento deve disporre di un istituto che rimuova l'effetto su di esso di questo brocardo. Che debba pertanto esservi un istituto della grazia mi sembra fuori discussione; altrettanto fuori discussione è però che non vi sia altro organo costituzionale, se non il Presidente della Repubblica, che ne sia pienamente titolare. Non può esserne infatti titolare il Parlamento perché guai a quel Parlamento che concedesse un provvedimento di esenzione dalla pena di tipo individuale! Meno che mai può esserne titolare il Governo; meno che mai il giudice ed anzi questi meno di tutti». L'emendamento, nonostante il parere favorevole del Governo, fu bocciato di misura perché suscitò perplessità l'idea espressa da Labriola che la grazia potesse essere concessa non solo per sanzioni definitive, ma anche per i procedimenti in corso.

Ho ricordato questo episodio di storia parlamentare perché legato alla complessità dell'argomento e alla revisione costituzionale concernenti i provvedimenti di carattere generale sull'amnistia e l'indulto e le possibili modifiche dell'istituto della grazia individuale. Il punto di collegamento tra i due problemi, sottolineava il ministro Vassalli, era egregiamente messo in rilievo nella relazione dell'on. Giovanni Galloni della quale veniva citata la preoccupata considerazione che «una drastica riduzione della clemenza collettiva, per effetto dell'orientamento indicato nella modifica dell'articolo 79 della Costituzione, possa comportare

una maggiore pressione per allargare le maglie della concessione della grazia».

La serietà e lo spessore di quel confronto parlamentare rispetto al livello di propaganda canagliasca e di demagogia elettorale che ha connotato il dibattito sul progetto Boato, avvenuto su impulso del Presidente Ciampi in accordo con il Presidente della Camera Casini, ci spinge ad amare considerazioni sulla qualità della classe politica.

In realtà con la presidenza Ciampi il numero delle grazie si è ridotto drasticamente, probabilmente anche per effetto dell'applicazione più larga delle misure alternative previste dall'Ordinamento penitenziario, con conseguente minore ricorso a uno strumento eccezionale. I detenuti usufruiscono dei permessi, dell'affidamento, della semilibertà; nonostante questo la situazione delle carceri rimane drammatica e invivibile.

Proprio per questo l'esame dei casi singoli meriterebbe un esame puntuale e la decisione dovrebbe essere affidata a quella che Ernesto Bettinelli chiama la «necessaria e virtuosa solitudine» del Capo dello Stato.

La garanzia che la grazia come «atto gratuito e straordinario di generosità costituzionale», non abbia mai carattere di arbitrarietà è affidata proprio ai valori e agli obiettivi della Costituzione, in primo luogo l'art. 27 sul carattere delle pene, sulla inclusione sociale e sulla convivenza che ripudi l'odio e la vendetta.

Il Presidente della Repubblica presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e nel caso di clamorosi abusi nella concessione delle grazie in evidente contrasto con il sentire profondo dei cittadini, sono presenti nell'Ordinamento gli strumenti di censura. Non a caso nella relazione della proposta Boato si faceva riferimento al fatto che l'eventuale diniego della controfirma, che renderebbe inefficace l'atto presidenziale, segnalerebbe che il Presidente del Consiglio valuta esorbitante o non rispondente ai valori costituzionali l'atto medesimo. In tal caso saremmo certamente in presenza di un conflitto di attribuzione che spetterebbe alla Corte costituzionale risolvere.

E a questo alla fine si è giunti. L'impotenza della politica e la inanità del Parlamento hanno portato a imboccare ancora una volta la strada della supplenza da parte della giustizia. La Corte costituzionale dovrà dirimere un nodo istituzionale che nei suoi termini essenziali è addirittura di una banalità sconcertante. I giuristi talvolta sono bravissimi nel filar caigo come si dice a Venezia, ma in questo caso la nebbia si deve diradare e sono convinto che non potranno decidere per la spogliazione di un potere proprio del Presidente. Perché in ultima analisi il clou del problema sta proprio in questo dilemma.

Pubblicato su il Foglio il 4.05.06.

In corso di pubblicazione nel volume "La Grazia Contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale", a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi- Editore Giappichelli, Torino 2006.

5)La si può leggere in www.unife.it/amicuscuriae, nella pagina dedicata alla documentazione del presente Seminario.