

24 maggio 2006

Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale

di Massimo Siclari

Con la sentenza n. 200 del 2006, la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sorto a seguito della nota del 24 novembre 2004 con la quale il Ministro della giustizia ha dichiarato di non dare corso alla determinazione del Presidente della Repubblica relativa alla concessione della grazia ad Ovidio Bompressi. Il giudizio sulla pronuncia è complesso, giacché se, da un lato, se ne può condividere l'*iter* argomentativo ed il dispositivo - con il quale si è dichiarato che non spettava al ministro della giustizia di impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione del Presidente della Repubblica relativa alla concessione della grazia, con conseguente annullamento della nota ministeriale impugnata - dall'altro, destano rilevanti perplessità le conseguenze che la Corte ricava dalle vicende attraversate dall'istituto della grazia e, segnatamente, la ricostruzione dell'istituto stesso nel quadro dei poteri del Capo dello Stato in una forma di governo che ci ostiniamo a considerare parlamentare nonché le considerazioni che la sentenza svolge in ordine agli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali ed alla controfirma ministeriale. In questa sede, mi limiterò a dar conto di alcuni dei problemi che apre la sentenza della Corte costituzionale, sintetizzandoli in alcuni interrogativi che esporrò di seguito, e riservandomi di svolgere qualche più approfondita riflessione in un successivo scritto.

In primo luogo, la Corte afferma una sorta di monofunzionalità dell'istituto della grazia, definito «eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria». Ora, mentre appare indubitabile che con il progredire della legislazione premiale nel settore penitenziario sia venuta meno (o quanto meno si sia fortemente ridimensionata) la funzione di «supplenza» alla quale la grazia (come gli altri istituti clemenziali costituzionalmente previsti, amnistia ed indulto) aveva corrisposto almeno fino a metà degli anni '80^[1], e, pur consentendo all'idea che debba considerarsi uno strumento «eccezionale», assai meno certo è che la grazia debba ora assolvere solo ed esclusivamente ad «esigenze straordinarie di natura umanitaria»^[2]. C'è da pensare che la Corte intenda che sia assolutamente preclusa per l'avvenire la concedibilità della grazia per (sia pur straordinarie) ragioni «politiche»? E che, comunque, ritenga così nettamente separabili le grazie «umanitarie» da quelle «politiche»^[3]?

In secondo luogo, la Corte costituzionale si sofferma sui compiti spettanti al Guardasigilli nell'ambito dell'attività finalizzata all'adozione del provvedimento di clemenza e chiarisce (si spera una volta per tutte) sia che non è necessaria una domanda o una proposta di grazia (come limpidamente previsto dall'art. 681, comma 4 del vigente codice di procedura penale) sia che l'iniziativa possa essere assunta direttamente dal Capo dello Stato^[4] (due punti sui quali giornalisti e politici negli ultimi tre anni avevano ingaggiato un'assai poco nobile gara a seminare dubbi ed incertezze). Quanto alla fase di formazione dell'atto, la Corte, oltre a descrivere le varianti procedurali che caratterizzano l'attività istruttoria dei provvedimenti di grazia, sottolinea come la valutazione degli elementi raccolti, ed in particolare dei pareri espressi dagli organi giurisdizionali, debba essere effettuata in sede ministeriale. «A conclusione della istruttoria il Ministro decide se formulare motivatamente la “proposta” di grazia al Presidente della Repubblica ovvero se adottare un provvedimento di archiviazione. E delle avvenute archiviazioni è da qualche tempo data notizia periodicamente al Capo dello Stato». Fin qui *nulla quaestio*. Dubbi di non poco momento suscitano, invece, le considerazioni sulla controfirma ministeriale, a proposito della quale la sentenza rileva – in via generale – «come essa assuma un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità. È chiaro, infatti, che alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e, dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali – ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a vita o dei giudici costituzionali. A tali atti deve essere equiparato quello di concessione della grazia, che solo al Capo dello Stato è riconosciuto dall'art. 87 della Costituzione». Sul punto, la Corte lascia davvero insoddisfatti: non solo perché qualifica come strettamente presidenziale un atto che, più persuasivamente, dovrebbe collocarsi fra quelli complessi, come si è autorevolmente sostenuto^[5], quanto per la concettualizzazione di tali atti che da siffatta qualificazione scaturisce e per i riflessi che la concettualizzazione stessa rischia di riverberare sulla responsabilità del Presidente della Repubblica. E' possibile che la Corte costituzionale enfatizzi il significato della «prevalenza» che assume la volontà del Capo dello Stato nell'adozione di un atto presidenziale al punto da riconoscere alla controfirma un «valore soltanto formale» tale da escludere la responsabilità politico-ministeriale dinanzi alle Camere, in caso di dissenso tra ministro e Presidente^[6]? Questo appare il senso sufficientemente univoco dell'interpretazione offerta dalla Corte del ruolo della controfirma ministeriale sugli atti strettamente presidenziali: che significato avrebbe, altrimenti, la successiva affermazione secondo la quale «l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell'art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza»?

Di più, sempre nel caso di dissenso con il ministro a proposito dell'esercizio dei poteri presidenziali, non finirà, d'altro canto, per dispiegarsi ancor più che in passato la discussa «responsabilità diffusa»^[7] del Presidente della Repubblica, evocata più per segnalare l'insufficienza delle regole costituzionali scritte a razionalizzare e contenere entro limiti accettabili l'esercizio dei poteri presidenziali, che non come efficace rimedio alla tendenza all'*enlargement of functions* di cui si sono resi protagonisti diversi Presidenti a partire da Luigi Einaudi^[8]? Si ritiene davvero sufficiente la (davvero inusitata) suggerita “esternazione”, nell'atto, delle ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia per delimitare, d'altro canto, il potere del Capo dello Stato? E tale obbligo di esternazione riguarda solo i decreti di grazia adottati in dissenso col ministro o anche, più in generale tutti gli atti “formalmente e sostanzialmente presidenziali”, sia quelli contenuti in un decreto del Presidente sia, addirittura, quelli che non hanno la veste del decreto presidenziale, come i messaggi che la sentenza espressamente equipara ai decreti di grazia?

Insomma, mi sembra che la sentenza implichi una seria riflessione da parte dei costituzionalisti, che, con queste poche righe, ho cercato solo di avviare.

[1] Sul punto, v., già, G. Zagrebelsky, *Amnistia, indulto e grazia (profili costituzionali)*, Milano, Giuffrè, 1974, 3 s.

[2] Sul punto, v., comunque, E. Bettinelli, *Potere di grazia e coesione costituzionale. Cioè: una grazia "fuori contesa"* (Relazione introduttiva al Convegno «La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale», Ferrara - 24 febbraio 2006) in <http://www.dsg.unife.it/attach/docs/relazionebettinelli.pdf>.

[3] In proposito, cfr. le magistrali osservazioni di L. Elia, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Napoli, Jovene, 2004, 788 ss.

[4] Per sintetiche indicazioni sulla prassi, sia consentito un rinvio a M. Siclari, *Concessione della grazia e controfirma ministeriale (a proposito di due recenti proposte di riforma)*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2005, 595 ss. (anche per ulteriori ragguagli bibliografici).

[5] L. Elia, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, cit. Nello stesso senso, nel recente dibattito, fra gli altri P. Armaroli, *Grazia a Sofri. Un intrigo costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, *passim*, nonché, se si vuole, M. Siclari, *Concessione della grazia e controfirma ministeriale (a proposito di due recenti proposte di riforma)*, cit. Cfr., inoltre, nella giurisprudenza costituzionale la sent. n. 134 del 1976 («Data l'identità della formula adottata dai Costituenti che, secondo quanto risulta dai lavori preparatori, non sottoposero a particolare discussione od analisi questo aspetto delle prerogative istituzionalmente inerenti alle funzioni del Capo dello Stato, è da ritenere, come esattamente rileva l'Avvocatura, che con l'art. 87 Cost. si sia inteso recepire l'istituto della grazia con i caratteri propri delineatisi nella precedente prassi interpretativa») e l'ord. n. 388 del 1987 («Il provvedimento di grazia è l'effetto della collaborazione fra il potere del Capo dello Stato e quello del competente Ministro della Giustizia che controfirma l'atto e ne assume la responsabilità»).

[6] *Contra*, per tutti, v. C. Esposito, *Saggio sulla controfirma ministeriale* (1962), ora in Id., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi* a cura di D. Nocilla, Milano, Giuffrè, 1992, 104 s.: «l'art. 89 cost. ..., disponendo, senza distinguere, che nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità, chiaramente attribuisce alla controfirma (abbia essa il senso di una certificazione, abbia essa il senso di una sottoscrizione), la funzione di rendere palese chi ha avuto una posizione attiva o determinante nella formazione dell'atto e non chi abbia eventualmente esplicato una funzione di mero controllo»; v., anche, V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia (1958)*, in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 188 ss.. Ma si v., per un ordine di idee analogo a quello fatto proprio dalla Corte, S. Galeotti – B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, Torino, UTET, 1996, 447.

[7] «La "responsabilità diffusa" rimane uno strumento estremamente rozzo ed inadeguato, che in sostanza si risolve in una responsabilità di mero fatto: attivabile senza che occorra seguire nessuna procedura giuridicamente prefissata, senza che ne discenda alcuna conseguenza tipica e, principalmente, senza che nulla assicuri la congruenza delle eventuali reazioni della pubblica opinione, rispetto allo scopo di assicurare un corretto svolgimento del ruolo presidenziale, evitando che il titolare della Presidenza abusi del suo ufficio», così L. Paladin, *Presidente. II. - Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 242. Riguardo alla "responsabilità diffusa", v., inoltre, con varietà di posizioni, tra gli altri, G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano,

Giuffrè, 1967, spec. 206 ss.; Id., *Sub art. 87*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca. *Il Presidente della Repubblica* (art. 83-87), Bologna-Roma, Zanichelli- Soc. Ed. del Foro italiano, 1978, 184 ss.; Id., *Responsabilità. VIII. – Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 1347; E. Cheli, *Sub art. 89*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso. *Il Presidente della Repubblica* (art. 88-91), Bologna-Roma, Zanichelli- Soc. Ed. del Foro italiano, 1983, 129 ss.; T. Martines, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, ne *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema istituzionale italiano* (Atti di un Convegno. Messina-Taormina, 25, 26 e 27 ottobre 1984), Milano, Giuffrè, 1984, 153 ss.; G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, 430 ss.

[8] L. Elia, *Governo. I. - Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 660 ss.