

Il presidente e la grazia

di Ernesto Bettinelli*

(pubblicato in “*Il Sole 24 Ore*” del 17 e 18 gennaio 2004)

Con parole molto semplici la grazia si può definire “atto *gratuito e straordinario* di generosità costituzionale”. Un atto, dunque, che supera le regole ordinarie dello stato di diritto. Il quale si affida al “giusto processo” per valutare le responsabilità penali degli individui e, conseguentemente, per irrogare le pene previste in rapporto ai reati commessi e all’intensità della colpevolezza accertata. La “certezza della pena”, cioè l’esigenza che i condannati la scontino *fino in fondo* senza “riduzioni” o “esenzioni” non contemplate dall’ordinamento, è anch’essa principio fondamentale della convivenza civile, che richiede che il diritto venga preso sul serio anche nelle sue manifestazioni più severe.

E’ sempre l’ordinamento che, in adesione ai valori costituzionali di un trattamento dei detenuti conforme “al senso di umanità” e della “rieducazione dei condannati”, dispone temperamenti alla durata delle pene e “premi” che consentono un anticipato riacquisto della libertà per i condannati medesimi. Anche questi casi sono disciplinati in maniera puntuale dalla legge.

La Costituzione però ammette, sia pure con grande prudenza, ulteriori ipotesi di clemenza *straordinaria*: l’amnistia e l’indulto affidati a decisioni di *opportunità politica* del Parlamento in favore di una *generalità* di condannati, e la grazia *in favore di singoli*, consegnata al Presidente della Repubblica: potere costituzionale *non politico*, garante non solo delle istituzioni, ma anche della coesione della comunità, in quanto interprete e massimo punto di riferimento dell’unità e della sensibilità nazionale.

In tale prospettiva il Capo dello Stato è tutt’altro che un organo *neutro*: è un soggetto attivo con le finestre sempre aperte sulla Costituzione e sulla società, capace di coglierne i fermenti e talvolta gli smarrimenti. Ecco perché la Costituzione gli riconosce pochi, ma rilevanti poteri esclusivi, che egli deve poter esercitare in *virtuosa e serena solitudine*: come la grazia. La gran parte dei costituzionalisti concorda che essa sia un potere “autonomo” e che la controfirma ministeriale rappresenti un atto dovuto: una mera attestazione che il Presidente ha esercitato un potere che non esorbita dall’alveo costituzionale.

Eppure, in più di mezzo secolo di esperienza repubblicana, si è affermata una prassi “confusa” (non aderente alla Costituzione) che ha *normalizzato* la grazia, attribuendo al Ministro di Giustizia un ruolo, proponente o concorrente, determinante. A questo “fatto” ha certamente contribuito l’inserimento della disciplina della grazia nel codice di procedura penale, trasformandola quasi nell’ultimo rimedio, a tempo scaduto, contro le condanne irrevocabili.

In verità, per le ragioni innanzi esposte, la grazia nulla ha a che fare con le vicende del processo penale. Ha a che fare invece con le ragioni dell’umanità, della mite e buona convivenza, che non sempre il diritto può soddisfare. Vi sono situazioni *concrete* di sofferenza (inutile e fuorviante classificarle) che sono legittime per il diritto, ma che sono percepite come ormai ingiuste, insopportabili non solo da chi le patisce, ma anche dalla comunità. In tali casi l’atto straordinario di grazia può restituire una vita piena a una persona e una persona piena alla comunità. Solo chi rappresenta l’unità della nazione e impersona i valori più alti della Costituzione può avere forza e consenso tali da interrompere, in circostanze davvero eccezionali, il normale corso del diritto ordinario.

L’iniziativa legislativa Boato si limita a registrare l’incertezza applicativa dell’istituto della grazia e si propone di risolvere un problema, uno stallo istituzionale effettivo, segnalato il 30 dicembre dallo stesso Presidente. Il suo comunicato è semplice e chiaro: se ritenete che il potere di grazia spetti alla mia esclusiva volontà e responsabilità, al di fuori di qualsiasi contesa politica, siate conseguenti, semplificate le procedure, chiarite il ruolo mio e quello del Ministro di Giustizia.

Alcuni sostengono che una legge di attuazione dell'art.87, c. 11, della Costituzione per sradicare una prassi *contra Constitutionem* sarebbe inutile, addirittura una contraddizione in quanto indirettamente legittimerebbe la prassi medesima. Basterebbe inaugurare una prassi finalmente *pro Constitutione*.

L'argomento è certamente *razionale* ma *non ragionevole*, perché si scontra con quei presupposti di *serenità istituzionale* (e politica), in assenza dei quali il Presidente della Repubblica difficilmente potrebbe esercitare un potere così delicato come quello di grazia. Infatti, di fronte al già preannunciato diniego del Ministro Castelli di accordare la sua controfirma a provvedimenti che valutasse non conformi all'ordinamento (ordinario), Ciampi, per far valere la sua prerogativa, dovrebbe sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale.

Tutti abbiamo ascoltato e apprezzato il messaggio di fine d'anno del Capo dello Stato. Dovremmo avere compreso non solo il suo stile pacato, ma il programma della sua Presidenza: assicurare e promuovere per il bene del nostro Paese –in tempi così difficili e incerti- il massimo di concordia tra i poteri dello Stato e tra i cittadini.

Come si può immaginare che Ciampi possa anche solo considerare l'ipotesi lacerante di un conflitto pur formale con il Governo, con evidenti ricadute politiche? Se la grazia è un atto di generosità costituzionale ispirato *soltanto* alle più profonde ragioni di umanità e non a calcoli politici, come potrebbe il Presidente rischiare ulteriori polemiche che aggraverebbero lo stato della convivenza istituzionale e sociale?

Ecco perché il Presidente deve rimanere del tutto “solo” con la sua prudenza e saggezza nel maturare eventuali decisioni di grazia, sia che vengano sollecitate da un'opinione pubblica diffusa, sia che vengano proposte da un ministro, sia che vengano richieste dagli interessati.

Il progetto-Boato tenta semplicemente di ripristinare per il Capo dello Stato quella solitudine, serena e virtuosa, che la Costituzione vigente *già* presuppone.

**Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pavia*