

PREFAZIONE

La scelta dell'oggetto di discussione per l'annuale Seminario "preventivo" ferrarese – il nono della serie – è caduta sulla titolarità e l'esercizio del potere di clemenza individuale.

Il tema trae spunto dal conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, promosso (il 10 giugno 2005) dal Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi contro il Ministro di giustizia Roberto Castelli, contrario a concedere la grazia a l'ex militante di Lotta continua Ovidio Bompressi, condannato in via definitiva – unitamente ad Adriano Sofri, Giorgio Pietrostefani e Leonardo Marino, dopo un lungo e controverso iter processuale – per l'omicidio del commissario Luigi Calabresi, avvenuto a Milano nella tragica mattina del 17 maggio 1972. Com'è noto, la controversia costituzionale nasce in ragione del doppio rifiuto opposto al Capo dello Stato dal Guardasigilli «di predisporre il relativo decreto di concessione» della clemenza individuale e «di controfirmarlo». Delibato ammissibile con la misuratissima ordinanza n. 354 (28 settembre 2005), la Corte costituzionale ha fissato per il 2 maggio 2006 l'udienza per decidere la relativa lite tra poteri.

Il tema si presenta per molti aspetti vischioso. Un dibattito giuridico ancorato ad un "caso" guadagna certamente in concretezza, obbligando gli interventori – secondo lo spirito dei nostri appuntamenti – a misurarsi con gli stessi interrogativi posti alla Corte costituzionale. Ma rischia anche di rimanere schiacciato e condizionato dalla singola controversia specialmente quando questa presenta un alto tasso di politicità. Se poi il "caso esemplare" da cui muove il dibattito nasce da un "caso individuale" - come inevitabilmente accade quando è in gioco la concessione o meno della grazia - e tra i più animatamente divisivi nella sfera pubblica, il rischio di scivolare nella contrapposizione tra "favorevoli o contrari" si fa davvero elevato.

Il solo modo per evitarlo sta tutto nel transennare l'ambito della discussione entro uno spazio rigorosamente giuridico normativo. E' quanto – come promotori dell'iniziativa – abbiamo inteso fare, elaborando una traccia per la discussione più analitica del consueto, cui è strumentale l'intera documentazione della vicenda, al solito reperibile nel sito www.unife.it/amicuscuriae. La scelta compiuta poi da Ernesto Bettinelli di interpretare legittimamente il ruolo di Relatore «per esercitare un diritto di tribuna, non certo per orientare il dibattito», ha ampliato ulteriormente lo spazio per un confronto affatto preconstituito a favore di questa o quella tesi. L'acquisizione di altri contributi, oltre a quelli illustrati il 24 febbraio scorso nell'Aula Magna del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Ferrara, ha infine accresciuto il tratto plurale della riflessione collettiva, i cui esiti ora offriamo ai Giudici costituzionali ed alla comunità degli interpreti.

Trasparenza metodologica e apertura scientifica sono un po' il marchio di fabbrica dell'intera filiera di incontri che si sono finora succeduti sotto l'egida di amicus curiae. Con franchezza, ci sembra di poter dire che anche l'incontro di quest'anno si colloca all'interno del medesimo solco.

L'ipotesi di partenza è che il tema della grazia contesa possa essere adoperato quale sismografo di problemi costituzionali più ampi e rappresenti – almeno in potenza – una rinnovata occasione per la Corte costituzionale di modellare una regola della forma di governo (come già accaduto per altre “pagine” famose della giustizia costituzionale: dal “caso Mancuso” al “caso Cossiga”, dalla giurisprudenza sulla decretazione d’urgenza a quella sui conflitti in tema di insindacabilità parlamentare, solo per citarne alcune).

Ecco perché gli interrogativi che abbiamo proposto ai tanti Colleghi che hanno accettato di misurarsi con il complicato nodo costituzionale giunto ora a Palazzo della Consulta, si muovevano a più livelli.

Sul piano del processo costituzionale, innanzitutto. Come interpretare la mancata inclusione del Governo tra le parti in causa, decisa dalla Corte costituzionale con la citata ordinanza di ammissibilità? E come valutare la determinazione del Ministro di non costituirsi in giudizio, ufficialmente motivata con l’assenza di un contrasto con il Presidente della Repubblica in materia di grazia? Il ricorso del Capo dello Stato lamenta la menomazione di una prerogativa presidenziale o denuncia una vindictio potestatis o, addirittura, introduce un conflitto dalla ambivalente natura? E come – alla luce dell’ordinanza n. 354/2005 – risulta conformata la lite davanti alla Corte costituzionale? Se ed in che misura il parametro costituzionale della competenza contesa – formalmente indicato nel combinato disposto degli artt. 87, comma 11, e 89 – potrà essere integrato con la prassi sedimentatasi nell’esercizio del potere di clemenza individuale? Ed infine, la decisione della Corte costituzionale di fissare l’udienza a dopo le elezioni politiche generali ed a ridosso della scadenza della presidenza Ciampi, quali eventuali ricadute potrà avere sulla disponibilità della lite e – nell’ipotesi di esito positivo per il ricorrente – sul caso concreto da cui il conflitto è sorto?

Ulteriori interrogativi si ponevano invece sul diverso piano delle relazioni tra organi costituzionali e dell’intersezione tra le rispettive competenze. In tema di clemenza individuale, davvero il Guardasigilli è titolare di una competenza esclusiva rispetto al Primo ministro ed al Governo nella sua collegialità? Quale funzione svolge la controfirma ministeriale e, prima ancora, la funzione istruttoria cui è chiamato il Ministro di giustizia rispetto alla prerogativa di concedere la grazia, in Costituzione attribuita formalmente al Presidente della Repubblica? Che tipo di responsabilità nasce – ed in capo a quale Organo costituzionale – dall’esercizio del potere di clemenza individuale, in ipotesi contestato in sede parlamentare? In ultima analisi è saggio che alla responsabilità politica – ed ai canali attraverso i quali farla valere - subentri il diritto contenzioso davanti al Giudice dei conflitti?

Infine, altre domande riguardavano l’intreccio tra concessione della clemenza individuale e finalità rieducativa della pena, con uno slittamento del problema dal piano della grazia a quello della giustizia: se è costituzionalmente illegittima una pena esclusivamente afflittiva, può la clemenza individuale rappresentare lo strumento per ripristinare – nel caso singolo - la legalità costituzionale?

Sullo sfondo – ma tutt'altro che distante dal proscenio – restava il nodo irrisolto di un potere di grazia largamente sconosciuto nelle sue dimensioni quantitative, nelle motivazioni addotte per la sua concessione (o la sua negazione), nelle prassi ministeriali volta per volta evocate (di cui è necessario accertare la conformità al diritto positivo).

A questa batteria di interrogativi, l'appassionata relazione introduttiva di Ernesto Bettinelli ha affiancato un approccio al tema della clemenza individuale derivante da una rilettura complessiva del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale, interpretato secondo coordinate non consuete e – profilo particolarmente importante per i suoi corollari in tema di grazia – marcandone la profonda discontinuità rispetto al “Capo dello Stato” del periodo statutario.

La discussione ha attraversato tutti questi sentieri, pur privilegiandone alcuni rispetto ad altri. E ciò grazie al taglio interdisciplinare del dibattito, cui hanno preso parte studiosi del diritto costituzionale e amministrativo, del diritto e del processo penale, della filosofia e della storia del diritto.

Il confronto ha così ripercorso dialetticamente alcuni profili mai definitivamente chiariti dell'istituto in esame: la natura solo umanitaria ed equitativa o anche politica della grazia. La titolarità esclusivamente presidenziale ovvero duale del potere. Le differenti valenze attribuibili alla (comunque necessaria) controfirma ministeriale. La possibilità o meno di mantenere l'esercizio del potere presidenziale di concessione della clemenza individuale entro il circuito della responsabilità politica proprio di una forma di governo parlamentare. La necessità – secondo altra diversa prospettiva, confortata dal dato comparato – di mettere in campo gli strumenti della politica per ricomporre una lite che, secondo alcuni, meglio sarebbe stato non far approdare alla Corte.

Il dibattito ha però portato in superficie anche aspetti meno consueti della clemenza individuale: l'affermazione giurisprudenziale circa la natura amministrativa del procedimento istruttorio della grazia, riconducibile per questo alle regole della legge n. 241 del 1990. Un calcolo delle grazie concesse più realistico e meno approssimativo di quello ricavabile dalle statistiche ufficiali e la dinamica che il relativo potere ha effettivamente conosciuto con la presidenza Ciampi. La ricerca (per alcuni possibile, per altri interdotta) di una risoluzione alle antinomie tra concessione della grazia e teleologia della sanzione penale, comunque declinata. Le ragioni pro o contro una lettura dell'assetto costituzionale del potere di clemenza individuale liberato dall'ipoteca della tradizione statutaria che ha conformato di sé la prerogativa di «far grazia». La dubbia sostenibilità costituzionale – o anche solo legislativa – della prassi ministeriale in materia, finalmente riportata sotto un cono di luce ad oggi forse troppo soffusa.

Né sono mancate riflessioni più calibrate sulla struttura del conflitto così come prospettato nel suo atto di promovimento e dopo la delibazione di ammissibilità della Corte: i possibili profili di inammissibilità del ricorso. La problematica esclusione dell'esecutivo ed il suo significato processuale e sostanziale. Il tentativo evidente da parte del Giudice dei conflitti di

spersonalizzare e, forse, disinnescare la lite già incardinata. O, viceversa, le possibili trame di una futura sentenza non rinunciataria. Il ruolo che il principio della leale collaborazione tra poteri potrà giocare nella risoluzione del conflitto.

Spetta ora alla Corte costituzionale pronunciarsi. Anche agevolandosi - se vorrà, come vorrà - dei tanti differenti ancorché divergenti argomenti messi in campo nell'appuntamento ferrarese.

Doverosi ma egualmente sentiti e sinceri i ringraziamenti.

Ad Ernesto Bettinelli, innanzitutto, per aver accettato di interpretare il suo non facile ruolo con la consueta, sempre feconda, provocatoria libertà intellettuale.

Ai Colleghi che anche quest'anno hanno pazientemente accettato di lavorare secondo tempi e modalità forse inconsueti, ma indispensabili per garantire prima una discussione franca e informale, poi una pubblicazione in tempi comunque utili per il giudizio della Corte costituzionale.

Un grazie tutto particolare va allo staff ferrarese che ha svolto egregiamente - come da tradizione - il lavoro in sala macchine: i dottori Chiara Bergonzini, Angela Cossiri, Michele Magrini, Cesare Mainardis, Giulia Vaccari, Viviana Zanetti. Grazie al dottor Filippo Benelli anche per la preziosa collaborazione in fase di composizione del volume. Dell'essenziale sostegno informatico da parte del dottor Nicola Lucchi, poi, non potremmo certo privarci. Il ritorno della fedele amica Sara Caon in cabina di registrazione, infine, ha semplificato il lavoro di tutti: anche a lei il nostro grazie.

Resta, alla fine di tutto, questo volume. Nell'incipit del più recente contributo monografico in tema di clemenza individuale - vero serbatoio di dati e notizie per chiunque intenda affrontare il nodo della grazia contesa - si sottolinea come, specialmente per gli studiosi di diritto pubblico, si avverta ormai l'assenza di un contributo in materia finalmente aggiornato, capace di intrecciare le numerose prospettive e intersezioni che l'assetto ordinamentale della grazia presenta. Il volume che avete in mano non ambisce a tanto. Più semplicemente, speriamo rappresenti - come usa dire - un utile contributo al dibattito.

Andrea Pugiotto