

## La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?

di Matteo Timiani \*  
(20-7-2006)

### *I termini della questione*

Con la sentenza 18 maggio 2006, n. 200 (redattore Alfonso Quaranta), la soluzione data dalla Corte costituzionale all'annosa questione circa la titolarità del potere di grazia e del ruolo degli attori nel procedimento di adozione del relativo atto, va nel senso del riconoscimento della piena potestà del Presidente, residuando al Ministro un compito di mero controllo formale sul decreto[1].

In questo modo l'atto attraverso il quale il Capo dello Stato esercita il potere di grazia viene espressamente ricompreso all'interno della categoria degli atti sostanzialmente presidenziali. Questa precisa scelta trova giustificazione nella "necessità di riconoscere nell'esercizio di tale potere - conformemente anche alla lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost. - una potestà decisionale del capo dello Stato, quale organo *super partes*, "rappresentante dell'unità nazionale", estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza". L'esercizio di tale potere - prosegue la Consulta - non si sarebbe potuto riconoscere in capo al Ministro in quanto, nella giurisprudenza costituzionale, è "ormai consolidato l'orientamento che, con implicito riferimento al principio di separazione dei poteri, esclude ogni coinvolgimento di esponenti del Governo nella fase dell'esecuzione delle sentenze penali di condanna, in ragione della sua giurisdizionalizzazione ed in ossequio al principio secondo il quale solo l'autorità giudiziaria può interloquire in materia di esecuzione penale".

### *Il concetto di "rappresentante dell'unità nazionale" come ricostruito dalla dottrina*

Dato che il concetto di Capo dello Stato quale rappresentante dell'unità nazionale è quello che il giudice delle leggi pone a fondamento delle proprie argomentazioni, vediamo in breve quali sono le interpretazioni più diffuse nella dottrina costituzionalistica, in modo da potersi mettere sulla stessa lunghezza d'onda della Consulta e quindi comprenderne il filo logico seguito.

La maggior parte dei giuristi storicamente si raccoglie attorno all'idea del Capo dello Stato quale *potere neutro*, ossia guardiano della Costituzione con il precipuo ruolo di vigilare sul corretto funzionamento dell'organizzazione costituzionale e di intervenire in maniera attiva qualora si creino eventuali disfunzioni. Il Presidente, in virtù della sua posizione di organo indipendente dalle parti posto al di sopra delle stesse, risulta sganciato da qualsiasi funzione diretta di determinazione e attuazione dell'indirizzo politico, realizzando così il suo essere simbolo dell'unità nazionale[2].

La concezione garantistica contiene in sé talmente tante sfumature che i vari autori la declinano in maniera differente. Ad esempio, vi è chi, sancendo l'imparzialità quale presupposto fondamentale perché il Presidente possa esplicare il suo ruolo di *supremo garante della Costituzione*, conferisce natura giuridica e non politica al suo potere di controllo, descrivendone l'attività come vincolata nel fine: e il fine è rappresentato dall'interesse obiettivo e permanente all'esistenza e continuità dell'ordinamento[3]. Oppure vi è chi definisce il Capo dello Stato *garante ultimo dell'unità e continuità dell'apparato statale* e in quanto tale, necessariamente separato dal Capo dell'Esecutivo, ma comunque sempre pronto ad intervenire quando la situazione lo richieda: il Presidente della Repubblica è parte contemporaneamente di tutti i poteri e rispetto a tutti possiede funzioni suscettibili di diventare decisive, ciò permettendogli di fungere da raccordo informale fra gli organi costituzionali[4].

Apertamente contro la concezione garantistica è Esposito, colui che, in posizione pressoché isolata, aveva teorizzato per il Presidente la missione di *reggitore dello Stato* nelle fasi di crisi del sistema. Ma al di fuori di queste situazioni-limite, dallo stesso autore ritenute eccezionali, il Capo dello Stato rimane una forza politica dello Stato al pari di tutte le altre, poichè collocatovi al vertice troviamo solamente lo Stato-apparato nella sua totalità. La differenza fra questo e gli altri organi dello Stato starebbe semplicemente nella personalizzazione del suo potere: non è la qualità del potere esercitato che lo rende superiore ed imparziale ma solamente la sua posizione costituzionale[5].

Da una simile ottica prende le mosse altra dottrina, la quale pone il Capo dello Stato allo stesso livello degli altri organi costituzionali, strumento - al pari di questi - di esercizio della sovranità popolare, differenziandosi solo per funzione e onori (poichè simbolo vivente dell'unità nazionale). La rappresentanza dell'unità nazionale non deve però ridursi ad una "sorta di isola del sublime che emerge miracolosamente dal mare burrascoso della politica", ma al contrario si tratta di un ruolo "tipicamente politico e consiste essenzialmente in "prestazioni di unità"". Questo è il concetto che sta al centro della teoria del Capo dello Stato quale *potere intermediario*, nel senso che egli deve riuscire a bilanciare sia le istanze che caratterizzano l'unità nazionale che quelle che afferiscono all'unità della maggioranza, ponendosi in tal modo a garanzia degli equilibri politici fondamentali e strutturali sui quali si fonda il sistema politico-costituzionale. In particolare, la rappresentanza dell'unità nazionale consiste nella "posizione di istanza di sintesi e solidarietà delle pluralistiche componenti politiche, sociali e istituzionali attraverso le quali si svolge, a norma della Costituzione, il processo politico democratico": ciò dà l'essenza della posizione del Capo dello Stato, che è "supremo non in autorità bensì in autorevolezza"[6].

Abbiamo infine una quarta ed ultima concezione, quella che vede il Presidente della Repubblica come *contitolare del potere di determinazione dell'indirizzo di politica costituzionale*, il che lo impegna non solo nel controllare l'indirizzo politico di maggioranza, ma altresì nel correggerlo per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali[7].

#### *La rappresentanza dell'unità nazionale nell'esercizio del potere di grazia*

Come appare lampante scorrendo questa breve rassegna, non è assolutamente facile estrapolare una definizione univoca della posizione e del ruolo del Capo dello Stato in qualità di rappresentante dell'unità nazionale. Di conseguenza, essendo tortuosa e potenzialmente degenerativa in formalismi sofisticati la via deduttiva - quella che muove dall'elaborazione teorica per giungere all'applicazione concreta -, si rende necessaria da percorrere la via opposta, quella induttiva - ossia quella che parte dall'analisi degli istituti specifici per concludere con l'estrapolazione dei principi generali.

Venendo perciò al potere di grazia, che cosa significa che si afferma la "necessità di riconoscere nell'esercizio di tale potere una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo super partes, rappresentante dell'unità nazionale"? Affermare la piena prerogativa presidenziale, unendovi la prescrizione secondo cui il Ministro Guardasigilli è obbligato a controfirmare senza opporre alcuna sorta di veto all'iniziativa del Presidente, significa riconoscere all'inquilino del Quirinale una prerogativa talmente dirompente da mettere in discussione la normale efficacia dei principi di legalità e di eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. E dato che, in una moderna visione dell'ordinamento giuridico potere e responsabilità sono due concetti che vanno di conserva[8], la decisione di attribuire a un determinato soggetto il potere sostanziale di grazia non può trascurare il problema dell'imputazione di responsabilità che deriva dal suo esercizio[9].

Partiamo dunque dalle origini. L'art. 87 co. 11 dice che il Presidente della Repubblica "può concedere la grazia e commutare le pene", e rappresenta una trasposizione integrale dell'art. 8 dello Statuto albertino, secondo il quale il Re "può fare grazia, e commutare le pene". Ciò fa sorgere due riflessioni: la grazia rimane un relitto storico[10], la cui persistenza è poco giustificabile in un moderno ordinamento giuridico informato ai principi di responsabilità, certezza della pena, eguaglianza e legalità; fino a che non interverrà una revisione costituzionale, si tratta di un istituto che esiste e che non si può ignorare, per cui il compito dell'operatore chiamato ad applicare il diritto è quello di adeguare il dettato normativo alla cornice politico-istituzionale, ma senza lasciarsi andare ad interpretazioni eccessivamente creative. Ne consegue che, essendo venuta meno quella stigmata di sacralità ed inviolabilità che avvolgeva il Capo dello Stato monarchico (il Re) e che derivava dal suo essere unico titolare della sovranità, il trasferimento di questa in capo al popolo cancella quelle ragioni storiche e costituzionali che giustificerebbero l'attribuzione in solitaria del potere di concessione della grazia nelle mani del Capo di Stato repubblicano (il Presidente della Repubblica)[11].

Su questo punto si innesta la questione che è la causa prima della pervicace ambiguità che investe il ruolo del Presidente nella vigente formulazione costituzionale, ossia quella della controfirma del ministro proponente (competente). L'atto di grazia, una volta scartata l'ipotesi isolata dell'atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo[12], viene solitamente inserito in una delle restanti due categorie in cui si ripartiscono gli atti presidenziali: quella, minoritaria, dell'atto sostanzialmente presidenziale e quella, maggioritaria, dell'atto complesso.

A sostegno della tesi della natura sostanzialmente presidenziale del decreto di grazia vi è la considerazione secondo cui essa comporta "l'intervento dello Stato nella sua unità e maestà"[13], e dato che tale atto ha carattere eccezionale la competenza a concederlo non può che essere riferibile al "Capo dello Stato nella sua veste di organo dell'unità nazionale"[14]. Questo rappresenta l'unico organo imparziale per istituzione, il supremo garante della Costituzione, per

cui la sua qualità di soggetto al di fuori delle parti costituisce una garanzia quando, come in questo caso, si vanno a rompere alcuni principi costituzionali in materia penale come quelli di legalità, certezza del diritto e proporzionalità tra pena e danno sociale[15]; le finalità di equilibrio, di coordinamento, di ordine e di pace sociale che si ricollegano all'istituto trascendono ogni distinzione o fine di parte[16]. La dottrina in questione sottolinea due ulteriori punti a favore di questa impostazione: in primo luogo, l'esercizio del potere di grazia si inserisce all'interno della funzione giurisdizionale (pur non costituendone esercizio), il che esclude che il Governo possa avere in materia una potestà decisionale, la quale in tal maniera andrebbe a ledere il principio della separazione dei poteri[17]; in secondo luogo, e in subordinata, la Corte stessa avrebbe avviato un processo di giurisdizionalizzazione della fase esecutiva della pena - e quindi anche della grazia, poichè tale fase da questa viene irreversibilmente interrotta - confortata dall'istituzione del Magistrato e del Tribunale di sorveglianza, veri e propri presidi contro le ingerenze degli apparati burocratici nel momento in cui si esegue la sanzione penale[18].

La grande maggioranza degli studiosi, supportata da una prassi che si è costantemente mossa in questa direzione[19], considera al contrario l'atto di grazia come un atto complesso, o duumvirale, che richiede la paritaria compartecipazione di Presidente della Repubblica e Ministro della Giustizia[20]. La ragione che sta alla base di questa valutazione parte dalla considerazione opposta relativa alla natura teleologica dell'atto: come i sostenitori dell'atto presidenziale ritengono che esso rappresenti un provvedimento di natura eccezionale - adottato per finalità riconducibili alla funzione rieducativa della pena (art. 27 co. 3 Cost.) e all'esigenza di stemperare la *summa iniuria* derivante dalla rigorosa applicazione del diritto, e per questo attribuibile al solo organo imparziale riconoscibile per *status constitutionis* -, i fautori dell'atto duale si basano sul carattere politico della decisione.

*La sentenza n. 200 del 2006: una strada che ci allontana dal principio di responsabilità*

Da questa ricostruzione sulla natura del decreto di grazia trova conferma il dato già emerso precedentemente in relazione all'ufficio del Capo dello Stato nella sua funzione di rappresentanza unitaria: il dettato costituzionale è assai nebuloso, non è possibile ricavare regole univocamente condivise, e l'affermazione di un ampio spettro di possibilità diventa un'inevitabile conseguenza di questa complessità. In questo *mare magnum* di ipotesi più o meno adesive alla tradizione costituzionale, più o meno ardite nella sperimentazione interpretativa, è intervenuta la Corte costituzionale con l'attesa sent. 200/2006.

Partiamo da uno dei piloni su cui si fonda la sent. 200/2006, cioè la natura delle finalità cui deve tendere il provvedimento di clemenza individuale. La pronuncia dice che *"la funzione della grazia è, in definitiva, quella di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell'art. 27 Cost., garantendo soprattutto il "senso di umanità", cui devono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno rispetto del principio desumibile dall'art. 2 Cost., non senza trascurare il profilo di "rieducazione" proprio della pena"*; la Corte prosegue richiamando la sent. 134/1976, in cui affermava che la grazia assolve *"ad un compito logicamente parallelo alla individualizzazione della pena, [...] tendendo a temperare il rigorismo dell'applicazione pura e semplice della legge penale mediante un atto che non sia di mera clemenza, ma che, in armonia col vigente ordinamento costituzionale, e particolarmente con l'art. 27 Cost., favorisca in qualche modo l'emenda del reo ed il suo reinserimento nel tessuto sociale"*.

Cosa significa questo? Che la Corte voglia definitivamente escludere le ragioni politiche come ragioni su cui fondare un provvedimento di grazia[21]? Se così fosse significherebbe mettere la testa sotto la sabbia[22]. Infatti, la scelta di conferire la clemenza a un determinato detenuto, a prescindere dal percorso riabilitativo che questi possa aver effettivamente condotto, si materializza non in un atto giurisdizionale, né in un atto legislativo o amministrativo, ma bensì in un vero e proprio atto politico sottratto a qualsiasi controllo giurisdizionale[23]: l'attribuzione esclusiva della sua competenza al Capo dello Stato darebbe la corda al rischio di possibili abusi o arbitri[24], al contrario scongiurabili accettando la necessità che la compartecipazione ministeriale vada oltre il mero controllo formale.

Il valore e l'impatto politico connessi a questa decisione - che ne caratterizzano di certo gli effetti ma sovente anche le cause[25] -, di conseguenza, smentiscono l'idea che la sua adozione possa prefigurare l'esercizio di una funzione unitaria: la scelta se concedere o meno la grazia a un soggetto è una scelta di parte, fa regredire il titolare di tale decisione al pari delle altre parti, e quindi non costituisce in alcuna maniera espressione di un potere neutrale o imparziale[26]. Al contrario, affinché si preservino intatti l'ufficio rappresentativo dell'intera comunità nazionale e la collocazione *super partes* del Capo dello Stato, occorre che il ruolo di decisore effettivo venga attribuito a un organo politicamente responsabile: e questo compito può spettare solo al Governo, attraverso il Ministro Guardasigilli. Di conseguenza, il ruolo del Presidente viene sì ridimensionato, ma non cancellato del tutto: d'altronde il dettato costituzionale (art. 87 co. 11) parla chiaro, per cui le esigenze suesposte riequilibrano il coinvolgimento dei due attori

istituzionali andando a configurare la procedura tipica dell'atto complesso, al pari di quanto la dottrina maggioritaria aveva correttamente teorizzato da tempo - e a differenza invece di quanto faccia la Corte, la quale invece lascia nell'oblio tale categoria di atti presidenziali.

E sta proprio qui il nocciolo del problema. Il fatto che il ricorso al potere di grazia "*debba essere contenuto entro ambiti circoscritti destinati a valorizzare soltanto eccezionali esigenze di natura umanitaria*" conduce, nel ragionamento dei giudici costituzionali, all'immediata conseguenza che il titolare ultimo e decisivo del potere sia e possa solo essere il Presidente della Repubblica, rappresentante dell'unità nazionale e organo *super partes* sganciato dal circuito dell'indirizzo politico-governativo.

In realtà l'operazione tesa a calare tale attribuzione in questi termini stride non poco con i principi che sorreggono una moderna forma di governo parlamentare. Non si discute la straordinarietà della decisione di conferire la clemenza individuale: al contrario, i provvedimenti di clemenza generalizzata trovano la loro origine nella sede (il Parlamento) e con lo strumento (la legge) più appropriati. Ma, come detto in precedenza, l'istituto esiste e non si può far finta che non ci sia. Perciò l'operazione più corretta non è quella di cercare scappatoie inventandosi rimedi *extra ordinem* e rifuggendo invece da una più matura riconduzione a sistema. Con questo non si vuole negare la possibilità che emergano situazioni sfuggenti al razionale scorrere delle cose: si vuole invece ricondurre queste note stonate, figlie di fardelli trapiantati da un'altra epoca e un altro ordinamento, nel quadro dei principi generali su cui è costruito il nostro sistema giuridico. Non si esclude aprioristicamente l'eccezione, sarebbe un atteggiamento miope, ma quando questa si presenta non si può fare altro che catturare l'*extra-ordinario* e costringerlo dentro i recinti dell'*ordinario*.

Fatta questa considerazione di fondo, secondo quali finalità ed entro quali canoni si deve imprigionare l'imprevedibile? I fini sono quelli chiari, a cui già si è accennato, e che rappresentano quei valori che la grazia va a scardinare, seppur in maniera circoscritta: il principio di legalità innanzitutto, di eguaglianza di tutti i cittadini innanzi alla legge e di certezza del diritto e della pena. Proprio perché le deroghe apportate ai principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico sono così profonde, non appare responsabile confidare nella probità del Presidente della Repubblica, la cui discrezionalità trova unico limite in generici - e quindi a loro volta discrezionali - vincoli di scopo[27].

La soluzione, di conseguenza, si trova non nella spasmodica ricerca di astratte situazioni eccezionali, ma è già presente nel nostro ordinamento, e si chiama *principio di responsabilità*, il quale trova la sua sede naturale nel circuito corpo elettorale-maggioranza parlamentare-esecutivo e costringe gli organi costituzionali a dover sempre rispondere delle proprie azioni innanzi a quell'unico titolare della sovranità che è il popolo (art. 1 Cost.). Questa continua riferibilità alla sovranità popolare deve attuarsi attraverso le vie indicate dalla nostra Carta costituzionale, la quale fa principalmente convergere nel Parlamento le istanze di partecipazione alla vita democratica del Paese (artt. 48-49-56-57): e per quanto riguarda lo specifico potere della grazia, questo corollario può unicamente trovare espressione mediante la sostanziale (e non solo formale) compartecipazione del Ministro Guardasigilli[28].

In tutto ciò che fine fa il Capo dello Stato con la sua funzione di rappresentante dell'unità nazionale? L'operazione interpretativa portata avanti dalla Corte costituzionale dà un enorme significato a questa qualifica, una carica che va oltre il simbolismo certamente intrinseco, e che conferisce i titoli per la "piena presidenzializzazione" delle attribuzioni del Capo dello Stato[29], della grazia nel caso *de quo*. Ma questa indicazione ne intacca l'imparzialità e la posizione *super partes*: la natura obiettivamente politica della decisione, nonché il conseguente dovere di esporsi in una scelta che di certo non unisce né l'intero arco delle forze politiche né tantomeno la generalità dei consociati, finiscono col dare al Presidente stesso una connotazione - sebbene temporanea -, di parte, e quindi non più rappresentativa dell'intera Nazione.

In conclusione, rimane da chiedersi se questa importante pronuncia della Corte costituzionale possa costituire una parola ultima in materia di grazia - e quindi di delineazione dei rapporti fra organi costituzionali all'interno del complesso sistema della forma di governo nostrana. La perentorietà con cui il giudice dei conflitti carica le proprie decisioni sembra a prima vista escludere la possibilità di una revisione delle sue posizioni. Ma leggendo bene tra le righe della sentenza, vi si possono trovare alcuni passaggi che al contrario lasciano aperti diversi spiragli, i quali instillano il dubbio sul fatto che l'evoluzione che ha subito l'istituto della clemenza individuale non si sia definitivamente conclusa.

Invero, è possibile operare questa lettura possibilista se si va a rivedere attentamente il ragionamento che prende le mosse dalla valutazione secondo cui la prassi nella concessione della grazia abbia condotto, nel corso dei decenni, a un mutamento della funzione connessavi: da strumento idoneo a perseguire finalità di politica penitenziaria a mezzo eccezionale rispondente a esigenze di natura umanitaria. E questa trasformazione coinciderebbe con l'introduzione di

"una apposita legislazione in tema di trattamento carcerario ed esecuzione della pena detentiva", avvenuta nel 1986 con la legge n. 663, c.d. legge Gozzini.

Ciò significa che è bastato l'intervento del legislatore ordinario in un'altra materia - autonoma nella normazione ma comunque afferente nel contesto di fondo su cui si muove - per poter condizionare l'evoluzione dell'istituto della grazia nella sua *ratio*. Dunque, chi può escludere che l'indirizzo della politica carceraria - che viene definito in concorso da Governo e Parlamento, e non da Presidente della Repubblica o Corte costituzionale - possa di nuovo mutare, andando perciò a determinare nuovamente un'incidenza sulle ragioni che legittimano l'adozione del decreto di perdono individuale? E, di conseguenza, sulla struttura del suo operare, dato che, come riferisce la sentenza stessa, "l'evoluzione legislativa e della prassi [...] concorre a meglio definire i rispettivi ruoli esercitati dal Presidente della Repubblica e dal Ministro Guardasigilli"? A modesto avviso di chi scrive ciò sarebbe auspicabile.

\* Dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università di Bologna

---

[1] "Ammettere che il Ministro possa o rifiutarsi di compiere la necessaria istruttoria o tenere comunque un comportamento inerte, equivarrebbe ad affermare che egli disponga di un inammissibile potere inibitorio, una sorta di potere di veto, in ordine alla conclusione del procedimento volto all'adozione del decreto di concessione della grazia voluto dal Capo dello Stato. [...] Ciò significa che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole alla adozione dell'atto di clemenza, la controfirma del decreto concessorio, da parte del Ministro della giustizia, costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito".

[2] Cfr. G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pp. 962 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, pp. 649 ss.; T. Martines (a cura di G. Silvestri), *Diritto costituzionale*, Milano, 2000, pp. 446-447; V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, pp. 171 ss.; F. Cuocolo, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 1959, pp. 10 ss..

[3] Cfr. S. Galeotti e B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino, 1996, pp. 6 ss..

[4] Cfr. G. U. Rescigno, *Articolo 87*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1978, pp. 147 ss..

[5] Cfr. C. Esposito, *Capo dello Stato*, Milano, 1962, pp. 29 ss..

[6] Cfr. A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, pp. 228 e ss..

[7] Cfr. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 307 ss..

[8] "[...] Per il costituzionalismo moderno esercizio del potere politico e responsabilità non debbono essere disgiunti" (cfr. A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001, p. 267).

[9] Cfr. A. Morrone, *Potere e responsabilità nella concessione della grazia*, ne *Il Mulino*, n. 5/2005, pp. 894 ss..

[10] Cfr. E. Cheli, *La riforma mancata*, Bologna, 2000, p. 70.

[11] Cfr. F. Sacco, *La prassi della Presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2004, p. 2173.

[12] Sono su questa posizione G. U. Rescigno (cfr. cit., p. 279) e soprattutto P. Barile (cfr. cit., p. 352).

[13] G. Guarino, cit., p. 967.

[14] C. Mortati, cit., p. 781.

[15] Cfr. S. Galeotti e B. Pezzini, cit., p. 64.

[16] Cfr. M. Palmerini, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1953, p. 255.

[17] Cfr. S. Galeotti e B. Pezzini, cit. p. 65.

[18] Cfr. M. Ainis, *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2004, p. 105.

[19] Si può ricordare che anche in uno degli episodi più controversi come la questione della grazia all'ex-brigatista Renato Curcio sollevatasi nel 1991, si scatenò un conflitto di attribuzioni fra il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga e il Ministro di Grazia e giustizia Claudio Martelli: la proposta di concessione da parte del primo ma il fermo rifiuto opposto dal secondo comportarono uno stallo nella procedura, che inizialmente chiamò in causa la Corte costituzionale per la risoluzione della controversia, la quale fu poi costretta ad archiviare (cfr. ord. n. 379 del 1991) a seguito del ritiro del ricorso da parte del Ministro, in virtù della composizione del contrasto in sede di Consiglio dei Ministri. La vicenda si concluse ad ogni modo con il nulla di fatto per la desistenza nella sua iniziativa da parte del Capo dello Stato stesso.

[20] Si prenda come principale riferimento G. Zagrebelsky (cfr. *Grazia (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, pp. 762 ss.), ma anche L. Paladin (cfr. *Il Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 236) o T. Martines (cfr. cit., p. 545).

[21] Se lo chiede M. Siclari in *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in <http://www.costituzionalismo.it/> del 24 maggio 2006.

[22] Non la pensano così nè A. Pugiotto (cfr. *Castelli di carta sul potere di grazia*, in *Diritto&Giustizia*, n. 22/2006) nè F. Benelli (cfr. *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/> del 5 giugno 2006), i quali ricavano con nettezza dalla pronuncia le finalità rieducative ed umanitarie come le uniche esclusivamente legittimate a giustificare la clemenza individuale.

[23] *Contra* A. Pugiotto (cfr. cit. pp. 12 ss.) e F. Benelli (cfr. cit.), secondo i quali sarebbe possibile per il Governo esperire un conflitto di attribuzione fra poteri o, come *extrema ratio*, la messa in stato di accusa per attentato alla Costituzione ex. art. 90 Cost..

[24] Cfr. F. Sacco, cit., pp. 2174 ss..

[25] Oltre al caso *de qua* che riguarda Ovidio Bompreschi, oppure quello connesso che coinvolge Adriano Sofri, sono emblematici gli episodi relativi a Moranino (1965), Pirri Ardizzone (1985) e Curcio (1991, cfr. nota 19).

[26] Cfr. A. Morrone, cit., pp. 897-898.

[27] Questo è *ex adverso* il pensiero di Benelli (cfr. cit.).

[28] Cfr. A. Morrone, cit., p. 898.

[29] Morrone parla di *surplus* di legittimazione (cfr. cit., p. 899).