

## Potere e responsabilità nella concessione della grazia \*

di Andrea Morrone

### 1. Prologo

Con il ricorso presentato in Corte costituzionale dal presidente della Repubblica Ciampi contro il diniego del ministro della Giustizia Castelli a concedere la grazia a Ovidio Bompressi (ma è chiaro che la posta in gioco è anche la grazia ad Adriano Sofri), la questione relativa alla spettanza del potere di dire l'ultima parola in materia di grazia sembra volgere finalmente all'epilogo. La Corte costituzionale, infatti, dovrà sciogliere quello che, specie negli ultimi tempi, pare diventato un vero rompicapo. Nessuno, neppure gli esperti, sembrano concordare sulla risposta; risposta che, del resto, la stessa Costituzione circonda di non poche ambiguità.

Chi volesse cercare nella lettera della Carta fondamentale la soluzione di questo nodo interpretativo, probabilmente, si troverebbe nella difficile condizione di dover conciliare tra loro due disposizioni (le uniche esistenti in materia) che sembrano indicare soluzioni diverse se non addirittura opposte. L'articolo 87 prevede tra gli atti di competenza del presidente della Repubblica il potere di «concedere la grazia e commutare le pene», in linea con quanto disponeva, nel passato regime, l'articolo 8 dello Statuto albertino, secondo il quale «il Re può far grazia, e commutare le pene». Dal canto suo, invece, l'articolo 89 della Costituzione afferma in modo netto che «nessun atto del presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità», anche in questo caso ripetendo un principio già presente nel modello statuario, rafforzato dai Costituenti nel momento stesso in cui affermavano (nell'art. 90 Cost.) il principio della irresponsabilità politica del capo dello Stato e, in parallelo, quello della responsabilità ministeriale secondo il modello della forma di governo parlamentare. Indicazioni supplementari ma non risolutive vengono poi dall'articolo 681 del codice di procedura penale, il quale si limita a dire che la «domanda di grazia» è «diretta al presidente della Repubblica» ma è «presentata al ministro di Grazia e giustizia»; aggiungendo innovativamente che «la grazia può essere concessa anche in assenza di domanda o di proposta».

### 2. La grazia nella Costituzione

Gia da tempo, in realtà, gli studiosi di diritto costituzionale hanno chiarito la portata delle disposizioni concernenti gli atti presidenziali e la controfirma ministeriale. Pacificamente, infatti, la dottrina legge nell'espressione «ministro proponente» contenuta nell'articolo 89 della Costituzione la più corretta formula di «ministro competente», proprio a voler sottolineare che non tutti gli atti del capo dello Stato sono adottati sulla base di una formale proposta dell'esecutivo. Altrettanto consolidato è che la controfirma ministeriale assuma un valore diverso in ragione di ciascun tipo di atto presidenziale. È noto, infatti, che per gli «atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi», in ragione della loro riconducibilità all'indirizzo politico del governo (come ad esempio i decreti di emanazione degli atti aventi forza di legge), la controfirma ha il significato di attestare la paternità e la imputazione di responsabilità politica dell'esecutivo, limitandosi la firma del capo dello Stato a esprimere un mero controllo di legittimità. Nel caso degli «atti formalmente governativi e sostanzialmente presidenziali» (come la nomina dei senatori a vita o dei giudici costituzionali di competenza del Colle più alto) il rapporto è esattamente inverso, nel senso che la controfirma costituisce un «atto dovuto», perché la sostanza della decisione è nella esclusiva responsabilità del capo dello Stato, e la controfirma ha solo il significato di certificare la provenienza dell'atto. Differente è il caso degli atti a partecipazione complessa, anche detti «atti duunvirali» (il decreto di nomina del presidente del Consiglio dei ministri o il decreto di scioglimento delle Camere): qui non vi è una volontà prevalente, perché questi atti sono caratterizzati dal fatto di essere il frutto di una codecisione paritaria tra il capo dello Stato e il ministro competente. In sostanza se in queste ipotesi non sussiste l'accordo tra presidente e governo l'atto non può essere perfezionato.

In questo quadro è possibile collocare anche il potere di grazia. Rimasta minoritaria la tesi di chi riconduceva la grazia negli atti sostanzialmente presidenziali (lettura questa legata storicamente alla teoria di Calamandrei del presidente come *viva vox constitutionis* in corrispondenza della presidenza di Gronchi, e ripresa successivamente, non senza qualche ambiguità, da Mortati e ora da Ainis)[1], la dottrina nettamente prevalente riconosce al decreto di grazia natura di un atto duunvirale, che richiede «il concorso effettivo di entrambi gli organi al contenuto deliberativo dell'atto»[2]. Proprio questa interpretazione è posta in discussione nel ricorso del presidente della Repubblica. Facendo leva sulla natura «umanitaria e equitativa» della grazia, nonché sul ruolo di garanzia costituzionale proprio del presidente della Repubblica, la difesa di Ciampi considera la grazia un atto sostanzialmente presidenziale e la partecipazione del

ministro della Giustizia solo un atto formale.

### 3. La prassi e l'affaire Sofri

Il potere di grazia è stato dispensato in epoca repubblicana con particolare larghezza (si contano, ma i dati non sono certi, almeno 50-60 mila provvedimenti di clemenza, pari al 7-8 per cento delle sentenze di condanna). Tuttavia la procedura si è sempre svolta secondo uno schema consolidato, che ha visto sostanzialmente concordi presidente della Repubblica e ministro della Giustizia, senza che mai (almeno pubblicamente) siano sorti contrasti insuperabili sul punto.

L'unico precedente di rilievo fu il dissidio, nel settembre del 1991, tra il presidente della Repubblica Francesco Cossiga e il ministro della Giustizia Claudio Martelli in ordine alla concessione della grazia all'esponente delle Brigate rosse Renato Curcio. L'iniziativa del capo dello Stato, sostanzialmente avallata dal presidente del Consiglio Andreotti (che aveva, su suggerimento del primo, manifestato l'intenzione di investire della questione il Consiglio dei ministri, per esautorare il ministro Guardasigilli e dare via libera al capo dello Stato), veniva contrastata dal titolare del dicastero della Giustizia, con un inaspettato ricorso alla Corte costituzionale, nel quale si chiedeva di ribadire, in linea con l'ordinamento costituzionale e la natura del provvedimento di grazia, sia l'esclusiva ministeriale della proposta del provvedimento di clemenza, sia la spettanza della decisione definitiva all'accordo tra presidente della Repubblica e ministro della Giustizia, senza che fosse possibile riconoscere in questo ambito né alcun interesse afferente all'indirizzo politico né, di conseguenza, alcun ruolo al governo. Questo complicato conflitto istituzionale si compose però prima della decisione della Corte costituzionale, con la rinuncia al ricorso (cfr. ord. n. 379 del 1991), allorché il capo del governo manifestò al ministro Martelli sia la volontà di recedere dall'iniziativa sulla grazia a Curcio, sia la sua sostanziale adesione alla lettura ministeriale del potere di clemenza. Questo importante episodio, nella sua eccezionalità, poteva ritenersi pienamente in linea con la prassi costantemente seguita, dando così ulteriore linfa all'interpretazione delle norme costituzionali fino a quel momento ritenuta nettamente prevalente in dottrina.

L'*affaire* Sofri ha riaperto i termini della questione. All'origine dell'odierno conflitto stanno i diversi, ripetuti e, talora, clamorosi appelli al presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi affinché concedesse la grazia al *leader* di Lotta continua, anche in assenza di una sua esplicita richiesta e nonostante la dichiarata contrarietà del ministro della Giustizia Castelli all'emanazione del provvedimento di clemenza. Ciò nonostante, il presidente della Repubblica aveva sempre e opportunamente evitato di entrare in conflitto con il Guardasigilli, riconoscendo espressamente sia l'inesistenza di un «autonomo potere presidenziale di grazia», sia la necessità di ottenere comunque l'assenso del ministro della Giustizia per l'emanazione del relativo decreto<sup>[3]</sup>. Questa situazione è durata finché non è intervenuta la richiesta di grazia da parte di Ovidio Bompressi: le cronache ci dicono che l'8 novembre 2004 il presidente della Repubblica, esaminata la domanda, aveva espresso al ministro Castelli la volontà di concedere a Bompressi la grazia per la pena detentiva residua, invitandolo a predisporre il relativo decreto. Il rifiuto del ministro, contrario nel metodo e nel merito all'iniziativa di Ciampi, ha spinto infine il presidente della Repubblica a ricorrere alla Corte costituzionale rivendicando per sé il diritto di decidere in via definitiva. Dopo un'iniziale disappunto, sembra che anche il Guardasigilli abbia accolto con favore il ricorso presidenziale, ritenuto necessario quantomeno per fare finalmente chiarezza sul punto, non senza rilevare, però, che una decisione favorevole al ricorrente avrebbe avuto conseguenze dirompenti sul piano costituzionale, alludendo, evidentemente, a un possibile snaturamento dei poteri presidenziali nel modello di governo parlamentare accolto dalla Costituzione.

Sulla vicenda si sono espressi già diversi osservatori politici e anche alcuni costituzionalisti<sup>[4]</sup> e molti sono quelli che hanno ritenuto pienamente fondata la richiesta di Ciampi e legittima la tesi della natura sostanzialmente presidenziale del potere di grazia. Pure il Parlamento ha tentato di sanare il contrasto per via legislativa, ma la proposta di affidare la piena responsabilità della grazia al presidente della Repubblica non ha avuto nessun esito: dapprima in occasione del progetto di legge il cui primo firmatario era l'onorevole Boato, sostenuta inizialmente da ampie convergenze politiche ma in seguito lasciata cadere nel vuoto e, poi, in sede di discussione del progetto di riforma della costituzione presentato dal centrodestra, che eliminava la controfirma ministeriale per taluni atti presidenziali, tra cui la grazia, norma stralciata nel testo approvato in prima lettura. Non è escluso che, in questo difficile contesto, il capo dello Stato abbia considerato la via del conflitto come l'unica perseguibile per porre rapidamente fine alla questione. Al di là delle apparenze, però, la situazione che si è determinata è tutt'altro che chiara; così come non paiono affatto sicuri gli esiti della decisione della Corte costituzionale e le conseguenze che essa potranno avere sul piano istituzionale.

E vero, piuttosto, che il ricorso della presidenza della Repubblica presenta spunti di assoluta novità. A differenza del caso del 1991, questa volta si rivendica apertamente la spettanza in via esclusiva del potere presidenziale di grazia, pretesa questa che non trova precedenti nella storia del Quirinale ma neppure nella prassi seguita dalla stessa

presidenza Ciampi. La singolarità di questo caso è accresciuta dalla circostanza che è la prima volta che un capo dello Stato porta un contrasto istituzionale fino alle estreme conseguenze del ricorso alla Corte costituzionale, dismettendo le vesti di garante della Costituzione e vestendo quelle di parte attiva di un conflitto costituzionale con un altro organo della Repubblica.

Proprio questi profili meritano un'attenta riflessione, anche da parte di coloro che in questa vicenda, forse un po' troppo precipitosamente e forse con l'*animus* un po' troppo condizionato dalla simpatia per l'impegno civile di Adriano Sofri o dalla polemica politica tra maggioranza e opposizione, hanno difeso a spada tratta la lettura presidenziale di questo straordinario potere di clemenza. È significativo rilevare, infatti, come l'*affaire* Sofri si inserisca in un clima politico del tutto particolare, nel quale la forte contestazione della politica governativa ha condotto talora alcuni esponenti dell'opposizione (ma non solo) a valorizzare il ruolo e i poteri del presidente della Repubblica ben al di là dei confini entro i quali sono costituzionalmente tracciati (basti pensare alle richieste rivolte a Ciampi di reiterare il rinvio di leggi particolarmente controverse dopo che già una volta erano state sottoposte al riesame delle Camere; oppure ai tentativi di riconoscere tra i poteri del presidente della Repubblica anche quello di stabilire in assoluta autonomia la data delle elezioni politiche...).

#### 4. La responsabilità politica del potere di grazia

L'esercizio del potere di grazia, come qualsiasi altro potere presidenziale, non può essere apprezzato isolatamente o in relazione alle circostanze che possono giustificare in concreto l'adozione, perché alla sua definizione contribuiscono diversi elementi, tutti egualmente rilevanti.

Il potere di concedere la grazia affonda le sue radici nella storia costituzionale. Non mi pare produttivo, però, ricorrere all'argomento storico per rispondere al quesito circa la spettanza del potere di grazia. Ciò non tanto perché potrebbe risultare difficile assegnare un significato prevalente al modello nella sua configurazione originaria (che affidava la grazia ai poteri di prerogativa del Re) piuttosto che al diritto vivente alla luce degli sviluppi della prassi costituzionale (la dottrina maggioritaria di allora parlava di un processo di graduale spoliamento del potere regio di concedere la grazia a favore dell'organo governativo), quanto soprattutto perché, nonostante talune affinità testuali, ben differente è la natura e il ruolo istituzionale del capo dello Stato nella Costituzione repubblicana rispetto a quello del Re nello Statuto albertino.

Vero è, ciò nonostante, che proprio la cesura costituzionale che il varo della Carta repubblicana ha segnato tra i due ordinamenti consente di trarre indicazioni utili per inquadrare più correttamente il problema. Il quadro costituzionale di riferimento potrebbe sembrare veramente insufficiente per chi limitasse l'analisi solo agli articoli 87 e 89 della Costituzione, avulsi da ogni considerazione di carattere generale. La questione della grazia non può essere scissa da una parallela considerazione di dati ulteriori: quali, essenzialmente, quelli che fanno riferimento alla forma di governo parlamentare adottata dal Costituente del '48 e alla natura degli atti e del ruolo istituzionale del presidente della Repubblica, entrambi, però, considerati in relazione al problema della responsabilità degli organi costituzionali. È proprio questo il cuore del problema, che forse è stato poco sviluppato nel dibattito pubblico, anche attuale, intorno al potere di grazia: qualunque risposta in ordine alla titolarità di un potere costituzionale non può essere avulsa da una parallela e altrettanto necessaria considerazione del problema della imputazione di responsabilità che deriva dal suo esercizio.

In questo contesto è possibile apprezzare le posizioni dei costituzionalisti in merito al tema generale dei poteri del presidente della Repubblica e, in particolare, in ordine al potere di concedere la grazia. I due poli intorno ai quali si possono raggruppare, sia pure in estrema sintesi, le differenti posizioni dipendono dal riconoscimento o meno di un certo qual grado di autonomia decisionale del presidente della Repubblica nell'esercizio dei suoi poteri. Chi, in ossequio di una interpretazione rigida del principio della irresponsabilità politica, tende a negare qualsivoglia autonomia decisionale al capo dello Stato in relazione agli atti che la Costituzione pure gli affida (salvo qualche caso del tutto eccezionale), finisce poi logicamente per riconoscere che la controfirma ministeriale costituisce un atto necessario e generalizzato, espressione della collaborazione dei ministri agli atti del Quirinale<sup>[5]</sup>. Chi, invece, ammette l'esistenza di autonomi poteri di decisione del capo dello Stato - non importa in questa sede stabilire se questo è possibile sostenere facendo riferimento al testo della Costituzione oppure alla prassi posta in essere dai diversi inquilini del Quirinale - è portato a vedere nella controfirma ministeriale un requisito che deve essere apprezzato di volta in volta in ragione di ciascun atto presidenziale<sup>[6]</sup>. In questa differente accezione, però, è perfettamente coerente arrivare a riconoscere, se è vero che laddove c'è potere c'è anche responsabilità, che gli atti propri del presidente della Repubblica, in quanto espressione di autonome e discrezionali valutazioni, devono perciò solo implicare una correlativa assunzione di

responsabilità. Seguendo questa linea, vi è chi ha proposto di superare, soprattutto di fronte agli sviluppi della prassi, caratterizzati da un progressivo e indubbio *enlargement of functions* del presidente della Repubblica, la tradizionale e forse un po' troppo semplicistica idea della controfirma ministeriale necessaria e generalizzata, ritenuta non funzionale al modello di governo parlamentare italiano nel quale esistono poteri propri e autonome responsabilità del capo dello Stato (basti pensare all'esercizio di poteri presidenziali in funzione di controllo dell'operato del governo, come nel rinvio di una legge, inconcepibili se, in linea con la tesi criticata, si dovesse ammettere la consonanza tra presidente e esecutivo). In questo contesto la controfirma spiegherebbe tutto il suo significato in stretta correlazione con una proposta ministeriale: nel senso che il suo «carattere necessario e condizionante andrebbe riferito *solo* agli atti presidenziali scaturenti da una proposta ministeriale, nei confronti degli atti *sostanzialmente* governativi»[7].

Non è necessario approfondire ulteriormente questo punto: mi preme però sottolineare la sostanza della questione. E cioè: se si vuole riconoscere l'esistenza di un potere presidenziale di grazia, nel quale la controfirma del ministro della Giustizia è un mero atto dovuto privo di qualsiasi valore sostanziale, si deve però riconoscere la piena responsabilità (politica e giuridica) del presidente della Repubblica per il compimento del relativo atto. Ma qui sta il punto, perché ammettere una sfera di attribuzioni presidenziali proprie non risolve automaticamente il nodo della responsabilità, se questo non viene commisurato al sistema costituzionale vigente. Detto in termini più chiari: il potere di grazia come potere autonomo del capo dello Stato può ritenersi pienamente coerente con la posizione e le responsabilità che la Costituzione gli riconoscono? Rispetto a questo quesito, richiamare la generale e per molti versi generica funzione di garanzia istituzionale del presidente della Repubblica finisce per essere o inutile o fuorviante. Occorre piuttosto valutare se il principio di irresponsabilità politica del capo dello Stato, specie se assunto in termini assoluti, non costituisca un ostacolo insormontabile per siffatti poteri autonomi; oppure, accogliendo una versione più soft del principio, come quando si riconosce che in relazione ai suoi atti il presidente risponda nei confronti dell'opinione pubblica a titolo di «responsabilità politica diffusa», se anche in questo modo sia costituzionalmente accettabile l'assunzione di decisioni, come la grazia, così impegnative. Una soluzione alternativa, allora, potrebbe essere quella di ammettere in simili ipotesi, in considerazione delle caratteristiche del regime parlamentare italiano, la necessità di ricorrere ai normali e più sicuri canali di espressione dei principi di rappresentanza e di responsabilità politica. Soluzione quest'ultima che andrebbe apprezzata seriamente, soprattutto in considerazione della pacifica - ma non per questo più rassicurante - constatazione che proprio il presidente della Repubblica, per ragioni diverse, si presenta agli occhi dell'osservatore attento come la figura più duttile e ambigua di tutte quelle tracciate nel disegno costituzionale[8].

##### 5. Eguaglianza e ragionevolezza nella concessione della grazia

Le coordinate del discorso possono essere utilmente allargate considerando le peculiarità del potere di grazia. Quest'ultima è propriamente un provvedimento individuale di clemenza che agisce sull'applicazione della pena comminata, con l'effetto di condonarla o commutarla in altra specie di pena. Ma accanto a questo profilo per così dire tecnico, l'atto di grazia si caratterizza soprattutto e, ai nostri fini, essenzialmente come un «atto politico», che implica necessariamente una valutazione discrezionale sull'opportunità della pena inflitta[9]. Rispetto a ciò le svariate finalità che pure di volta in volta vengono riconosciute ai provvedimenti di grazia (clemenza usata per esigenze di pacificazione sociale, come ad esempio dopo una guerra civile; clemenza come mezzo di giustizia astratta diretta a ridurre il rischio dell'ingiustizia delle leggi; clemenza come esigenza di personalizzazione della pena) finiscono per rilevare alla stregua di meri motivi, che non intaccano il significato politico dell'atto. Per questo motivo, sottolineare le ragioni umanitarie oppure di equità sottese al provvedimento di clemenza individuale non intacca minimamente l'aspetto cruciale dell'istituto. Con questo non si può certamente sostenere che la politicità che è irrelata alla decisione sulla grazia possa essere confusa con l'indirizzo politico di maggioranza. Significa semplicemente riconoscere che la concessione della grazia non costituisce espressione di un potere neutro o imparziale, proprio perché implica invece una valutazione discrezionale delle circostanze che in concreto possono giustificare un provvedimento di clemenza in deroga alla legge penale. Al tempo stesso, non può essere neppure sopravvalutata la speciale funzione rieducativa che la Costituzione riconosce alla pena (art. 27 Cost.) e, di conseguenza, alla grazia come «negativo» della condanna[10]. Questi profili, infatti, attengono piuttosto alle valutazioni relative al singolo provvedimento, ma nulla ci dicono in relazione ai riflessi generali della deroga che, con la grazia, si introducono nell'ordinamento.

Proprio quest'ultimo aspetto merita particolare attenzione. Poiché il provvedimento di grazia determina una rottura eccezionale rispetto alla normale applicazione delle norme sull'esecuzione penale, esso finisce per incidere sul principio di eguaglianza, sia nel suo significato più genuino di pari efficacia della legge nei confronti di tutti i consociati, sia nell'accezione più moderna di ragionevolezza della legge, secondo la quale il legislatore deve trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo diverso situazioni diverse. La grazia non costituisce semplicemente un atto che interessa il singolo condannato, ma un provvedimento che riguarda più o meno direttamente la generalità dei consociati. Da questo

punto di vista quella relativa alla sua concessione si caratterizza come una decisione particolarmente onerosa: ogni atto che rompe l'applicazione generale della legge e dei provvedimenti (come le sentenze definitive di condanna) che sulla base di essa vengono adottati sono legittimi solo se giustificati sul piano razionale, ossia devono trovare fondamento in specifiche e buone ragioni. Questa situazione implica non solo il carattere straordinario di poteri siffatti, ma anche un esercizio particolarmente cauto e, comunque, soggetto a un severo controllo circa i presupposti e le cause giustificative.

Questo stretto collegamento tra il decreto di grazia e il principio di eguaglianza sembra rafforzare l'ipotesi che la relativa decisione, per poter essere apprezzata in termini di legittimità, debba essere in qualche modo ricondotta nel quadro della legalità e, quindi, nell'ambito del circuito della rappresentanza politica che del principio di legalità è il principale strumento. Si può, in altri termini, affermare che sullo sfondo del potere di grazia vi è la volontà popolare che il sistema costituzionale, attraverso i suoi organi e segnatamente mediante il Parlamento, rappresenta e esprime.

#### 6. A chi spetta l'ultima parola?

Se proviamo a tirare le fila del discorso possiamo abbozzare la conclusione che il potere di grazia debba poter esprimere nella sue manifestazioni concrete una capacità rappresentativa della volontà popolare nella sua (più ampia) maggioranza e, al contempo, assicurare una piena responsabilità in capo al soggetto cui spetta la relativa decisione.

Proprio questa particolare lettura dell'ordinamento costituzionale italiano sembra spingere in una direzione diversa rispetto a quella indicata nel ricorso presentato dalla presidenza della Repubblica nel conflitto con il ministro Castelli. Il carattere politico dell'atto di grazia, sia sotto il profilo della discrezionalità della scelta sia sotto il profilo della garanzia circa la ragionevolezza della deroga al principio di eguaglianza rendono preferibile, rispetto alla tesi del potere autonomo del presidente della Repubblica, quella della necessaria compartecipazione anche del ministro Guardasigilli. Attraverso la partecipazione sostanziale del ministro, infatti, l'insopprimibile arbitrarietà della decisione (che del resto è tanto maggiore quanto più ristretta è la cerchia dei legittimati) viene stemperata nel circuito della rappresentanza parlamentare, nell'ambito della quale, almeno nella nostra forma di governo, può assicurarsi la pienezza del principio di responsabilità politica.

Anche se è vero che la Costituzione attribuisce autonomo rilievo ai poteri del ministro Guardasigilli in relazione alle sue competenze in materia di amministrazione della giustizia (art. 110 Cost.), tanto che la Corte costituzionale ne ammette la piena difendibilità in sede di conflitto di attribuzioni, non è men vero che in relazione al potere di concedere la grazia non può mancare una sostanziale condivisione tra le posizioni del Guardasigilli e quelle del governo. Perciò hanno ragione coloro che ritengono che il ricorso di Ciampi non riguarda solo il ministro Castelli, ma finisce per coinvolgere l'intero governo<sup>[11]</sup>, in quanto organo legato attraverso la fiducia all'istituzione parlamentare. Estromettere il ministro della Giustizia, detto altrimenti, equivarrebbe a lasciar fuori dalla decisione sulla grazia a Bompressi (e quindi a Adriano Sofri) il Parlamento, e ciò che questo organo rappresenta<sup>[12]</sup>.

Ammettere, al contrario, la piena e esclusiva competenza del capo dello Stato equivarrebbe a recidere il filtro della rappresentanza e della responsabilità politica che dovrebbe legare insieme la decisione intorno alla grazia e la volontà della maggioranza dei cittadini. Una simile ipotesi potrebbe accogliersi solo attribuendo alla capacità rappresentativa dell'unità nazionale che la Costituzione pur riferisce al presidente della Repubblica un *surplus* di legittimazione, che taluno, in altri tempi e in altri contesti, avrebbe tradotto in termini di identità ovvero di eguaglianza sostanziale tra capo dello Stato e popolo, ma che, tuttavia, non mi pare si possa rinvenire in questa Costituzione. Qui, l'inquilino del Quirinale, più che portatore di autonome scelte di clemenza o, più in generale, di un proprio indirizzo politico che si vorrebbe espressione di un potere di garanzia costituzionale *bon à tout faire*, dovrebbe piuttosto assicurare, nella dialettica con il ministro Guardasigilli, che il provvedimento di grazia esprima nel merito una consonanza sostanziale tra il sentimento (della maggioranza) degli italiani e le forze politiche presenti nelle assemblee parlamentari. Inutile dire che queste ragioni accrescono la loro importanza nella vicenda attuale, per la notorietà dei possibili beneficiari del provvedimento di clemenza e per la particolare rilevanza dei fatti ad essi addebitati. Per altro verso, non paiono giustificate di fronte all'opposizione pur poco rituale del ministro della Giustizia le reazioni di chi, forse con troppa enfasi emotiva, ha sollecitato con troppa sicurezza l'intervento del capo dello Stato, facendo leva sull'assoluta singolarità della vicenda giudiziaria che ne è causa. In realtà, sembra vero proprio il contrario: e cioè che proprio nei casi eccezionali o straordinari la Costituzione e le sue regole debbono essere maneggiate con estrema cautela e molta prudenza.

Non mi pare, per tornare al merito del ricorso presidenziale, che ci si possa aspettare più di tanto dalla Corte costituzionale. Anche la sua è e sarà una decisione particolarmente onerosa in termini politico-istituzionali, e che potrebbe spingere il giudice a scegliere, tra le diverse possibilità sul tappeto, quella meno impegnativa. Tra tutti i valori

in gioco, forse, è stato soprattutto il principio di leale collaborazione tra gli organi costituzionali ad essere maggiormente stressato e non è escluso che la Corte si limiti semplicemente a sollecitarne il rispetto nel caso concreto. Con la conseguenza che l'ultima parola tornerà di nuovo nelle mani dei protagonisti di questa difficile controversia e, forse, non è difficile immaginare che l'*affaire* Sofri non troverà una soluzione immediata o, almeno, non la troverà fin quando non ci sarà un nuovo presidente della Repubblica e un nuovo governo.

\* Il presente articolo è stato pubblicato nella Rivista "il Mulino", n. 5 del 2005, pp. 894-903.

[1] Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, vol. II, 781; M. Aini, *Sulla titolarità del potere di grazia*, in «Quaderni costituzionali», 2004, 97 ss. La prima versione della teoria risale a N. Palmerini, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1953, 254 ss.

[2] Cfr. per tutti G. Zagrebelsky, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1974; L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in «Enc. dir.», Giuffrè, Milano, 1986, vol. XXXV, 236.

[3] Cfr. i comunicati del 18-19 luglio e del 20 agosto 2003.

[4] Cfr. il dibattito sul sito della rivista «Quaderni costituzionali» ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), ove si può reperire anche il testo integrale del ricorso di Ciampi.

[5] Cfr. per tutti C. Esposito, *Capo dello stato*, in «Enc. dir.», Giuffrè, Milano, 1960; Id., *Controfirma*, ivi, 1962, ora ripubblicate in Id., *Diritto costituzionale vivente*, Giuffrè, Milano, 1992.

[6] Così la dottrina prevalente a partire dalle riflessioni di G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1951, 903 ss.; V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, «Jus», 1958, ora in *Stato popolo governo*, Giuffrè, Milano, 1985, 147 ss.; A. Valentini, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965.

[7] E. Cheli, *Poteri autonomi del Capo dello stato e controfirma ministeriale: l'esperienza italiana*, in «Quaderni costituzionali», 1983, 361 ss.

[8] Cfr., da ultimo, C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2003.

[9] G. Zagrebelsky, *op. cit.*, 181.

[10] E. Balboni, *Il potere di grazia e le sue procedure*, in «Quaderni costituzionali», 2005, 627 ss.

[11] Cfr. V. Onida, *Il vero conflitto è con il governo. La Consulta lo chiami in causa*, in «Il Sole 24 ore», 16 giugno 2005.

[12] Cfr. A. Barbera nell'intervista di M. Coffaro, *Sulla clemenza la Costituzione non è chiara*, Il «Messaggero», 16 giugno 2005.