

# La prerogativa del potere di grazia \*

di Giovanna Majorana \*\*  
(28 ottobre 2012)

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. L'origine della grazia. – 3. La grazia nello Statuto albertino e nel dibattito in Costituente. – 4. La funzione della grazia: atto umanitario o atto politico? – 5. La controversa titolarità dell'atto di clemenza. – 6. La sentenza sul caso Bompressi. – 7. La prassi Napolitano. – 8. Conclusioni.

## 1. Premessa.

Il decreto di grazia è, com'è noto, un atto di clemenza individuale, attraverso cui viene condonata, in tutto o in parte, la pena inflitta. L'istituto *de quo* è disciplinato dall'art. 87 della Costituzione, laddove al co. 11 è previsto che il Presidente della Repubblica «può concedere grazia e commutare le pene». D'altro canto, l'art. 89 sancisce che tutti gli atti del Capo dello Stato devono essere controfirmati dal ministro proponente e, in alcuni casi, è prevista altresì la controfirma aggiuntiva da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La titolarità del potere in esame è stata lungamente dibattuta in dottrina e, a seguito della sent. n. 200 del 2006, la questione è stata risolta dalla Corte costituzionale, che ha incluso la grazia fra le attribuzioni di esclusiva competenza del Presidente della Repubblica.

## 2. L'origine della grazia.

Il potere di condonare la pena ha radici antichissime<sup>1</sup>. Nella Roma repubblicana due istituti, la *provocatio ad populum* e la *in integrum restitutio*, presentano i connotati tipici degli atti di clemenza.

Con la *provocatio*<sup>2</sup>, i condannati alla pena capitale potevano proporre una sorta di appello, contro la sentenza del magistrato, innanzi al popolo romano, unico depositario della sovranità<sup>3</sup>. Non tutti potevano usufruire di tale strumento

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> T. L. RIZZO, *Il potere di grazia nell'età regia*, in *Studi in memoria di Giovanni Cassandro*, Roma, 1991, 909 ss.; ID., *Il potere di grazia del Capo dello Stato dalla Monarchia alla Repubblica*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 2, 1998, 581 ss. fa risalire l'origine della grazia a tempi e località ancor più remoti, dall'India antica all'Egitto dei faraoni. Gli istituti di clemenza, praticati anche in Atene, dai Re etruschi e dai Re di Roma, sembrano caratterizzare di fatto i sistemi giuridici di tutti i popoli arcaici.

<sup>2</sup> Menzionata da P. DE FRANCISCI, *Storia del diritto romano*, Milano, 1943, 345, quale garanzia, fin dal IV sec. a.C., a fronte delle pene che potevano essere comminate a chi si macchiava di un delitto pubblico (*perduellio* o *parricidium*) o di uno dei delitti menzionati nelle Dodici Tavole, fra i quali potevano ritenersi pubblici, molto probabilmente, il sortilegio ed il *malum carmen incantare*.

<sup>3</sup> A. ROCCO, *Amnistia, indulto e grazia nel diritto penale romano*, in *Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza*, XLIX, 1899, 20 ss., esclude che si tratti di un appello, incastonato in un unico e medesimo processo, ritenendo che ci si trovi piuttosto di fronte ad un ricorso in grazia. A supporto di tale opinione, l'A. sottolinea le profonde differenze che corrono fra il processo svolto davanti al giudice, che nel rispetto della legge esamina freddamente le prove ed emana sentenza, e quello davanti all'assemblea, che assume una decisione «sotto l'impulso di vedute personali, rispecchianti lo

d'impugnazione, ma solo i cittadini a pieno titolo, mentre ne erano esclusi le donne, gli schiavi e gli stranieri. Da un punto di vista oggettivo, i colpevoli di parricidio, alto tradimento ed impurità delle vestali erano parimenti impossibilitati a rivolgersi alla comunità. Con la *restitutio*, invece, votata dai Comizi e dotata della forma di legge, venivano rimesse le pene e si estingueva il reato, ripristinandosi, a favore del condannato, lo status di cittadino<sup>4</sup>.

L'imperatore Augusto concentrò nelle sue mani il potere di grazia, prima esercitandolo insieme al Senato e, in un secondo momento, da solo. In questa fase, la clemenza assunse i connotati dell'*indulgentia principis* e dell'*abolitio*. La prima aveva per oggetto la pena a favore di una (*specialis*) o più persone (*generalis*), assomigliando così, rispettivamente, all'odierna grazia e all'indulto. L'*indulgentia specialis*, infatti, operava solo dopo la condanna, aveva un destinatario ben preciso, era accordata dal principe, non aveva efficacia retroattiva, non pregiudicava i diritti dei terzi<sup>5</sup>. La seconda, invece, incideva sull'azione penale con effetti ben più ampi: ricordando in parte l'attuale amnistia, l'*abolitio* comportava l'estinzione del reato. Inizialmente, essa veniva concessa congiuntamente dall'Imperatore e dal Senato, in coincidenza con ricorrenze religiose, vittorie, lieti eventi (quali la nascita di un figlio per l'Imperatore). In questi casi, si trattava di *abolitiones* straordinarie, ma con il passare del tempo, si istituirono quelle ordinarie o periodiche, in coincidenza, durante l'epoca degli imperatori cristiani, con le festività pasquali<sup>6</sup>.

L'epoca barbarica vide un abbattimento nei provvedimenti di indulgenza del sovrano, alla luce della peculiare valenza della pena, ricostruita alla stregua di un diritto della vittima, da conseguire attraverso una vendetta privata (cd. *faida germanica*)<sup>7</sup>. Con il passare del tempo, si ebbe un graduale allontanamento dalla visione *inter partes* dell'offesa e della conseguente sanzione ed un ritorno all'atto di clemenza del Sovrano. Durante l'epoca feudale, i singoli feudatari si impadronirono della grazia, esercitandola però non a scopi equitativi o umanitari, bensì dando vita a deprecabili fenomeni di favoritismo<sup>8</sup>.

### **3. La grazia nello Statuto albertino e nel dibattito in Costituente.**

Anticamente, il potere di clemenza era, pertanto, attribuito al Re. Nelle monarchie assolute, ciò trovava giustificazione nella concentrazione di tutti i poteri nelle mani del Sovrano, unico soggetto in grado di condizionare le decisioni del potere giudiziario.

Nella forma di governo parlamentare, il potere di grazia è sopravvissuto sotto forma di atto di prerogativa regia<sup>9</sup>, conferito in via esclusiva al Monarca.

stato dell'opinione pubblica e le necessità politiche e sociali del momento».

<sup>4</sup> T. L. RIZZO, *Il potere di grazia nell'età regia*, cit., 910.

<sup>5</sup> A. ROCCO, *op. cit.*, 28.

<sup>6</sup> *Ivi*, 33.

<sup>7</sup> F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2011, 734; E. FLORIAN, *Parte generale del diritto penale*, Milano, 1926, 375, ricorda come nel diritto barbarico, il consenso dell'offeso fosse necessario ai fini della concessione della grazia al reo da parte del Sovrano. Tale presupposto venne mantenuto anche sotto Carlo Magno, mentre non era previsto qualora il danno fosse stato soltanto pubblico.

<sup>8</sup> T. L. RIZZO, *Il potere di grazia del Capo dello Stato dalla Monarchia alla Repubblica*, cit., 585;

<sup>9</sup> G. ZAGREBELSKY, *Grazia (Dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, 758; W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Law of England*, Oxford, 1793, 239, descrivendo il termine "prerogativa", rifacendosi anche

Parimenti, lo stesso concetto di prerogativa si è trasformato, alla luce della necessaria compartecipazione ai provvedimenti da parte dei membri dell'Esecutivo, con la relativa assunzione di responsabilità e la progressiva soggezione degli atti del Sovrano alla legge<sup>10</sup>. Inoltre, i poteri di prerogativa, sempre più «meri residui storici» nella disponibilità della Corona, assumono rilevanza poiché consentono di giustificare quelle attribuzioni del Governo che non trovano fondamento in alcun atto di matrice parlamentare<sup>11</sup>.

Fedele alla tradizione storica che ritrovava nella clemenza la manifestazione dell'*indulgentia principis*<sup>12</sup>, l'art. 8 dello Statuto Albertino riconosceva al Sovrano il potere di fare la grazia e commutare le pene. In una prima fase, si riteneva che il potere in esame fosse esclusivamente nelle mani del Monarca, tuttavia venne presto coinvolto anche il Ministro Guardasigilli. Questi era chiamato, infatti, a controfirmare il decreto, di cui si assumeva la responsabilità<sup>13</sup>. L'art. 8, pertanto, doveva essere letto congiuntamente all'art. 4, che dichiarava la sacralità e l'inviolabilità della persona del Re, e alla disposizione che sanciva la responsabilità ministeriale (art. 67), a garanzia dell'irresponsabilità del Monarca; infine, all'art. 826 del codice di procedura penale del 1865, laddove era descritto il procedimento per accedere al condono della pena, secondo cui le suppliche avrebbero dovuto essere dirette al Re e presentate al Ministro di grazia e giustizia<sup>14</sup>. L'intervento del potere esecutivo, attraverso il Guardasigilli, aveva altresì lo scopo di garantire l'autorevolezza del Sovrano. Questi, invero, rappresentava lo Stato nella sua unità e continuità storica: in tale veste esercitava le attribuzioni che gli erano state conferite.

Nell'iter per la concessione del provvedimento di clemenza acquistano via via sempre più importanza anche le considerazioni dell'autorità giudiziaria, che conosce meglio di chiunque altro la vicenda processuale. Secondo parte della dottrina, la decisione doveva così essere il frutto di un'ampia compartecipazione da parte di più soggetti istituzionali, di modo tale da poter assurgere a volontà collettiva<sup>15</sup>. Il Ministro di Grazia e Giustizia Vigliani descriveva in termini assai limpidi quanto esteso ed inclusivo fosse il procedimento: «...sopra ciascun ricorso di grazia si assumono le informazioni e il parere del Pubblico Ministero che ha promossa la condanna e anche, in alcuni casi, del presidente del

---

all'etimologia, ritiene sia implicita una speciale preminenza del Sovrano, sia con riferimento alle persone che alla legge. Affinché siffatto status privilegiato possa esplicarsi, *«it can only be applied to those rights and capacities which the king enjoys alone, in contradistinction to others, and not to those which he enjoys in common with any of his subjects: for if once any one prerogative of the crown could be held in common with the subject, it would cease to be prerogative any longer»*.

<sup>10</sup> D. CODUTI, «Far grazia»: dalla Monarchia assoluta alla Repubblica parlamentare, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titorarietà ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 92-93.

<sup>11</sup> G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 759.

<sup>12</sup> C. L. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois (1748)*, trad. it. *Lo Spirito delle Leggi*, a cura di S. COTTA, Torino, 2005, 163, defini la grazia del Re «l'attributo più bello della sua sovranità».

<sup>13</sup> F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, 418.

<sup>14</sup> L'art. 826 c.p.p. descriveva, altresì, i detentori dell'iniziativa e l'efficacia del decreto di grazia: le istanze «saranno sottoscritte dal supplicante o da un avvocato o procuratore esercente. Le suppliche per grazia, presentate come sopra o in qualsiasi altra forma, non sospenderanno l'esecuzione della sentenza, salvo che venga altrimenti ordinato dal Re per mezzo del ministro di grazia e giustizia. Il decreto di grazia non può riguardare che una condanna passata in cosa giudicata».

<sup>15</sup> M. STRONATI, *Il più bel gioiello della Corona. La grazia nella tradizione costituzionale italiana*, in *Storia costituzionale*, 7, 2004, 265.

collegio che l'ha pronunciata. Negli affari di maggiore gravità si esplora eziandio l'opinione dell'autorità politica e si chiede il voto del Consiglio di Stato o talvolta se ne riferisce al Consiglio dei ministri. Questi atti, che dirò d'istruzione, sono esaminati diligentemente prima dalla Divisione degli affari penali, custode delle massime e delle tradizioni del ministero in questo argomento, e poi dal segretario generale, che ne fa relazione al ministro, il quale viene in questo modo posto in grado di prendere una matura risoluzione conforme a quei principi di equità e di prudenza che debbono guidare l'applicazione di questa benefica ed importante prerogativa della Corona»<sup>16</sup>.

Il dibattito in Assemblea Costituente confermò l'interpretazione che si era consolidata sullo Statuto albertino. Vittorio Emanuele Orlando, infatti, nella seduta del 22 ottobre 1947, contestò il conferimento, al Presidente della Repubblica, di attribuzioni che sembravano il residuo di diritti maiestatici. Già durante la monarchia, il Capo dello Stato, nella lettura data dai giuristi, era privo di poteri personali, «tutti i suoi poteri sono esercitati in quanto rappresentante dello Stato e tutti sottoposti al principio generale della responsabilità ministeriale»<sup>17</sup>. Il riconoscimento di un potere personale avrebbe difatti contrastato profondamente con lo spirito democratico che animava l'Assemblea Costituente.

#### **4. La funzione della grazia: atto umanitario o atto politico?**

Il *pardon* presidenziale è chiamato a svolgere essenzialmente due funzioni. La prima è di stampo spiccatamente umanitario: la settecentesca fiducia nella legge, ritenuta la massima garanzia posta dal Parlamento a tutela dei diritti e delle libertà, si tempera considerando le molteplici e variabili situazioni concrete. Talvolta, infatti, l'applicazione del diritto, sulla scorta del brocardo *dura lex, sed lex*, potrebbe paradossalmente realizzare un'ingiustizia. Ebbene, l'istituto della grazia intercetta le possibili discrasie fra la rigida attuazione della disposizione legislativa e l'effettivo realizzarsi della Giustizia, riconducendoli ad equità.

La remissione totale o parziale della pena permette, così, la realizzazione delle finalità perseguite dalla sanzione, previste dall'art. 27 Cost., concernenti la rieducazione del condannato<sup>18</sup>. In questo senso, si è espressa la Corte Costituzionale, con l'ord. n. 338 del 1987, che ha sottolineato la necessità di rendere la grazia un istituto «in armonia con l'ordinamento costituzionale, e particolarmente con il principio di cui all'art. 27 Cost., in quanto tende a favorire

<sup>16</sup> M. STRONATI, «*Torniamo allo Statuto?*», in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 325 ss., sottolinea come la scelta del Ministero di grazia e giustizia non sia stata casuale, ma orientata alla conservazione, presso un'unica "sede" ideale, della tradizione, e alla conseguente costante applicazione del diritto costituzionale.

<sup>17</sup> Atti. Ass. Cost., 22 ottobre 1947, 1459.

<sup>18</sup> Nell'opinione di C. PATERNITI, *L'estinzione della pena per grazia*, Napoli, 1967, 32 ss., il legislatore non pretende che da parte del reo vi sia un'intima conversione ai valori del vivere civile, ma sia sufficiente una rieducazione, ossia l'acquisizione di una condotta esteriore che permetta il reinserimento del soggetto in società. Del resto, la stessa Costituzione non fa alcun richiamo all'emenda, che – se indicata come scopo – «darebbe il carattere dell'inquisizione alla giurisdizione penale, ed impegnerebbe l'ordinamento in una lotta assurda e sterile di utili risultati».

la risocializzazione del condannato», rifiutandone la semplicistica ricostruzione quale «atto di pura e gratuita clemenza».

In tale prospettazione, il provvedimento deve restare entro i ristretti limiti dell'eccezionalità e deve essere fortemente personalizzato, dovendosi tenere conto di una nutrita congerie di elementi, dalla personalità del reo alla natura ed alla gravità del fatto commesso, non trascurando la pena già espiata, la condotta del condannato durante il periodo di detenzione e l'eventuale reazione della persona offesa dal reato o dei familiari. Questi, come vedremo più avanti (v. *infra* § 7), sono tutti aspetti vagliati dal Presidente della Repubblica nella scelta di condonare o meno la pena.

Che l'atto di clemenza sia teleologicamente orientato al raggiungimento di scopi costituzionalistici emerge, secondo parte della dottrina, da molteplici aspetti che caratterizzano la procedura, anzitutto nella fase dell'iniziativa, laddove si prescinde dal tipo di impulso iniziale.

L'art. 681 c.p.p., infatti, ascrive a più soggetti la competenza a formulare la domanda di grazia: il condannato, un prossimo congiunto, il convivente, il tutore, il curatore, un avvocato o procuratore legale, il Presidente del Consiglio di disciplina. È prevista, altresì, la possibilità che la grazia venga concessa in mancanza di una domanda o proposta, sicché a muoversi è, in via officiosa, lo stesso Presidente della Repubblica<sup>19</sup>.

Inoltre, la grazia può essere condizionata, sì da favorire il percorso di risocializzazione del reo. In tal caso, l'esecuzione della sentenza è sospesa fino alla scadenza del termine indicato nel decreto di concessione (o, in mancanza, fino alla scadenza del quarto mese successivo alla pubblicazione del decreto). Una volta che venga dimostrato, allo spirare del termine, l'adempimento di tutte le condizioni alle quali è subordinata la concessione del perdono, ad esempio la mancata consumazione di altri reati o il pagamento di una somma alla Cassa delle ammende, esso si applica definitivamente<sup>20</sup>.

Oltre a ciò, l'estinzione della pena ha efficacia *ex tunc*, risalendo al momento di elargizione del beneficio e non dalla data di verifica della condizione sospensiva<sup>21</sup>.

Ancora, può aversi un'indulgenza parziale: in questo caso, viene condonata la restante quantità di pena utile per permettere al magistrato di sorveglianza la concessione dei benefici penitenziari<sup>22</sup>.

Un altro elemento, a riprova del finalismo penale, risiede nella riconduzione del decreto di concessione della grazia alla fase di esecuzione della pena, come tale esso risulta inserito in un contesto di tipo giurisdizionale. Non

---

<sup>19</sup> M. STRONATI, *op. loc. ult. cit.*, 275, da ciò deduce la «sostanziale natura d'atto di equità».

<sup>20</sup> La Corte costituzionale, nella sent. n. 134/1976, ha valorizzato l'attitudine individualizzante del decreto di concessione della grazia condizionata, idoneo a «temperare il rigorismo della 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. Tale obiettivo, appunto, tendenzialmente perseguono le condizioni eventualmente apposte».

<sup>21</sup> Cass. S.U., 14 marzo 1959.

<sup>22</sup> Il Presidente Ciampi firmò 25 atti di clemenza di questo tipo, ad esempio nei confronti di due ex dirigenti Enel, condannati per corruzione, ai quali venne condonata la restante porzione di pena, in modo tale da scendere a tre anni di pena residua, limite per chiedere l'affidamento in prova dei servizi sociali. Sul punto, L. D'AMBROSIO, *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, in *Cass. Pen.*, 2011, 786.

potendosi riservare tale decisione alla magistratura, la quale è comunque coinvolta nelle valutazioni che precedono l'atto di clemenza e che, di certo, non può essere chiamata a smentire se stessa, l'unica soluzione in grado di garantire il conseguimento delle finalità sancite dall'art. 27 della Cost., compatibilmente con il «paradigma dell'imparzialità», è stata quella di riconoscere siffatto potere al Presidente della Repubblica<sup>23</sup>.

Agganciata alla funzione rieducativa, vi sarebbe, secondo un orientamento, un'ulteriore finalità insita nella grazia, di tipo pedagogico o di «orientamento culturale»<sup>24</sup>. Nell'ottica della funzione di prevenzione generale integratrice della pena<sup>25</sup>, secondo cui attraverso la comminazione della sanzione si intende ripristinare la fiducia del corpo sociale nei confronti dell'ordinamento, si può rinunciare all'esecuzione del «castigo», quando il fine rieducativo può essere perseguito anche attraverso meccanismi diversi. In tal modo, la mancata applicazione della pena si ammanta di un significato positivo, «allorché l'afflizione del colpevole si rivelerebbe controproducente o anche solo inutile»<sup>26</sup>.

La seconda funzione che la grazia può assolvere è, invece, di stampo politico<sup>27</sup>. In tale ipotesi, il provvedimento clemenziale può fungere da strumento di negoziazione, anche nei rapporti internazionali<sup>28</sup>, e da viatico per una percorso di pacificazione nazionale. Nella storia post-unitaria dell'Italia si sono avuti molteplici casi di indulgenza accordata a questo scopo. È emblematica la vicenda che vide coinvolti i fratelli La Gala, briganti evasi dal carcere di Castellamare nel 1860. Nel 1862, dopo aver incontrato il re Francesco II di Borbone che intendeva mandarli a Marsiglia e Barcellona alla ricerca di reclute per la riconquista del Regno delle Due Sicilie, si imbarcarono su una nave francese. Quando l'Aunis fece scalo a Genova, i fratelli La Gala vennero arrestati, in violazione della Convenzione consolare fra Italia e Francia. Alla fine del processo, conclusosi nel 1864 con la condanna a morte degli imputati, la

---

<sup>23</sup> A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, 139 ss.

<sup>24</sup> G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale – Parte generale*, 1995, Bologna, 645.

<sup>25</sup> G. DE VERO, *Corso di Diritto penale*, Torino, 2012, 25, critica siffatta funzione della pena, ritenendo che non vi sia, effettivamente, una funzione preventiva, bensì una «malcelata versione» della teoria retributiva. In questo scenario, la pena «si avvia a legittimarsi come una tecnica di controllo e di governo della società, attraverso meccanismi di psicologia collettiva orientati ad ottenere il conformismo delle condotte».

<sup>26</sup> C. BERNASCONI, *La grazia: negazione o riaffermazione delle funzioni della pena?*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 35.

<sup>27</sup> *Contra* A. PUGIOTTO, *Potere di grazia tra “legge Boato” e inerzia presidenziale*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 4 del cartaceo, secondo cui «la grazia (...) non è una freccia nella faretra governativa». Il fine politico, secondo l'A., è pacificamente ravvisabile nei provvedimenti di clemenza ex art. 79 Cost., per i quali non a caso il Costituente pensò ad una legge delega delle Camere, «con ciò marcandone una differenza irriducibile con la concessione della grazia, sciolta da una previa determinazione di maggioranza».

<sup>28</sup> Il Presidente Saragat, con D.P. 26 marzo 1965, accordò la grazia a favore di un cittadino jugoslavo condannato all'ergastolo, senza che questi l'avesse richiesta, e contestualmente ad altri tre jugoslavi (che, invece, avevano sollecitato l'atto di clemenza), nell'ambito di un accordo che prevedeva lo stesso trattamento per cittadini italiani detenuti in Jugoslavia. R. QUINTAVALLE, *Il potere di grazia secondo prassi e consuetudini costituzionali; la sua attualità nel vigente sistema penale*, in *Cass. pen.*, 11, 2001, 3245, ricorda l'episodio soprattutto per la concessione della grazia d'ufficio, quand'ancora il codice di procedura penale non era stato aggiornato e non prevedeva esplicitamente tale possibilità.

grazia fu concessa dal Sovrano e la pena fu commutata in ergastolo. Questo caso, seppur risalente, presenta molteplici peculiarità. Anzitutto, le evidenti ragioni politiche ad esso sottese: erano in gioco i rapporti diplomatici fra l'Italia e il Paese d'Oltralpe. Inoltre, il Re concesse la clemenza di propria iniziativa, senza la previa proposta del Ministro, unico caso registrato in cento anni di regime monarchico<sup>29</sup>. Infine, il Guardasigilli Vacca, nel rispondere ad un'interpellanza, presentata dall'on. Comperti, dichiarò che il Ministero si assumeva la responsabilità dell'atto «perché si è trovato di fronte ad un fatto, ad un impegno irrevocabile, che non aveva facoltà di disfare, né di disconoscere».

Nella storia repubblicana, dottrina autorevole ha rammentato, fra gli atti di clemenza piegati alla ragion di Stato, le grazie concesse dal Presidente Einaudi nel 1951 a soldati tedeschi condannati da tribunali militari italiani, frutto di un accordo tra il Segretario generale del Ministero degli Esteri italiano e il fiduciario del Cancelliere. Più di recente, si ricorda la grazia "mancata" ad una terrorista, durante il periodo di prigionia di Aldo Moro. Sebbene il Presidente della Repubblica Leone avesse dato la propria disponibilità ad accordare il perdono, pur non assicurandosi comunque la salvezza del Presidente della Democrazia Cristiana, in quell'occasione pesò decisamente la "linea della fermezza" tenuta dal Governo, del tutto contrario ad un atto di clemenza<sup>30</sup>.

Ed invero una componente politica, seppur minima, caratterizza tutti i provvedimenti di grazia, anche quelli accentuatamente umanitari, poiché anch'essi sono «atti di governo incidenti sulla politica della giustizia e non già esercizio imparziale di poteri incidenti sul funzionamento dell'apparato statale»<sup>31</sup>. Anzi, paradossalmente, dal momento in cui è stato introdotto l'ordinamento penitenziario in Italia, con il conseguente portato di istituti premiali che favoriscono la graduale risocializzazione del condannato ed il suo progressivo reinserimento nella società, il perdono accordato per ragioni umanitarie deve sottostare ad una valutazione politica ancor più stringente di un atto di clemenza puramente "politico". Le esigenze straordinarie che giustificano il perdono presidenziale e che non sono state predeterminate dal legislatore, non possono che avere natura politica, dato che mancano appigli normativi ai quali agganciarsi<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> M. CARISTO, *Sulla concessione del provvedimento di grazia potere condiviso tra Quirinale e Guardasigilli*, in *Guida al Diritto*, 41, 2005, 121.

<sup>30</sup> L. ELIA, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 793 ss., reputa che il diniego governativo all'atto di clemenza, durante il sequestro Moro, sia «un autentico macigno sulla strada di chi vorrebbe prescindere nella concessione della grazia dall'accordo del governo».

<sup>31</sup> *Ivi*, 789. Nello stesso senso, G. BELFIORE, *Chi può essere clemente*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 25; G. GALIPÒ, *Fra politica e diritto. Considerazioni sul potere di grazia nell'ordinamento giuridico italiano*, in R. Bin-G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 149, valorizza non solo l'origine politica della grazia, ma la «sempre crescente caratterizzazione "politica" della stessa figura del Capo dello Stato»; M. STRONATI, *op. loc. ult. cit.*, 268, definisce la grazia «uno strumento intrinsecamente politico».

<sup>32</sup> M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere Giur.*, 2, 2007, 194.

La grazia sembra quindi un istituto dotato di una valenza polifunzionale<sup>33</sup>, in cui convivono simultaneamente profili umanitari e profili politici<sup>34</sup>. Ciò non può non riverberarsi sulla titolarità del potere di clemenza che, come approfondiremo (*infra* § 5), è stata al centro di un annoso dibattito dottrinale.

## 5. La controversa titolarità dell'atto di clemenza.

Secondo un primo orientamento, il provvedimento di remissione, totale o parziale, della pena avrebbe natura giurisdizionale. L'origine storica dell'istituto gioca un ruolo centrale in siffatta ricostruzione, dato che in passato il ricorso al Sovrano fungeva da ultimo grado del processo penale<sup>35</sup>. Altra corrente di pensiero, invece, attribuisce alla grazia una natura legislativa. Essa, introducendo un'eccezione alle norme di legge recanti la disciplina dell'esecuzione penale, non può non condividere la stessa natura<sup>36</sup>. Diversamente, nell'opinione di altri Autori, il provvedimento di clemenza avrebbe natura amministrativa, soprattutto alla luce del contenuto, del tipo di effetti e del carattere individuale e concreto<sup>37</sup>. La dottrina maggioritaria, dando vita ad una lettura *suggestiva*<sup>38</sup> da un punto di vista storico, ritiene che la grazia abbia piuttosto la natura di un atto di governo o politico, al cui esercizio non sono ipotizzabili limiti giuridici se non quelli di forma. Non solo, il legislatore ordinario non è in grado di predeterminare il contenuto e l'impiego dei decreti ed, infine, è escluso un vaglio giurisdizionale, se non per l'accertamento dei requisiti formali. Siffatta ricostruzione lascia spazio ad una riedizione degli atti di

---

<sup>33</sup> E. SELVAGGI, *Grazia*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, 2, distingue tra «la tendenziale polivalenza del potere di grazia e la concreta polidirezionalità del suo uso»; Id., *La grazia: da Curcio a Sofri un potere in discussione*, in *Cass. Pen.*, 6, 2003, 2541.

<sup>34</sup> L. PESOLE, *Le due alternative di fronte alla Corte*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titorialità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 248.

<sup>35</sup> T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI, *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 117. A siffatta teoria venne obiettato da G. FRANCHINA, *Del fondamento e della natura sostanziale e formale dei c.d. «atti di clemenza»*, in *Giust. Pen.*, 1966, 292, che il decreto di grazia lasciava intatti la sentenza di condanna, «come affermazione di colpevolezza», gli effetti penali accessori (a meno che non vi fosse stata un'esplicita indicazione per essi) e, infine, gli effetti penali secondari. E. CROSA, *Diritto Costituzionale*, 1951, 585, reputa che il potere di grazia non possa essere incluso, nell'ambito delle attribuzioni presidenziali, fra quelle che riguardano la sfera giudiziaria, rimarcando le opposte finalità. Se la funzione giudiziaria persegue l'applicazione del diritto, ebbene «il potere di grazia si risolve in un annullamento di questo diritto».

<sup>36</sup> In questo senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 777, sostiene che amnistia, indulto e grazia abbiano tutti carattere legislativo, senza poter distinguere fra essi, «poiché anche il fare venire meno in un singolo caso gli effetti di una condanna importa introdurre una deroga alle norme generali che tali effetti disciplinano»; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, 1975, 177, propende per la natura normativa degli atti di clemenza «giacché solo la legge può far venire meno l'incriminazione di un fatto, che per l'ordinamento vigente costituisce reato, ovvero fare cessare le conseguenze penali del medesimo»; G. FRANCHINA, *op. cit.*, 302, ritiene che possano essere dotati di natura legislativa anche atti privi dei caratteri della generalità e dell'astrattezza. Sulla funzione legislativa della grazia in epoca monarchica, v. F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *op. cit.*, 415.

<sup>37</sup> G. AMBROSINI, *Grazia*, in *Digesto delle Discipline Penali*, Torino, 1992, 45, non esclude che sussistano pur sempre connotazioni politiche insite nell'atto di grazia; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1961, 405, valorizza l'individuazione dei destinatari, tipica degli atti di grazia, a sostegno della natura amministrativa.

<sup>38</sup> G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 760.

prerogativa sovrana sotto forma di atti di governo<sup>39</sup>. Infine, v'è chi ritiene che l'atto non possa considerarsi dotato di natura giurisdizionale, normativa o politica, bensì sia «proprio ed esclusivo» del Capo dello Stato<sup>40</sup>.

Se la diatriba sulla natura della grazia appare ormai priva di rilievo, ben maggior risalto assume quella sulla titolarità del relativo potere. Sebbene la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale, in effetti, abbia messo un punto fermo, resta sullo sfondo la controfirma ministeriale, prescritta dall'art. 89 Cost. a garanzia della validità degli atti del Presidente della Repubblica. Non v'è dubbio che il decreto clemenziale debba essere controfirmato<sup>41</sup>. Così sostiene anche quella parte della dottrina, secondo cui gli atti duumvirali non trovano spazio nel nostro ordinamento e gli atti strettamente presidenziali dovrebbero andare del tutto esenti dalla controfirma<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> *Ibidem*; G. GEMMA, *Clemenza (profili costituzionali)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1989, sebbene riconosca l'esigenza di imparzialità, sostiene che la grazia debba più correttamente ricondursi alla potestà di indirizzo politico; F. DETTORI, *Osservazioni in tema di organizzazione del potere di grazia*, in *Giur. Cost.*, 1976, 2132, pur annettendo al provvedimento di grazia un valore politico, critica la totale estromissione del Parlamento. Ciò potrebbe condurre a nefaste degenerazioni ed, allo scopo di evitarle, l'A. suggerisce l'istituzione di una Commissione di controllo, a cui il Ministro dovrebbe periodicamente presentare una relazione sull'applicazione dell'istituto di clemenza; C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Torino, 1970, 725; A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova, 1950, 235; E. SELVAGGI, *Grazia - Diritto Costituzionale*, cit., 3, ritiene significativo che il decreto di concessione della grazia sia stato esentato, ai sensi del r.d. n. 1332/1934, dal visto e dalla registrazione da parte della Corte dei conti.

<sup>40</sup> E. GALLO, *Ancora sul potere di grazia (a proposito di un anomalo conflitto di attribuzione)*, in *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, Milano, 1993, 480 ss., aderisce alle critiche di Franchina per quanto concerne la natura giurisdizionale del decreto di grazia. Con riferimento alla natura legislativa, Gallo ne sottolinea l'infondatezza: la deroga alle disposizioni normative sull'esecuzione penale è stata introdotta con legge, sicché non è necessario che ogni atto sia dotato anch'esso di natura normativa. Più articolate sono le critiche concernenti la natura politica della grazia. Anzitutto, prendendo le mosse dalla definizione di atto politico come «espressione tipica della funzione esecutiva», fra le altre cose indispensabile per la realizzazione della funzione di governo, ebbene Gallo ritiene che la grazia sia priva del requisito dell'indispensabilità. Inoltre, il decreto di clemenza non proviene da un organo di governo ed, infine, incidendo la grazia sull'applicazione della pena, «è inimmaginabile che la Costituzione abbia inteso prevedere una sì grave inframmettenza del Governo nella fase esecutiva del processo penale, e quindi in un'area sottoposta all'imperio della giurisdizione».

<sup>41</sup> I. NICOTRA, *Un delicato equilibrio da preservare. Potere di grazia, controfirma e irresponsabilità presidenziale*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titorarietà ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 224, ritiene ineliminabile la controfirma, sia che si consideri il decreto di grazia un atto complesso, sia che lo si inserisca fra gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali.

<sup>42</sup> Nell'opinione di A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, p. 16 del cartaceo, nota 46, la controfirma, unica eccezione alla regola, non determinerebbe alcuna traslazione della responsabilità dal Presidente della Repubblica al Ministro della Giustizia. Il Guardasigilli, pertanto, non certificherebbe «di aver effettuato un sostanziale (ma impossibile) controllo nei riguardi dell'operato del Capo dello Stato ma solo di aver assicurato a quest'ultimo il necessario supporto tecnico, in difetto del quale la decisione presidenziale non potrebbe essere, causa cognita, assunta». S. PRISCO, *Amicus Sofri, sed magis amica Constitutio*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 1 del cartaceo, pur ritenendo «pacifico» che il potere di accordare la grazia appartenga alla sfera delle attribuzioni strettamente presidenziali, sostiene che il provvedimento dovrebbe comunque essere controfirmato, dovendosi precisare i casi nei quali l'intervento del Ministro sia dovuto. Si sono espressi criticamente, nei riguardi dell'istituto della controfirma, quantomeno per gli atti strettamente presidenziali, M. PALMERINI, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di Diritto pubblico*, 1953, 282; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 314; C. FUSARO, *Assenza di controfirma e responsabilità*

Il fulcro della questione sembra piuttosto quale valore assegnare alla sottoscrizione del Ministro della Giustizia. In altre parole, la dottrina si è chiesta se la controfirma sia soltanto un atto dovuto, attraverso cui il Guardasigilli si limita a garantirne l'esecuzione; se essa non sia manifestazione di una concorde volontà del Capo dello Stato e dell'esponente del Governo o, infine, se essa non espliciti la volontà dominante del Guardasigilli.

Secondo una prospettazione, il decreto di clemenza rientra tra gli atti strettamente presidenziali, riconducibili all'esclusiva volontà del Presidente della Repubblica. La controfirma, pertanto, assume un valore soltanto formale, di tipo certificatorio, ma non tradisce la compartecipazione ministeriale nella decisione di accordare la grazia, restando questa una prerogativa riservata al Capo dello Stato. Gli argomenti fondativi di tale teoria sono di vario tipo; anzitutto, si risale all'origine storica dell'istituto, alla clemenza come massima espressione del potere sovrano, allo *jus dispensandi*, attraverso cui soltanto il Re poteva esentare dall'applicazione della legge<sup>43</sup>. Un altro argomento addotto, a sostegno della natura presidenziale, valorizza la finalità equitativa dell'istituto in esame. Le concrete e personali situazioni di sofferenza del condannato non possono che essere affidate al vaglio dell'organo di massima garanzia del sistema. Invero, il Presidente della Repubblica appare l'unico soggetto in grado di introdurre una deroga eccezionale all'esecuzione della pena, prendendo in considerazione le vicende private del condannato<sup>44</sup>. La rimessione della decisione al Capo dello Stato assicura che la questione resti fuori dal circuito della politica<sup>45</sup> e che siano tenute in considerazione soltanto ragioni di stampo umanitario. In questo modo, è lo Stato a decidere, rappresentato, nella sua unità, dal Presidente<sup>46</sup>, a cui la Costituzione ha conferito alcuni significativi poteri esclusivi, da esercitare «in virtuosa e serena solitudine»<sup>47</sup>. Ragionando a

---

*presidenziale: ma qual è il problema?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 1 del cartaceo; N. PIGNATELLI, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e "inattuallità" costituzionale della controfirma ministeriale*, *ivi*, 17 del cartaceo, ha definito il controllo del Governo, negli atti sostanzialmente presidenziali, «un "reliquato storico" e "un ingombro inutile"».

<sup>43</sup> M. AINIS, *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 1, 98.

<sup>44</sup> A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto pubblico*, 1997, 243.

<sup>45</sup> E. GALLO, *op. cit.*, 485, ritiene che siano identiche le ragioni che hanno indotto il Costituente ad assegnare al Presidente della Repubblica la presidenza del CSM e la concessione della grazia. Inoltre, il provvedimento individuale di *pardon*, seppure possa talvolta recare con sé implicazioni politiche, tende comunque a far prevalere le ragioni di clemenza, mentre il fondamento politico è alla base degli istituti dell'amnistia e dell'indulto; T. L. RIZZO, *Il potere di grazia del Capo dello Stato dalla Monarchia alla Repubblica*, *cit.*, 629. È consapevole dei rischi di una «responsabilità diffusa», ma ciò nonostante propende per la presidenzialità della grazia P. ARMAROLI, *Il potere di grazia, la prassi e la proposta di legge Boato*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 3 del cartaceo.

<sup>46</sup> C. MORTATI, *op. cit.*, 781, ritiene pertanto che la controfirma abbia solo carattere formale; M. PALMERINI, *op. cit.*, 257; B. DI GIACOMO RUSSO, *Attività ministeriale dovuta per un esercizio imparziale del potere di grazia*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titorialità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 141.

<sup>47</sup> E. BETTINELLI, *Il Presidente e la grazia*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 e 18 gennaio 2004; *Id.*, *Potere di grazia e coesione costituzionale. Cioè: una "grazia fuori contesa"*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titorialità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 7 ss., ritiene che la prassi formatasi in materia sia apertamente incostituzionale e che l'istituto di clemenza in esame, «atto gratuito e straordinario di generosità costituzionale», debba essere il frutto di un giudizio estraneo alla giurisdizione ed alla politica, perciò «affidato all'unico organo costituzionale e supremo che rappresenta e testimonia l'unità nazionale nel più elevato significato di coesione di valori

*contrario*, il conferimento al Ministro di un ruolo decisivo nella concessione della grazia darebbe vita ad una situazione quantomeno anomala: un esponente della maggioranza (o, comunque, da questa sostenuto), verrebbe chiamato a ripristinare l'equità sostanziale, senza che intervengano valutazioni di stampo politico<sup>48</sup>.

Secondo una differente ricostruzione, formulata da dottrina maggioritaria, il decreto attraverso cui viene condonata la pena necessita della concorde volontà sia del Presidente della Repubblica, sia del Ministro della Giustizia, «senza che ci si possa domandare a quale volontà sia da attribuirsi il peso prevalente, perché, qualora uno dei due soggetti non concordi con l'altro sull'opportunità dell'emanazione dell'atto o del suo contenuto, la mancanza, rispettivamente, della firma o della controfirma non ne consentirà il perfezionamento»<sup>49</sup>. La controfirma ministeriale, pertanto, attesta la collaborazione fra Capo dello Stato e Ministro che si assume la responsabilità del provvedimento<sup>50</sup>. La *ratio* della complessità del provvedimento risiede soprattutto nella volontà di mantenere un *prudente garantismo*<sup>51</sup>. Come si è avuto modo di approfondire poc'anzi, gli atti di clemenza presentano tutti una componente politica. Ebbene, la controfirma evita che la decisione del Capo dello Stato venga letta attraverso il prisma della faziosità. Non può esser taciuto il rischio che il Presidente della Repubblica venga coinvolto in diatribe che ne minerebbero il ruolo *super partes*. Così, la controfirma ministeriale interviene al fine di garantire l'imparzialità e l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica, nel rispetto dei due antichi brocardi «*the King cannot act alone*» e «*the King can do no wrong*»<sup>52</sup>. È questo l'argomento principale teso a confutare

---

indefettibili». L'A., discostandosi dalla solitudine *virtuosa* cui aveva fatto riferimento tempo prima, ritiene vi sia piuttosto una solitudine *assistita* del Presidente della Repubblica, che assume la decisione solo dopo plurime consultazioni con tutti i soggetti e gli uffici coinvolti. Al Ministro è concessa una funzione *servente*, impegnandosi, attraverso la controfirma, a rendere esecutiva la grazia.

<sup>48</sup> F. BENELLI, *A favore della natura presidenziale del potere di grazia*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 29.

<sup>49</sup> G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 757.

<sup>50</sup> La tesi della monofunzionalità della controfirma, sostenuta da C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, 286, sebbene sia rimasta minoritaria, appare particolarmente confacente alla natura duale del provvedimento di grazia. A. RUGGERI, *op. cit.*, ha definito la teoria espositiana doppiamente carente, sia per aver limitato l'analisi all'art. 89 Cost, senza considerare le implicazioni sistematiche; sia per aver trascurato alcuni «frammenti» contenuti al primo comma, avendone indebitamente sottolineato altri. Valorizzano la necessità che il Ministro assuma su di sé la responsabilità dell'atto e la relativa complessità del decreto di concessione della grazia A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965, 55; G. AMBROSINI, *op. cit.*, 45; G. RIZZA, *Il Presidente della Repubblica*, in L. ARCIDIACONO-A. CARULLO-ID. (a cura di), *Istituzioni di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 408; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2000, 444; R. QUINTAVALLE, *op. cit.*, 3243; E. SELVAGGI, *Grazia*, cit., 4; ID., *La grazia: da Curcio a Sofri un potere in discussione*, cit., 2543; M. SICLARI, *Concessione della grazia e controfirma ministeriale (a proposito di due recenti proposte di riforma)*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, 585 ss.; T. F. GIUPPONI, *Il potere presidenziale di grazia e il «caso Sofri»: a chi spetta l'ultima parola?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 1 del cartaceo; R. BIN, *Della grazia e di altri atti che vanno controfirmati*, *ivi*, 1 del cartaceo; E. BALBONI, *Il potere di grazia e le sue procedure*, *ivi*, 1 del cartaceo; ID., *La clemenza è (prevalentemente) presidenziale ma non è sovrana*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 16; I. NICOTRA, *op. cit.*, 227;

<sup>51</sup> L. ELIA, *op. cit.*, 791.

<sup>52</sup> G. RIZZA, *op. cit.*, 401.

l'orientamento strettamente presidenzialista: la delicata riflessione che necessariamente precede la decisione di concedere la grazia ad un condannato, qualora fosse lasciata interamente nelle mani del Presidente della Repubblica, rischierebbe di coinvolgerlo in pericolose dinamiche di carattere politico<sup>53</sup>.

Del resto, siffatto rilievo della grazia richiede necessariamente la partecipazione del Governo, altrimenti apparirebbe "abnorme", in relazione a decisioni che incidono sulla politica della giustizia, privare di importanza la cooperazione dell'Esecutivo, relegando la controfirma ad atto dovuto<sup>54</sup>. Il coinvolgimento del Guardasigilli risponde proprio all'esigenza di garantire la massima ponderazione su una scelta tanto rilevante quanto gravosa, ovvero sia l'interruzione dell'esecuzione penale in capo ad un reo, riconosciuto tale da una sentenza passata in giudicato. L'accordo fra Presidente della Repubblica e Ministro della Giustizia non è ispirato soltanto al principio di leale collaborazione fra organi dello Stato<sup>55</sup>, ma permette la creazione di un sistema massimamente garantito<sup>56</sup>. In questo modo, per un verso si impedisce «che il Presidente della Repubblica divenga la fonte esclusiva di privilegi penali, senza poter soddisfare quell'esigenza di pari trattamento, che il solo Ministero della giustizia è in grado di apprezzare globalmente; e, per altro verso, si evita il paradosso di un Ministro

---

<sup>53</sup> N. ZANON, *La controfirma ministeriale come garanzia (ovvero del diritto costituzionale adatto al mondo reale e non al migliore dei mondi possibili)*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 337.

<sup>54</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1964, 236; L. ELIA, *op. cit.*, 789; M.R. ALLEGRI, *La concessione della grazia: atto complesso o potere presidenziale esclusivo?*, in *queste istituzioni*, 2004, 110; E. BERSELLI, *Il potere esclusivo di grazia*, in *Il Mulino*, 2004, 591; M. GORLANI, *Irresponsabilità del Capo dello Stato e valenza politica della grazia: il necessario coinvolgimento del Governo*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 175; ID., *Il potere presidenziale di grazia... la parola alla Corte*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 4 del cartaceo; N. ZANON, *Il diritto del dolore*, in *Il Giornale*, 15 Giugno 2005; A. RIDOLFI, *Osservazioni sul potere di grazia nell'ordinamento costituzionale italiano*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 2 del cartaceo.

<sup>55</sup> D. DI FELICE, *La grazia oggi in Italia*, in *Rivista penale*, 1994, 968; R. BIN, *π. Le ragioni esoteriche di un match nullo*, in ID.-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 49; R. ROMBOLI, *Alla ricerca della regola in ordine alle competenze in materia di concessione del provvedimento di grazia*, in *Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, 233, ritiene che il valore della controfirma si trasformi e l'asse decisionale si sposti dal Presidente della Repubblica al Governo, a seconda che la grazia debba rispondere a finalità politiche, di giustizia sostanziale o rieducative. In quest'ultima ipotesi, sarebbe importante altresì il ruolo dell'autorità giudiziaria. In tutti i casi, la leale collaborazione appare comunque fondamentale nell'elaborazione del provvedimento, sicché qualora il Capo dello Stato volesse concedere comunque la grazia – anche contro le ragioni istituzionali che muovono, in senso opposto, il Governo – potrebbe farlo, assumendosene la responsabilità. Nello stesso senso, E. CACACE, *Il potere di grazia tra titolarità e leale collaborazione*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 70. Onde evitare un esercizio «del tutto discrezionale o arbitrario» della grazia v. L. BRUNETTI, *Anfibologia della grazia: atto politico e strumento deflattivo ordinario*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 55.

<sup>56</sup> F. PATERNITI, *Potere sovrano di clemenza o potere di clemenza del sovrano?*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 238, tentando di superare la dicotomia atto complesso-atto strettamente presidenziale, ricostruisce il decreto di grazia alla stregua di un atto complesso a formazione progressiva, in cui il contributo di ciascun organo istituzionale, compresa la magistratura, appare ineliminabile.

che, diversamente, diverrebbe l'unico ed incontrollato depositario d'una potestà di clemenza già spettante al monarca»<sup>57</sup>.

Secondo parte della dottrina, la costante prassi nell'iter di concessione della grazia e il rilievo di cui ha sempre goduto l'intervento ministeriale, avrebbero determinato la nascita di una vera e propria consuetudine costituzionale. Dal 1948 sono stati firmati numerosi decreti, senza che sia mai mancata né la controfirma, né la previa proposta da parte del Ministro di Giustizia, ciò implicando la piena adesione di quest'ultimo al provvedimento clemenziale<sup>58</sup>.

Infine, un orientamento ritiene che la grazia debba essere inquadrata nell'ambito dell'indirizzo politico, sicché il detentore del potere sostanziale non può che essere il Governo<sup>59</sup>. In tale ricostruzione, il Presidente della Repubblica sarebbe dotato di poteri estremamente limitati e la sua firma costituirebbe un atto soltanto «formale e dovuto», di fronte alla determinazione del Ministro di Giustizia, rappresentante della maggioranza<sup>60</sup>. Nella previsione di cui all'art. 87 co. 11, pertanto, si rispecchierebbero quelle attribuzioni che in passato spettavano al Sovrano quale capo dell'Esecutivo<sup>61</sup>. Nel passaggio dalla monarchia costituzionale alla repubblica parlamentare, l'asse decisionale si sarebbe quindi spostato nelle mani del Governo<sup>62</sup>.

## 6. La sentenza sul caso Bompreschi.

---

<sup>57</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, 235. Nel senso di evitare pericolose «derive arbitrarie» M. BETZU, *Mitologie del finalismo rieducativo ed esercizio in concreto del potere di grazia*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 43.

<sup>58</sup> T. E. FROSINI, *Il potere di grazia e la consuetudine costituzionale*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 1 del cartaceo; ID., *La tormentata vicenda del potere di grazia tra vecchie consuetudini e possibili soluzioni*, in *Guida al diritto*, 16, 2004, 11; ID., *Nella controfirma del Primo ministro la soluzione ai contrasti sulla grazia*, in *Guida al Diritto*, 50, 2004, 12; ID., *La controfirma del Capo di Governo potrebbe essere l'eccezione risolutiva*, in *Guida al Diritto*, 40, 2005, 36; M. CÀRISTO, *Spicca la collaborazione tra Alte cariche nella storia italiana del potere di grazia*, in *Guida al Diritto*, 42, 2005, 99; D. CODUTI, *Il «caso Sofri» ed il potere di grazia*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, 198. Sul punto, sia consentito rinviare a G. MAJORANA, *La controversa natura del potere di concedere la grazia e l'indiscutibile ruolo della prassi*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 184 ss. *Contra* G. L. CONTI, *Il favor libertatis e la grazia: al di là di Bompreschi*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 111, ritiene non si sia formata alcuna consuetudine costituzionale in materia e che, dinanzi alla decisione di concedere la grazia, Presidente della Repubblica e Ministro della Giustizia siano dotati di un potere di veto incrociato, nel caso in cui l'uno o l'altro non vogliano rispettare i limiti normativi, dettati dal principio del *favor libertatis*.

<sup>59</sup> G. GEMMA, *op. cit.*, 152, riconosce, in alcuni casi, al Presidente della Repubblica, la capacità di influenzare, in via di fatto, la decisione del Ministro di Giustizia, per lo più assumendo le vesti di una «magistratura morale»; C. LAVAGNA, *op. cit.*, 726, definisce «predominante» il ruolo detenuto dal Ministero.

<sup>60</sup> G. U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, 279.

<sup>61</sup> P. BARILE, *op. cit.*, 352, sostiene che la forza vitale di siffatti poteri, nelle mani del Capo dello Stato, vada sempre più «atrofizzandosi», mentre «aumenta il peso del potere governativo».

<sup>62</sup> I. MASSA PINTO-V. MARCENÒ, *Il conflitto di attribuzioni sul potere di grazia*, in <http://www.costituzionalismo.it>, 1 del cartaceo, reputano che, in materia, si sia sviluppata una «norma costituzionale consuetudinaria», la quale nega l'esistenza di un potere di prerogativa nelle mani del Presidente della Repubblica.

Nel 2006, la Corte costituzionale ha, in parte, risolto il dibattito sulla titolarità del potere di grazia.

Il conflitto di attribuzioni ha preso le mosse dalla profonda divergenza di opinioni fra l'allora Presidente della Repubblica Ciampi ed il Ministro della Giustizia, in ordine alla concessione della grazia a Ovidio Bompressi. L'ex militante di Lotta continua, gravemente malato, condannato in via definitiva a 22 anni per l'omicidio del Commissario di Polizia Luigi Calabresi, aveva esplicitamente richiesto clemenza, differentemente da coloro che erano stati condannati in quanto mandanti del delitto: Adriano Sofri, che si è sempre dichiarato innocente, e Giorgio Petrostefani, latitante in Francia. Il Guardasigilli Castelli si era rifiutato di inoltrare la domanda al Presidente della Repubblica, alla luce dei pareri negativi del giudice di sorveglianza di Massa e della Procura di Milano e, soprattutto, dell'ambigua posizione della famiglia Calabresi, che si era rimessa al volere delle istituzioni e non aveva esplicitato il perdono<sup>63</sup>. In quel periodo, si creò un vasto movimento d'opinione, favorevole alla grazia per Bompressi e Sofri, a cui però il Ministro della Giustizia – pur riconoscendo che il leader di Lotta Continua aveva compiuto un proficuo percorso di redenzione – opponeva la necessità di una visione globale della vicenda storica, in cui non potevano trovare spazio soltanto «sentimenti di umana pietà»<sup>64</sup>.

Il Capo dello Stato, nel sollevare il conflitto, ha rivendicato «l'integrità delle proprie esclusive attribuzioni costituzionali nell'esercizio del potere di concessione della grazia» (ricorso del Presidente della Repubblica, Diritto, 1.2). Pertanto, seguendo tale interpretazione, secondo l'Avvocatura dello Stato, la controfirma ministeriale sarebbe un atto dovuto da parte del Ministro competente, il quale svolgerebbe sì un ruolo di fondamentale importanza nell'istruzione della causa, ai sensi dell'art. 681 del codice di procedura penale, ma strumentale alla piena conoscenza, da parte del Capo dello Stato, di tutti gli elementi del caso. Il Guardasigilli, quindi, non sarebbe dotato di alcun potere inibitorio del decreto di clemenza. Secondo la difesa erariale, infatti, il Ministro esprimerebbe un parere sull'opportunità del provvedimento, in vista dell'auspicabile accordo fra i due organi firmatari e in base al principio della leale collaborazione fra poteri dello Stato. Qualora tale intesa non fosse raggiunta, il soggetto abilitato a 'pronunziare l'ultima parola' non potrà che essere l'unico titolare effettivo del potere di grazia, ovvero il Presidente della Repubblica.

La Corte costituzionale, accogliendo il ricorso, ha riconosciuto in materia la «potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, «rappresentante dell'unità nazionale», estraneo a quello che viene definito il «circuitto» 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»<sup>65</sup>.

La Consulta ha fatto riferimento ad argomenti di vario tipo, per giungere a siffatte conclusioni. Anzitutto, brevi cenni alla storia dell'istituto e alle parole di

---

<sup>63</sup> Nel 2003, il legale della famiglia Calabresi pubblicò, sul Corriere della Sera, una lettera intitolata «Nessun perdono né odio per l'omicidio Calabresi», in cui dichiarava l'indifferenza da parte dei congiunti del Commissario rispetto alla scelta di libertà o di carcere per i condannati.

<sup>64</sup> Per una ricostruzione di questa e di molte altre interessanti vicende in materia di clemenza, v. M. PISANI, *Dossier sul potere di grazia*, Padova, 2004, 166 ss.

<sup>65</sup> Considerato in diritto, punto 7.1.

Vittorio Emanuele Orlando in Assemblea Costituente, nelle quali – a onor del vero – si ribadiva che il Monarca non aveva alcun potere personale e che tutti i suoi poteri erano sottoposti «al principio generale della responsabilità ministeriale»<sup>66</sup>.

Il cuore della pronuncia risiede nell'emersione della funzione dell'istituto di clemenza, che la Corte riallaccia agli artt. 27 e 2 Cost. La grazia soddisfa, pertanto, «finalità essenzialmente umanitarie», che la rendono uno strumento eccezionale, da applicare soltanto in casi limitati. In questo senso, la Consulta richiama la prassi, che ha visto una progressiva diminuzione dei provvedimenti di clemenza, da ricondurre all'approvazione della normativa in tema di trattamento carcerario ed esecuzione della pena. Il provvedimento di clemenza è stato così restituito alla sua dimensione originaria, in cui trovano spazio considerazioni soltanto di tipo umanitario, mentre – in ossequio al principio di separazione dei poteri e alla giurisdizionalizzazione del procedimento – si esclude che possano rilevare le decisioni di organi facenti parte dell'Esecutivo.

Infine, allo scopo di delineare il ruolo del Guardasigilli, la Consulta descrive l'iter attraverso cui si giunge alla remissione della pena, prendendo le mosse dall'iniziativa che, ai sensi dell'art. 681 c.p.p., può provenire anche dal Presidente della Repubblica. Avviato il procedimento, si ha la fase istruttoria, diversa a seconda che il condannato sia detenuto o internato. In entrambi i casi, vengono «acquisiti tutti gli elementi di giudizio utili» e tutte le informazioni necessarie ad un completo vaglio, comprese le osservazioni del Procuratore generale presso la Corte di appello competente. Il fascicolo è quindi trasmesso al Ministro della Giustizia e sottoposto alla sua valutazione, a seguito della quale egli decide se formulare la proposta di grazia al Capo dello Stato o adottare un provvedimento di archiviazione.

Nel primo caso, se il Presidente della Repubblica ritiene siano ricorrenti le ragioni umanitarie sottese alla proposta di grazia, firma il decreto che, solo dopo, verrà controfirmato dal Guardasigilli. La sottoscrizione da parte di quest'ultimo, pur necessaria, avrà un «valore soltanto formale», così come accade per gli altri atti strettamente presidenziali.

Nel secondo caso, invece, il Ministro – non potendosi rifiutare di proseguire il procedimento o formulare la proposta, se sollecitato in questo senso dal Capo dello Stato – può al massimo esporre i motivi di legittimità o di merito che, a suo avviso, impediscono la concessione della clemenza. Se il Presidente della Repubblica non condivide le ragioni ministeriali, ebbene egli può adottare comunque il decreto di grazia, corredandolo delle motivazioni che lo hanno indotto a tale decisione. La controfirma, pertanto, «costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito»<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> A onor del vero, la stessa dottrina che, da tempo, sostiene la natura strettamente presidenziale della grazia, riteneva che, nel ricorso, l'argomento storico potesse essere «scivoloso», dato che neanche in epoca statutaria il Re poteva concedere la grazia in solitudine. Sul punto, v. A. PUGIOTTO, *Ciampi, Castelli e la grazia a Bompressi: perché quel potere non è in condominio*, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 13. Nello stesso senso, M. LUCIANI, *op. cit.*, 194, nota come la Consulta abbia fatto un rinvio quasi paradossale alla prassi dell'istituto, che avrebbe dovuto più rettamente condurre, secondo l'A., ad esiti diametralmente opposti, nel senso quindi della complessità dell'atto.

<sup>67</sup> Considerato in diritto, punto 7.2.5.

La decisione del Giudice delle leggi ha suscitato non poche perplessità, innanzitutto nella parte in cui valorizza soltanto la funzione umanitaria della grazia, mentre ne viene del tutto ignorata la funzione politica che, invero, sembra esserne una componente strutturale ed ineliminabile. Dinanzi alla tradizionale ricostruzione polifunzionale dell'istituto di clemenza, ci si sarebbe aspettato, dalla Corte costituzionale, quantomeno uno sforzo suppletivo nell'argomentare l'opposta monofunzionalità<sup>68</sup>. O forse la Consulta ritiene che per il futuro non possano più profilarsi grazie politiche, essendo venuta meno – a seguito dell'approvazione, nel 1986, della legge Gozzini – l'esigenza di intervenire sulla politica penitenziaria<sup>69</sup>. Secondo parte della critica costituzionalistica, all'opposto, la decisione di concedere la grazia non può che tradursi in un atto esterno al circuito della legislazione e della giurisdizione, che determina fatalmente uno schieramento da parte di chi la concede<sup>70</sup>.

Inoltre, alquanto anomalo, oltre che «inedito»<sup>71</sup>, è sembrato l'onere motivazionale richiesto al Presidente della Repubblica, in caso di disaccordo con il Ministro, prescritto forse per controbilanciare il conferimento esclusivo dell'attribuzione al Capo dello Stato.

Parte della dottrina si è interrogata sulle ipotetiche conseguenze, qualora il Capo dello Stato dovesse, ad esempio, concedere una grazia politica in disaccordo con il Governo. Non è chiaro, a questo punto, chi dovrebbe farne valere l'illegittimità e, soprattutto, chi potrebbe dichiararla<sup>72</sup>.

Sotto il primo profilo, l'Esecutivo è stato del tutto esautorato dalla decisione sul provvedimento di indulgenza, sicché non sembra si possa ravvisare una sua attribuzione costituzionale lesa dal cattivo esercizio del potere, da parte del Presidente della Repubblica. Ancor più impervio il percorso, qualora il Governo dovesse essere d'accordo con il Capo dello Stato nella concessione di una

---

<sup>68</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, 193; L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 4 del cartaceo.

<sup>69</sup> Così si chiede, polemicamente, M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in <http://www.costituzionalismo.it>, 2 del cartaceo.

<sup>70</sup> M. TIMIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 3 del cartaceo.

<sup>71</sup> A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 3 del cartaceo, che ha criticato positivamente la decisione della Corte costituzionale, ritiene che l'obbligo di motivazione, insieme ai presupposti straordinari dell'atto e alla sua eccezionalità, fungano da argini all'esercizio della prerogativa presidenziale; L. ELIA, *op. loc. ult. cit.*, 5 del cartaceo, all'opposto, trova che la motivazione sia del tutto priva di addentellato nella Costituzione e dubita, altresì, che «un atto di sovranità com'è la grazia sia compatibile con un onere di vera motivazione, cioè né stereotipa né generica». F. RIGANO, *Motivare la grazia?*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 315, aveva anticipatamente ipotizzato che il Presidente della Repubblica, nel concedere clemenza, e il Ministro della Giustizia nel negare la grazia, avrebbero dovuto motivare le proprie decisioni rispetto all'avvenuto conseguimento della finalità rieducativa della pena. Allo stesso modo, nel sollevare il conflitto dinanzi alla Consulta, il Capo dello Stato avrebbe dovuto motivare l'avvio del procedimento e il Guardasigilli spiegare le ragioni del suo dissenso. In questo modo, «l'esistenza della motivazione e poi la sua congruenza alla norma costituzionale diverrebbero un efficace strumento per valutare la lealtà della collaborazione».

<sup>72</sup> C. CHIOLA, *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 1, 2007, 478; M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 3 del cartaceo, si chiede se la Corte costituzionale debba essere sollecitata dal Ministro, in sede di conflitto di attribuzioni; dal Parlamento ex art. 90 Cost., ovvero, infine, da una frazione di corpo elettorale. In ogni caso, l'A. ritiene la sede «inappropriata», con il rischio di un atto privo di responsabilità.

grazia politica: ci si troverebbe dinanzi ad un'eventualità non ammessa dalla Consulta, affetta da un vizio, ma priva di un soggetto che possa impugnarla o ad un atto legittimo, poiché condiviso, smentendo però così la pronunzia della Corte costituzionale?<sup>73</sup>.

Sotto il secondo profilo, non sembra che la Consulta possa occuparsi dell'eventuale illegittimità della grazia, poiché la legge n. 87/1953 preclude valutazioni politiche e tali sarebbero quelle da svolgere sul provvedimento di clemenza<sup>74</sup>. Altra corrente di pensiero<sup>75</sup>, invece, ritiene che il Ministro della Giustizia potrebbe sollevare, impugnando un decreto di grazia non adeguatamente motivato, conflitto per menomazione dinanzi alla Corte costituzionale, così come potrebbe fare il Parlamento. In mancanza di ragioni umanitarie, esso infatti è l'unico soggetto che può adottare provvedimenti di clemenza di stampo politico, attraverso l'approvazione di una legge di amnistia o di indulto. Qualora la Corte costituzionale, alla luce dell'istruttoria ministeriale e delle motivazioni presidenziali, dovesse ritenere l'atto non adeguatamente sorretto da motivi di stampo equitativo, potrebbe annullarlo. In un'evenienza di questo tipo, il Presidente della Repubblica subirebbe le conseguenze di una grazia concessa in mancanza dei necessari presupposti: egli potrebbe essere messo in stato d'accusa dalle Camere<sup>76</sup>.

Tuttavia, l'aspetto forse più controverso della sent. n. 200/2006 è coinciso con la riscrittura del ruolo affidato alla controfirma ministeriale. In particolare, il passaggio in cui la Corte ridimensiona la responsabilità del Guardasigilli, che «trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza», ha sollevato più d'una riflessione. Attraverso la controfirma, infatti, il ministro «si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito». In questo modo, dell'atto sembra non risponderne nessuno<sup>77</sup>, se non il Presidente della Repubblica, attraverso una responsabilità politica diffusa, «strumento estremamente rozzo ed inadeguato»<sup>78</sup>.

Altra dottrina, invece, ritiene che il nesso tra potere e responsabilità non subisca alcuna interruzione, proprio in virtù dello «statuto della grazia», approntato dalla sentenza n. 200/2006 della Consulta<sup>79</sup>. L'introduzione di più vincoli – teleologico, procedurale e strutturale - garantisce, per il futuro, un

---

<sup>73</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, 197, esclude altresì che l'Autorità giudiziaria possa contestare il provvedimento di grazia, data la totale estraneità di quest'ultima al sistema penale e l'operatività del decreto su un piano del tutto diverso.

<sup>74</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, 197.

<sup>75</sup> C. SALAZAR, *Considerazioni in margine alla sentenza n. 200 del 2006 sul conflitto tra il Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia intorno al potere di grazia (ovvero: su come il Ministro "rampante" divenne "dimezzato")*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, 551.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> R. BIN, *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. Cost.*, 1, 2007, 471, ritiene che – attraverso siffatta lettura – sia consentito al Ministro di «sgusciare dal circuito della responsabilità politica e allentare tanto gli obblighi nei confronti del Parlamento quanto i vincoli di collegialità con il Governo».

<sup>78</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, 242. Sono decisamente contrari all'idea di una responsabilità politica diffusa del Presidente della Repubblica M. SICLARI, *op. loc. ult. cit.*, 2 del cartaceo; M. GORLANI, *op. loc. ult. cit.*, 3 del cartaceo; T. F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 3 del cartaceo; L. ELIA, *op. loc. ult. cit.*, 5 del cartaceo;

esercizio della clemenza coerente al dettato costituzionale. La predisposizione di uno stringente vincolo di scopo, oltre a limitare la grazia a casi di effettiva eccezionalità, permette altresì di distinguere le diverse tipologie di clemenza. Le categorie civilistiche della causa e dei motivi sembrano applicabili anche all'istituto di cui all'art. 87 co. 11 Cost., sicché se alla prima deve ascriversi unicamente la funzione umanitaria, alla seconda possono attagliarsi anche rilievi di ordine politico<sup>80</sup>. Leggendo la grazia attraverso il prisma della teoria generale del contratto, la causa - elemento essenziale del negozio giuridico, la cui assenza o illiceità determina la nullità del contratto - è data soltanto dalle *ragioni di umanità*, mentre nei motivi - tendenzialmente irrilevanti, tuttavia pur sempre presenti in un contratto - possono rientrare anche le *ragioni di opportunità* politica. Il vincolo procedurale, consistente nel divieto, per il Ministro, di interrompere l'iter di concessione della grazia, e il vincolo strutturale, dato dalla motivazione, a garanzia della trasparenza, contribuiscono all'intelaiatura costituzionalmente orientata della clemenza individuale<sup>81</sup>.

Non solo, dalla lettura della pronuncia n. 200/2006 è desumibile una serie di meccanismi di controllo. Anzitutto, sul vincolo procedurale è chiamato a vigilare il giudice amministrativo, essendo stata appieno riconosciuta la natura amministrativa della procedura ministeriale<sup>82</sup>. Inoltre, nel caso in cui sia stata apposta la controfirma, mancandone i relativi presupposti, il Ministro potrebbe essere chiamato a rispondere per *culpa in vigilando* dal Parlamento, attraverso i classici atti ispettivi o una mozione di sfiducia individuale. Diversamente, nell'ipotesi di mancata controfirma, il Capo dello Stato potrebbe sollevare un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale<sup>83</sup>. Un'ultima soluzione, sebbene di «*extrema ratio*», potrebbe essere quella di sottoporre il Capo dello Stato al giudizio di accusa per attentato alla Costituzione, «specialmente se l'abuso del potere di grazia si inserisce in un quadro più complessivo di atti o comportamenti eversivi posti in essere dal Quirinale»<sup>84</sup>.

L'orientamento favorevole alla sent. n. 200/2006 ritiene che, nel complesso, la Corte costituzionale abbia finalmente colmato quella lacuna di disciplina<sup>85</sup> che in passato ha cagionato una nefasta ed abnorme applicazione della grazia,

---

<sup>79</sup> A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, cit., 149 ss.

<sup>80</sup> A. PUGIOTTO, «*Eminentemente umanitaria ed equitativa*»: numeri, causa (e motivi) della grazia, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 285; ID., *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, cit., 149.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> L. COEN, *L'istruttoria sulla grazia come procedimento amministrativo. Note a margine di Cons. Stato, Sez. IV, N. 7960 del 2004*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Torino, 2006, 99 ss.

<sup>83</sup> P. COSTANZO, *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 1, 2007, 485, ipotizza che, in caso di omessa controfirma e persistente rifiuto del Ministro, di fronte ad una richiesta del Presidente della Repubblica giudicata ragionevole, la Corte costituzionale potrebbe nominare un commissario *ad actum*.

<sup>84</sup> A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, cit., 153.

<sup>85</sup> *Contra* G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. Cost.*, 2006, 2014, sostiene che in particolare il diritto costituzionale debba riconoscere in quali casi fare un passo indietro e «lasciare spazio alla politica».

dando vita al «mercato delle indulgenze», a procedure ambigue e tenute all'oscuro dell'opinione pubblica, alle reciproche pressioni e a indisciplinati «rapporti di forza» fra Capo dello Stato e Ministro della Giustizia.

Come vedremo, nella prassi inaugurata dal Presidente Napolitano, non si sono avute relazioni conflittuali con il Guardasigilli, sicché i meccanismi introdotti dalla Consulta nel 2006 non hanno avuto, fino ad adesso, riscontri concreti.

## **7. La prassi Napolitano.**

Una delle prime conseguenze di ordine pratico, dettata dalla sent. n. 200/2006, è stata l'istituzione, presso la Presidenza della Repubblica, di un Ufficio per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia, suddiviso in quattro comparti, tra i quali spicca il Comparto Grazie. Il Capo dello Stato Napolitano ha così dato, a pochi giorni dal suo insediamento, il segnale di voler applicare i dettami della sentenza emanata dalla Consulta in materia di clemenza<sup>86</sup>.

Il Comparto è chiamato a svolgere numerosi compiti: oltre all'esame delle domande di grazia pervenute al Capo dello Stato o al Ministero della Giustizia o della Difesa (in quest'ultimo caso, si tratterà di reati militari), esso trasmette al Ministero le istanze giunte al Presidente della Repubblica perché avvii l'istruttoria; richiede al Ministero «di assicurare priorità alla istruttoria di domande o proposte che presentano situazioni obiettivamente meritevoli di trattazione urgente»; richiede notizie sullo stato dell'istruttoria, trascorsi otto mesi dall'invio della domanda; esamina le proposte formulate dal Ministro in conclusione dell'istruttoria. Il Direttore del Comparto "Grazie", un giudice ordinario collocato fuori ruolo, è colui che redige la Relazione finale<sup>87</sup>, da trasmettere al Presidente della Repubblica, perché questi possa aggiungere in calce le sue determinazioni. Se il Capo dello Stato è favorevole alla concessione della grazia, gli uffici del Ministero predispongono il decreto, adottato dal Presidente della Repubblica e, soltanto dopo, lo inviano al Ministero per la controfirma del Guardasigilli<sup>88</sup>. Se invece, il Presidente della Repubblica ritiene che manchino i necessari presupposti di merito o di

---

<sup>86</sup> Dell'istituzione dell'Ufficio venne data notizia anche sulla stampa nazionale: v. G. BATTISTINI, *Un Ufficio per la Grazia dopo la sentenza della Consulta*, in *La Repubblica*, 19 maggio 2006, 12; D. MARTIRANO, *Napolitano istituisce l'ufficio per le grazie*, in *Il Corriere della Sera*, 19 maggio 2006, 21.

<sup>87</sup> «In genere, la Relazione contiene: la indicazione della data di presentazione della domanda o proposta e delle generalità del condannato; la descrizione dei motivi posti a sostegno della domanda o proposta; gli estremi della condanna, i reati per i quali è stata pronunciata e lo stato della esecuzione (con indicazione degli eventuali benefici penitenziari concessi); il tenore del parere del magistrato di sorveglianza e delle osservazioni del procuratore generale presso la corte di appello oltre che delle considerazioni espresse dalle autorità di polizia e, quando del caso, dalle persone offese o danneggiate dal reato; eventuali altre emergenze di rilievo; le conclusioni prese dal Ministro e le ragioni poste a sostegno della sua "proposta"; le valutazioni dell'Ufficio», L. D'AMBROSIO, *op. cit.*, 782 e in <http://www.quirinale.it>.

<sup>88</sup> A. PUGIOTTO, *op. loc. ult. cit.*, 168, ha valorizzato il nesso diacronico tra la firma e la controfirma, a valorizzazione della determinazione presidenziale, su cui si innesta un controllo soltanto successivo da parte del Guardasigilli.

ammissibilità della domanda o della proposta, ne ordina il rigetto o l'archiviazione<sup>89</sup>.

D'altro canto, se è invece il Ministro a decidere per l'archiviazione, ne viene periodicamente data notizia al Presidente della Repubblica, che può costringere il Guardasigilli a concludere l'istruttoria<sup>90</sup>. Alla distorta prassi per cui delle archiviazioni il Capo dello Stato non veniva in alcun modo informato, subendo così una sorta di "veto" ministeriale, era stato posto un freno dall'allora Presidente Ciampi che, il 15 ottobre 2003, inviò una nota con cui chiedeva formalmente, al Ministro della Giustizia, di essere avvisato della conclusione di tutte le istruttorie.

Il Presidente Napolitano ha adottato pochi provvedimenti di grazia, tutti frutto di una piena e leale collaborazione con il Ministro della Giustizia, che ha sempre dato parere favorevole e ha sempre proceduto regolarmente all'apposizione della controfirma<sup>91</sup>. In questo modo, il Capo dello Stato sembra aver posto in essere quella condotta auspicata dalla dottrina, ispirata ad una saggia e compartecipata gestione del potere di clemenza con il Ministro Guardasigilli<sup>92</sup>.

Gli elementi che vengono presi in considerazione nella decisione sulla grazia sono molteplici, ma prima di tutto v'è la «peculiarità umanitaria» del caso all'attenzione, vagliando se il reato sia stato commesso parecchi anni addietro, l'età e l'incensuratezza del condannato, il contesto sociale o familiare. Il periodo di pena già scontato e la fruizione di benefici penali o penitenziari; la cessazione della pericolosità sociale del condannato; gli obiettivi raggiunti dal percorso rieducativo; la condotta tenuta durante il periodo di detenzione; l'eventuale perdono delle vittime del reato o dei loro familiari; le condizioni di salute del condannato, sono tutti fattori sottoposti ad approfondita riflessione<sup>93</sup>.

Sotto il profilo funzionale, alcuni decreti di grazia hanno suscitato, invero, alcune perplessità. Nessuna "difficoltà" ha creato la clemenza nei confronti di Bompreschi: l'unica particolarità, degna di nota, è stata data dall'aver deciso, il Presidente Napolitano, sulla base dell'istruttoria già svolta in passato, mentre al Quirinale v'era Carlo Azeglio Ciampi. La sentenza emanata, sulla questione, dalla Consulta e il consenso generale formatosi sulla grazia all'ex militante di Lotta Continua, oltre alle finalità umanitarie insite nel provvedimento e alle gravi condizioni di salute del condannato, hanno probabilmente fatto gioco nella decisione assunta da Napolitano, sebbene parte della dottrina ne abbia segnalato la parziale connotazione politica<sup>94</sup>.

Ad esigenze umanitarie è ispirata la grazia concessa a Salvatore Piscitello, medico settantottenne, condannato a sei anni per aver ucciso il figlio

---

<sup>89</sup> L. D'AMBROSIO, *op. cit.*, 783, rammenta, tra le cause di archiviazione, la rinuncia alla domanda di grazia, la morte del condannato, l'emersione che la domanda di grazia sia stata formulata con riferimento ad una condanna cautelare o non definitiva, a misure di sicurezza o di prevenzione personale.

<sup>90</sup> Corte costituzionale, sent. n. 200/2006, Considerato in diritto punto 7.2.5.

<sup>91</sup> L. D'AMBROSIO, *op. cit.*, 781.

<sup>92</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, 198, pur non escludendo che i futuri Capi dello Stato potrebbero prescindere dalla sentenza ed ispirarsi alla leale collaborazione, ritiene che «in diritto» sia necessario un *revirement* della Corte; L. ELIA, *op. loc. ult. cit.*, 5 del cartaceo, sostiene invece che dalla «saggezza cospirante del Presidente e del Guardasigilli», potrebbe trovare spazio la politica, incautamente estromessa dalla Corte.

<sup>93</sup> L. D'AMBROSIO, *op. cit.*, 784.

<sup>94</sup> G. DONATI, *Il potere di grazia dopo la sentenza n.200/2006 della Corte costituzionale: una verifica empirica*, in *Studium Iuris*, 2008, 784.

trentanovenne, autistico e spesso aggressivo nei confronti dei genitori<sup>95</sup>. Il padre aveva assistito il figlio, da cui subiva quotidianamente violenze, consapevole che non sarebbe mai cambiato<sup>96</sup>. La grazia è giunta tre anni dopo la sentenza, che se può apparire un lasso di tempo breve, in questo caso si giustifica alla luce delle profonde ragioni equitative che connotano il provvedimento e delle condizioni di salute che avevano condotto il condannato fuori dal carcere da parecchio tempo. Similare alla vicenda Piscitello, è quella Crapanzano, in cui un padre sessantatreenne, maestro elementare, è stato condannato a nove anni e quattro mesi di reclusione per aver strangolato, nel 2007, il figlio autistico. Già nella sentenza, il giudice diede atto della costante e premurosa assistenza che il genitore aveva garantito al figlio e di come questi fosse stato lasciato solo dalle istituzioni nella gestione di una situazione disperata. Due giorni dopo la reclusione, il condannato ottenne gli arresti domiciliari e, 4 anni dopo, la grazia da Napolitano<sup>97</sup>.

Più problematico, secondo una corrente di pensiero, è l'inquadramento della grazia a Ivan Liggi<sup>98</sup>, agente trentaduenne della Polizia stradale di Rimini, condannato per omicidio volontario per aver causato la morte, dopo lungo inseguimento, di un automobilista che aveva forzato un posto di blocco. In tale vicenda, sembra siano ravvisabili anche ragioni di opportunità politica nella concessione della grazia, creandosi così una discrasia con la sent. n. 200/2006<sup>99</sup>. Se, da una parte, plurime testimonianze deponevano a favore della totale involontarietà dell'omicidio, dall'altra, si sono avute più pressioni per il *pardon* presidenziale, provenienti sia da alcune forze politiche, sia dalle organizzazioni di poliziotti. La vicenda Liggi ha goduto anche di una certa attenzione da parte dei mass media<sup>100</sup>.

Parimenti, sembra assumere connotati anche politici la grazia concessa a cinque ex terroristi altoatesini, condannati nel 1970 per strage e banda armata. I soggetti scontavano ormai soltanto pene accessorie e hanno goduto, nel 2007, della grazia per l'interdizione dai pubblici uffici. La significativa distanza temporale dagli eventi delittuosi ed i rapporti diplomatici tra Italia ed Austria sembrano ricondurre tale ipotesi tra quelle di tipo «latamente politico»<sup>101</sup>, forzando la monofunzionalità prescritta dal Giudice delle leggi. L'estraneità della

---

<sup>95</sup> G. DONATI, *op. cit.*, 785. G. M. SALERNO, *Potere di grazia e forma di governo: una questione da affrontare*, in <http://www.federalismi.it>, 1 del cartaceo, solleva alcune preoccupazioni in ordine al possibile accostamento tra il caso Piscitello e l'eutanasia. Pur consapevole delle profonde differenze, l'A. teme che «nel prossimo futuro saranno sottoposti al Capo dello Stato dei provvedimenti di grazia specificamente relativi a condanne penali per eutanasia».

<sup>96</sup> P. PASSARINI, *Napolitano grazia il padre che uccise il figlio disabile*, in *La Stampa*, 6 dicembre 2006, 23.

<sup>97</sup> F. CAVALLARO, *Quella grazia concessa all'uomo che strangolò il figlio autistico*, in *Il Corriere della Sera*, 15 ottobre 2011, 25; A. ZININI, *Strangolò il figlio autistico, Napolitano lo grazia*, in *La Repubblica*, 15 ottobre 2011, 22.

<sup>98</sup> G. DONATI, *op. cit.*, 785.

<sup>99</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, 198, ritiene che la Consulta abbia compiuto «un passo molto delicato nel conferire una patente di illegittimità *a priori* ad ipotesi di questo tipo e si è assunta una grave responsabilità rompendo il rapporto tra clemenza individuale e interessi fondamentali della *pólis*».

<sup>100</sup> M. PANDOLFI, «*Io, poliziotto in carcere, ma non volevo uccidere*», in *Il Giorno-Il Resto del Carlino-La Nazione*, 2 marzo 2005, 5; G. LEONI, «*Chiedo la grazia per Ivan*», in *Il Resto del Carlino*, 20 aprile 2005, 1; F. GIUBILEI, «*Migliaia di firme per l'agente carcerato*», in *La Stampa*, 29 ottobre 2005, 13; M. PANDOLFI, «*Liggi vicino alla grazia. "Vorrei tornare alla vita"*», in *Il Giorno-Il Resto del Carlino-La Nazione*, 30 ottobre 2005, 18.

grazia dagli strumenti di politica attiva è stata invece implicitamente ribadita<sup>102</sup>, in occasione del rifiuto, opposto dal Presidente Napolitano, all'auspicio di grazia, proveniente dall'Eliseo, nei confronti dell'ex brigatista Marina Petrella, estradata nel 2008 dalla Francia<sup>103</sup>.

Il provvedimento di clemenza non può essere emanato nel caso in cui sia stata chiesta la revisione del processo, così com'è accaduto nel caso Contrada. Nella nota informativa del 10 gennaio 2008, inviata al Ministro della Giustizia, il Presidente Napolitano ha esplicitamente ritenuto la revisione del procedimento «in oggettivo contrasto» con l'attivazione dell'iter per la concessione della grazia, giacché questa «si configurerebbe come un suppletivo grado di giudizio, escluso dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale»<sup>104</sup>.

Per analoghe ragioni, la grazia non può intervenire poco tempo dopo la sentenza di condanna definitiva: nel comunicato del Quirinale del 12 gennaio 2008, Napolitano aderisce all'orientamento manifestato da Scalfaro nel 1997, secondo cui «la grazia, qualora applicata a breve distanza dalla sentenza definitiva di condanna assumerebbe il significato di una valutazione di merito opposta a quella del magistrato, configurando un ulteriore grado di giudizio che non esiste nell'ordinamento e determinando un evidente pericolo di conflitto di fatto tra poteri»<sup>105</sup>. Sul punto, nella più celere delle ipotesi esaminate, il caso Liggi, il Capo dello Stato ha concesso la grazia 26 mesi dopo la sentenza di ultimo grado. Qualche dubbio avrebbe potuto suscitare la richiesta, da parte di Napolitano, di esaminare *con attenzione*, nella stessa giornata, la sentenza emanata dalla quinta sezione penale della Cassazione, con cui il direttore del quotidiano Il Giornale è stato condannato a 14 mesi di reclusione per reato d'opinione, se questa fosse stata seguita dall'attivazione dell'iter per la grazia: i tempi sarebbero stati oltremodo stretti. Cogliendo l'occasione, il Presidente della Repubblica ha dichiarato di trovarsi d'accordo con il Ministro della Giustizia sull'esigenza di modificare le disposizioni sulla diffamazione a mezzo stampa, alla luce delle indicazioni provenienti dalla Corte di Strasburgo, non escludendo ricadute sul caso Sallusti<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> La stessa dottrina che ha sostenuto la monofunzionalità della grazia ha riconosciuto la valenza sottilmente politica della grazia agli ex terroristi altoatesini e la deroga al paradigma umanitario ed equitativo, v. A. PUGIOTTO, *op. loc. ult. cit.*, 165, che ha ripreso le parole di G. DONATI, *op. cit.*, 786.

<sup>102</sup> A. PUGIOTTO, *op. loc. ult. cit.*, 164 ss.

<sup>103</sup> C. MARRONE, *Sarkozy l'Italia grazi l'ex br Petrella*, in *Il Corriere della Sera*, 9 luglio 2008, 18/19; G. MARTINOTTI, *Sarkozy, estradiamo la Petrella ma l'Italia dia la grazia all'ex br*, in *La Repubblica*, 9 luglio 2008, 19; ID., [Petrella, pressing su Napolitano. "Ma sulla grazia decide il Quirinale"](#), in *La Repubblica*, 10 luglio 2008, 18; L. SALVIA, *Lo stop del Quirinale sulla grazia alla Petrella*, in *Il Corriere della Sera*, 10 luglio 2008, 20; P. DEL RE, *Intervista ad Antonio Cassese, "Una domanda irrituale che mette in imbarazzo il Capo dello Stato"*, in *La Repubblica*, 11 luglio 2008, 4.

<sup>104</sup> Critico nei confronti di un atteggiamento non lineare è G. DONATI, *op. cit.*, 787, il quale rammenta come pure nel caso Liggi il difensore avesse inizialmente ventilato la richiesta di revisione del procedimento, cosa che però poi non è accaduta.

<sup>105</sup> O.L. SCALFARO, *Lettera aperta ai Presidenti delle Camere, Luciano Violante e Nicola Mancino*, in *La Repubblica*, 29 ottobre 2007.

<sup>106</sup> Comunicato, *Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Ministro della Giustizia, Severino*, 27 settembre 2012, <http://www.quirinale.it>. In altra dichiarazione, pur sempre in materia, sebbene con riferimento ad amnistia ed indulto, il Capo dello Stato, in quegli stessi giorni, ha chiesto alle Camere di considerare l'approvazione di un provvedimento di clemenza, alla luce delle terribili condizioni delle carceri in Italia, e ha auspicato «una necessaria riflessione sull'attuale formulazione dell'art. 79 della Costituzione che a ciò oppone così rilevanti ostacoli». V. *Dichiarazione del Presidente Napolitano sul*

Il Presidente Napolitano ha quasi sempre negato la grazia a condannati per reati di particolare gravità (nessuna indulgenza per i condannati all'ergastolo) e, a fronte di 2139 domande o proposte, ha adottato 19 provvedimenti di clemenza. In soli tre casi, il Capo dello Stato ha negato il *pardon*, seppure a fronte del parere favorevole da parte del Ministro, mentre nei restanti 2117 entrambi si sono trovati d'accordo nel rifiutare la grazia. Complessivamente, alla data di insediamento del Presidente Napolitano, il 15 maggio 2006, erano stati emanati 42,293 decreti. Soprattutto gli ultimi Capi di Stato hanno contribuito a dare una lettura eccezionale dell'istituto: a fronte dei 15.578 provvedimenti di clemenza emanati dal Presidente Einaudi, Pertini ne ha prodotti 6.095, Cossiga 1.395, Scalfaro 339, Ciampi 114<sup>107</sup>.

## 8. Conclusioni.

In chiusura di queste brevi note, è possibile trarre qualche conclusione sul potere di grazia e sulla luce che questo diffonde sull'attuale forma di governo<sup>108</sup>. La sent. n. 200/2006 è stata definita, da parte della dottrina, una *sentenza di sistema*<sup>109</sup> (o una sentenza *sintomo*<sup>110</sup>), in grado di incidere profondamente sugli equilibri istituzionali, in particolare sui rapporti tra Presidente della Repubblica e Ministro della Giustizia. Ciò malgrado il potere di grazia rimane un po' ai margini delle attribuzioni presidenziali. Infatti, la sentenza della Corte costituzionale e la conseguente declinazione del potere di grazia, costituiscono appunto un indizio, forse uno dei primi, di un lento, ma progressivo allontanamento dalla forma di governo delineata dal Costituente. Il *pardon* del Capo dello Stato, nella lettura data dal Giudice delle leggi, somiglia molto da vicino al potere di grazia disciplinato nella Costituzione francese, all'art. 17, laddove è sancito che «*le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel*»<sup>111</sup>.

\*\* Università di Catania

---

*tema della giustizia e della situazione carceraria*, 27 settembre 2012, <http://www.quirinale.it>.

<sup>107</sup> L. D'AMBROSIO, *op. cit.*, 784-785.

<sup>108</sup> Esprime più motivi di preoccupazione, M. LUCIANI, *op. cit.*, 197, dettati, *in primis*, dalla «pericolosa sovraesposizione» del Presidente della Repubblica, lasciato solo ad assumere siffatta decisione e a confrontarsi con l'opinione pubblica, secondo modalità che non erano state preventivate dai Costituenti, i quali avevano predisposto il meccanismo della controfirma. In secondo luogo, l'A. teme la «grave disarmonia» di un potere privo di responsabilità rispetto al «principio di corrispondenza tra potere e responsabilità» e, di conseguenza, la mancanza di un soggetto che risponda dell'atto di grazia. Ancora, il principio della parità di trattamento sembra a rischio, nei limiti in cui il Ministro della Giustizia, che ha il quadro globale della situazione in Italia, è stato del tutto estromesso dalla decisione.

<sup>109</sup> F. BENELLI, *La decisione sulla presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 2 del cartaceo; T. F. GIUPPONI, *op. loc. ult. cit.*, 1 del cartaceo.

<sup>110</sup> L. ELIA, *op. loc. ult. cit.*, 5 del cartaceo.

<sup>111</sup> *Ivi*, 9 del cartaceo, nota 30.