



**UNIVERSITÀ TELEMATICA GUGLIELMO MARCONI**

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA IN SCIENZE GIURIDICHE**

**TESI DI LAUREA  
STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO**

**Dibattiti sul potere di grazia  
nella storia del pensiero giuridico**

**RELATORE**

**Chiar.mo Prof.  
Tito Lucrezio Rizzo**

**CANDIDATO**

**Michela Trabalzini**

**ANNO ACCADEMICO  
2006/2007**

## **INDICE**

### **CAPITOLO PRIMO: STORIA DEL POTERE DI GRAZIA**

- I.1 L'età classica: le origini della provocatio ad populum
- I.2 Il medioevo
- I.3 I sostenitori e gli oppositori della grazia
- I.4 Lo Statuto albertino
- I.5 Il codice Zanardelli
- I.6 Riflessioni sull'effettività del potere di grazia del Re.

### **CAPITOLO SECONDO: LA GRAZIA NELLA COSTITUZIONE ITALIANA**

- II.1 Il potere di grazia riconosciuto al Presidente della Repubblica dalla Costituzione
- II.2 Fondamento del potere di grazia
- II.3 Il dibattito sull'effettiva natura del provvedimento di grazia
- II.4 Il valore della controfirma ministeriale

### **CAPITOLO TERZO: CONCESSIONE DELLA GRAZIA: I CASI PIU' RILEVANTI IN MATERIA DI ESERCIZIO DEL POTERE DI GRAZIA**

- III.1 La concessione della grazia nell'Italia Repubblicana
- III.2 Il caso Curcio
- III.3 La vicenda Sofri

### **CAPITOLO QUARTO: LA SENTENZA N. 200/2006 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

- IV.1 Il ricorso alla Corte Costituzionale
- IV.2 La sentenza n. 200/2006 della Corte Costituzionale
- IV.3 Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza 200/2006
- IV.4 Conclusioni

### **BIBLIOGRAFIA**

## **INTRODUZIONE DEL RELATORE ALL'ABSTRACT**

*IL POTERE DI GRAZIA DEL CAPO DELLO STATO È UN ARGOMENTO CHE HA OCCUPATO LE PRIME PAGINE DEI GIORNALI PER LUNGO TEMPO, PIÙ SOTTO IL PROFILO DEL DIBATTITO POLITICO, CHE DELL'APPROFONDIMENTO SCIENTIFICO, CHE AVREBBE COMUNQUE RIVESTITO SCARSO INTERESSE PER IL PIÙ VASTO PUBBLICO DEI LETTORI. LA MAGGIOR PARTE DELLA DOTTRINA SI È LIMITATA PER LO PIÙ A DELLE RIFLESSIONI TANTO AUTOREVOLI, QUANTO SINTETICHE.*

*DIVERSO È L'APPROCCIO DI QUESTA GIOVANE E BRILLANTE STUDIOSA, LA QUALE - PUR CON L'UMILTÀ CHE È VIEPIÙ DOVEROSA AGLI ESORDI DI UNA RICERCA SCIENTIFICA - HA DIMOSTRATO DI POSSEDERE, ACCANTO AD UN NITORE ESPOSITIVO SEMPRE MENO COMUNE NEI TEMPI ATTUALI, LA CAPACITÀ DI UNA PREGNANTE SINTESI LOGICA DELLE FONTI ESAMINATE, REALIZZANDO UNA TESI CHE, NELLA SUA ESAUSTIVITÀ DELL'ARGOMENTO TRATTATO, SI DISTINGUE PER L'INTRINSECA COERENZA DELL'INSIEME E L'ORIGINALITÀ DELLO SVILUPPO TEMATICO.*

*IL TUTTO, SENZA FASTIDIOSI APPESANTIMENTI, NÉ SFOGGIO DI ERUDIZIONE, MA CON IL RIUSCITO INTENDIMENTO DI ESSERE ACCESSIBILE E CHIARA ANCHE AI "NON ADDETTI AI LAVORI".*

*DOTTRINA, GIURISPRUDENZA E RASSEGNA STAMPA, HANNO SUPPORTATO LO STUDIO IN QUESTIONE, COSTANTEMENTE ISPIRATO ALL'INSEGNAMENTO CROCIANO DELL'ESEGESI DELLA **LEX CUM MORIBUS**.*

*QUESTE SONO LE RAGIONI CHE HANNO CONSENTITO ALLA CANDIDATA, A CORONAMENTO DI UN BRILLANTISSIMO **CURRICULUM STUDIORUM**, DI CONSEGUIRE IL MASSIMO DEI VOTI E LA LODE, CHE RITENIAMO SOLO UN TRAGUARDO INTERMEDIO IN UN PERCORSO DI STUDI CHE SI RIVELA ASSAI PROMETTENTE FIN DA ORA*

*PROF. TITO LUCREZIO RIZZO*

*TITOLARE DELLA CATTEDRA DI STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO*

*UNIVERSITÀ 'G. MARCONI'*

## ABSTRACT

**1.-**Cenni introduttivi. **2.-**Fondamento del potere di grazia. **3.-**Il dibattito sull'effettiva natura del provvedimento di grazia. **4.-**La concessione della grazia nell'Italia repubblicana. **5.-**La vicenda Sofri. **6.-**Il ricorso alla Corte Costituzionale. **7.-**La sentenza n. 200/2006 della Corte Costituzionale. **8.-**Conclusioni.

### 1.- Cenni introduttivi.

Quella della clemenza sovrana nelle sue varie forme (assimilabili all'odierna grazia vera e propria, all'amnistia ed all'indulto), è stata sin dai tempi remoti una prerogativa della massima autorità dello Stato per temperare la durezza della legge: era pertanto il Sovrano, considerato sovente egli stesso *lex animata*, l'unico organo abilitato ad operare, con l'ampia discrezionalità a lui riservata, nell'ambito del sistema vigente<sup>1</sup>.

L'istituto *de quo* era utilizzato dai Monarchi dell'India antica, dai Faraoni egiziani, dal popolo ebraico, come è dato rilevare per quest'ultimo anche dalle Sacre Scritture.

Fu applicato in Atene - ne danno testimonianza Tucidide, Demostene, Andocide - culla della civiltà classica, nonché dai Re etruschi e da quelli di Roma: appartenne, in sintesi, agli ordinamenti giuridici di tutte le genti civili del mondo antico<sup>2</sup>.

Il precedente a noi più prossimo, per ciò che concerne l'Italia, è dato dall'art. 8 dello Statuto albertino del 1848, che testualmente recitava: "*Re può far grazia e commutare le pene*".

---

<sup>1</sup> Il BRUNIALTI ricorda che anticamente la grazia era un attributo del Nume, che l'elargiva attraverso i sacerdoti, ma che successivamente fu avocata dal Re, mantenendo sempre la sua importanza sacrale. BRUNIALTI A., "Grazia" in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. VII, parte II, Milano 1935, p. 517.

<sup>2</sup> BRUNIALTI A., *op. cit.*, p. 516; SARACCO G., *La grazia e i suoi effetti penali* - Tesi di laurea pubblicata dalla R. Università di Torino, 1907, p. 7 ss.

Si tratta di un atto individuale di clemenza che va ad incidere sulle pene comminate, condonandole o commutandole in altre di specie diversa, sul presupposto processuale della "*irrevocabilità della sentenza penale di condanna*" e con operatività- ma solo nell'odierna configurazione – anche in difetto di istanza dell'interessato.

Ai sensi dell'art. 87, 11 c., cost., il Presidente della Repubblica può concedere la grazia e commutare le pene, esercitando un'attribuzione che incide nella fase della loro esecuzione , con effetti eliminativi o riduttivi della sanzione irrogata<sup>3</sup>.

La nostra è tuttavia una Costituzione prevalentemente programmatica, anche circa la generale previsione concernente la "titolarità" e la "validità" della grazia (in merito alla quale ultima è richiesta, al pari di tutti gli atti presidenziali, la controfirma ministeriale), per cui è alla legislazione ordinaria che si deve fare riferimento per gli ulteriori profili di dettaglio dell'istituto in questione. In particolare è nei codici penali, sostanziale e processuale, che vengono disciplinate, rispettivamente, l'efficacia contenutistica dell'atto e le procedure necessarie per giungere al finale provvedimento di concessione <sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> REALI R., voce "*Grazia (diritto penale)*", in Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XV, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 1989, p. 3 ss.

<sup>4</sup> Dispone in proposito il codice di procedura penale all' art. 681: - «La domanda di grazia, diretta al Presidente della Repubblica, è sottoscritta dal condannato o da un suo prossimo congiunto o dal convivente o dal tutore o dal curatore ovvero da un avvocato o procuratore legale ed è presentata al Ministro di grazia e giustizia. - Se il condannato è detenuto, o internato, la domanda può essere presentata al magistrato di sorveglianza, il quale, acquisiti tutti gli elementi di giudizio utili e le osservazioni del procuratore generale presso la corte d'appello del distretto ove ha sede il giudice indicato nell'art. 665, la trasmette al Ministro con il proprio parere motivato. Se il condannato non è detenuto o internato, la domanda può essere presentata al predetto procuratore generale il quale, acquisite le opportune informazioni, la trasmette al Ministro con le proprie osservazioni.- La proposta di grazia è presentata al presidente del consiglio di disciplina ed è presentata al magistrato di sorveglianza che procede a norma del comma 2. - La grazia può essere concessa anche in assenza di domanda o proposta. Emesso il decreto di grazia, il pubblico ministero presso il giudice

Fra gli atti che l'art. 87 della Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, il decreto di concessione della grazia è tra quelli che fino ad un recente passato, attirò meno l'attenzione dei costituzionalisti, probabilmente in virtù della sua minore incidenza nel quadro della forma di governo rispetto agli altri atti presidenziali. Ma è proprio alla forma di governo e soprattutto al ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema, che occorre soffermarsi per comprendere quale sia il suo "posto" nella classificazione di tali atti.

## **2.-FONDAMENTO DEL POTERE DI GRAZIA.**

L'importanza e delicatezza di tale istituto va ravvisata nel difficile punto di equilibrio tra il principio costituzionale di eguaglianza e certezza della norma da una parte, e l'atto di clemenza dall'altra che, in quanto atto altamente discrezionale, non può e non deve ledere i principi ed i fondamenti di uno stato di diritto.

Sulla base dell'esperienza storica è possibile approssimativamente indicare una duplice finalità verso cui può essere orientato l'esercizio del relativo potere. E' finalizzato da una parte, a correggere il rigore della legge o quantomeno a rivisitarla, ferme certe condizioni, sul piano criminologico; dall'altra può essere conseguenza di scelte ed esigenze di natura politica.

Se sotto il primo profilo si ravvisano gli elementi a fondamento dell'istituto, ed in particolare: il rispetto dei principi di certezza del diritto e di uguaglianza, il necessario e preciso riferimento al reato commesso

---

indicato nell'art. 665 ne cura l'esecuzione ordinando, quando è il caso, la liberazione del condannato e adottando i provvedimenti conseguenti. - In caso di grazia sottoposta a condizioni, si provvede a norma dell'art. 672 comma 5».

ed alla personalità del reo nonché al suo recupero<sup>5</sup>, all'esecuzione della pena ed a tutti gli elementi intrinseci al rapporto tra lo Stato e chi è soggetto alla sua potestà punitiva<sup>6</sup>; di converso la scelta politica poggia su elementi non determinabili in via preventiva. Una simile concezione dell'istituto ha trovato nella prassi numerosi riscontri, ma è stata anche all'origine di vivaci polemiche dottrinali<sup>7</sup>.

### **3.-IL DIBATTITO SULL'EFFETTIVA NATURA DEL PROVVEDIMENTO DI GRAZIA.**

Il dibattito sull'effettiva natura del provvedimento di grazia ha visto avvicinarsi nel tempo teorie che non hanno mai trovato consensi unanimi.

Molto dibattuta e controversa è la questione sulla natura giurisdizionale dell'atto di grazia. Propendono infatti per l'ipotesi negativa coloro che (per tutti lo Zagrebelsky) evidenziano nella grazia un atto di mero condono della pena, che mantiene però integra la sentenza di condanna per l'illecito compiuto, senza peraltro farne cessare gli effetti penali, ove non si tratti di pene accessorie<sup>8</sup>.

Più diffuse appaiono le tesi che tendono ad attribuire "natura normativa" al decreto di grazia, che ravvisano nella grazia una deroga alle sentenze penali di condanna (per tutti il Mortati). In tali ipotesi viene ipotizzato un contenuto legislativo del provvedimento, che scaturirebbe dalla sospensione delle norme sulle quali si basa l'esecuzione delle sentenze penali di condanna. Così il Mortati: *"Sotto l'aspetto del loro contenuto, gli atti stessi assumono tutti carattere legislativo, senza che sia possibile*

---

<sup>5</sup> In base a quanto stabilito dall'art. 27 3° comma della Costituzione, dove si afferma che le pene "devono tendere alla rieducazione del condannato", nel senso di una sua tendenziale risocializzazione.

<sup>6</sup> SELVAGGI E., *"Una storia infinita: la grazia a Curcio"*, in Cass. Penale, 1991, p. 785 e segg.

<sup>7</sup> GUIGLIA G., *"Spunti e interrogativi sull'esercizio del potere di grazia"*, in Quaderni costituzionali, 1985, pp. 575-576.

<sup>8</sup> ZAGREBELSKI G. *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano 1974, p. 171 e segg.

*operare distinzioni fra loro, poiché anche il far venire meno in un singolo caso gli effetti di una condanna, importa introdurre una deroga alle norme generali che tali effetti disciplinano*<sup>9</sup>.

A corroborare tale ipotesi citiamo anche il Virga che, con maggiore incisività afferma: *"Preferibile appare la tesi della natura legislativa degli atti di clemenza, giacché solo la legge può far venir meno l'incriminazione di un fatto, che per l'ordinamento vigente costituisce reato, ovvero far cessare le conseguenze penali del medesimo"*<sup>10</sup>.

Viene tuttavia obiettato al riguardo, che una volta introdotta nell'ordinamento l'asserita deroga, non è necessario che ogni atto che la realizza in concreto, assuma di perciò stesso natura normativa: una volta autorizzato dalla legge in via generale ed astratta, il singolo provvedimento di clemenza non altera in alcun modo l'ordinamento vigente<sup>11</sup>.

Alcune tesi ancora, seppur minoritarie, propendono a ritenere il provvedimento di grazia un atto governativo, nella considerazione che per il suo esercizio non sarebbe ammissibile alcun limite né di natura giuridica né di forma, né sarebbe soggetto alla sindacabilità della Corte dei Conti.

Tale assunto, già di per sé assai debole in passato, è stato del tutto caducato dalla recente pronuncia della Corte costituzionale, di cui diremo a breve.

Se il decreto che concede la grazia non può rientrare, per quanto fin qui si osservato, né fra gli atti giurisdizionali, né tra quelli normativi, né infine fra quelli di governo, appare evidente che non resta che ritenerlo

---

<sup>9</sup> MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, p. 777.

<sup>10</sup> VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 171.

<sup>11</sup> GASPARRI P. *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, Giuffrè, 1965, p. 469.



un atto proprio ed esclusivo del Presidente della Repubblica, così come espressamente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale.

#### **4.-LA CONCESSIONE DELLA GRAZIA NELL'ITALIA REPUBBLICANA.**

La conoscenza e lo studio della prassi formatasi nel primo cinquantennio di vigore della Costituzione, consentono di approfondire quanto l'istituto della grazia, già argomento poco noto al vasto pubblico ed oggetto di marginale interesse da parte della maggior parte degli studiosi, abbia – per lo meno nell'ultimo quarto di secolo – suscitato ampi dibattiti di stampa e di dottrina.

L'opinione pubblica è stata in verità più sensibilizzata “a fare il tifo” o meno per questo o quel graziando, che a capire il nocciolo reale del problema, consistente su chi fosse realmente il titolare del discusso potere: ***in parole povere si è vissuto più il dilemma se Tizio o Caio meritassero la grazia, e per nulla (o quasi) chi fosse l'organo competente a valutare al riguardo***<sup>12</sup>.

A partire dal 1951 fino agli inizi degli anni Novanta, il Presidente della Repubblica ha potuto firmare circa 46.000 decreti di grazia. I Presidenti più sensibili in tal senso sono stati Giovanni Gronchi e Giuseppe Saragat: nel 1961 il primo concesse in media quasi sette grazie al giorno, nel 1965 il secondo oltrepassò la media di sei.

All'ex presidente Sandro Pertini, pur in un contesto di contenimento degli atti di clemenza in questione, l'ironia della sorte riservò l'amarezza di firmare una grazia che fece assai discutere :quella concessa a Fiora Pirri Ardizzone, autoproclamatasi “comunista combattente del movimento del sud” e condannata per associazione sovversiva.

Quando la stampa diffuse la notizia che, un mese prima della fine del suo settennato, il Presidente aveva concesso la grazia alla terrorista, il

---

<sup>12</sup> Per un'approfondita disamina dei casi, v. PISANI M., *Dossier sul potere di grazia*, Padova, Cedam, 2004.

pensiero di molti corse ad una categorica affermazione del Capo dello Stato di qualche anno prima, in cui aveva dichiarato di essere pronto a graziare un ergastolano che avesse scontato 30 anni di carcere, piuttosto che a degli spacciatori di droga o a dei terroristi, pentiti o meno<sup>13</sup>.

La polemica che subito ne insorse, attraverso dichiarazioni giornalistiche ed interpellanze parlamentari, presentò il vantaggio di far emergere l'occasione per chiarire alcuni aspetti della prassi consolidatasi intorno al procedimento in questione<sup>14</sup> nella fase ministeriale e in quella presidenziale.

Nel corso di un'intervista giornalistica, l'allora ministro della Giustizia Martinazzoli ricordò che "le domande di grazia possono arrivare al Ministro della Giustizia, al Presidente della Repubblica, alle autorità giudiziarie. La pratica, però, finisce sempre con l'arrivare al Ministero, perché è il Ministro che la istruisce. Il Ministero quindi svolge un'attività informativa: raccoglie notizie, rilegge le sentenze di condanna, chiede l'opinione della strutture disciplinari degli istituti carcerari, domanda informazioni agli organi di polizia sul condannato e sull'eventuale reazione dell'opinione pubblica in caso di concessione della clemenza, chiede se le parti lese sono state informate e se hanno concesso il loro perdono. Soprattutto raccoglie i pareri della magistratura"<sup>15</sup>.

La successiva fase presidenziale era stata poco tempo prima illustrata dall'ex presidente Leone, il quale aveva ricordato che, in assenza di norme precise, le domande di grazia venivano istruite esclusivamente dal Ministro della Giustizia il quale, valutando favorevolmente una richiesta, inviava poi al Quirinale il decreto da firmare. Il Presidente sottoscriveva i decreti di grazia su parere del Segretario generale della Presidenza della

---

<sup>13</sup> V. *Corriere della Sera* del 20 settembre 1981, pag. 1.

<sup>14</sup> Sul caso, v. GUGLIA G., "Spunti e interrogativi sull'esercizio del potere di grazia", in *Quaderni costituzionali*, 1985, p. 575 ss.

<sup>15</sup> NOZZA M., "Ho firmato e tornerei a farlo", in *Il Giorno*, 18 giugno 1985, p. 7.

Repubblica e, quando questi era di avviso favorevole, il Presidente non procedeva ad alcun ulteriore esame, se riteneva congruo il parere del suo maggiore collaboratore<sup>16</sup>.

Sarebbe stato proprio il presidente Pertini a ricordare che in merito alla vicenda della grazia concessa alla Pirri Ardizzone, non era stato informato dal suo Segretario generale, che si trattava di una terrorista.

Il Segretario generale della Presidenza della Repubblica dunque aveva l'onere di far pervenire al Capo dello Stato una sintesi valutativa il più possibile completa, adeguata alla decisione finale a lui ed a lui solo in ultimo spettante<sup>17</sup>.

L'osservazione della prassi e delle statistiche sulla grazia conferma la riduzione dei provvedimenti di grazia in connessione con l'introduzione delle rilevanti riforme dell'ordinamento penitenziario approvate a far corso dagli anni '70.

Va altresì ricordato che anche alcune modifiche del diritto penale sostanziale hanno inciso sulla residualità del potere di grazia: si pensi alla cancellazione del reato di obiezione di coscienza, la cui commissione implicava la c.d. "spirale delle condanne", che riusciva ad essere interrotta solo attraverso gli interventi di clemenza del Capo dello Stato<sup>18</sup>.

A conferma di ciò, mentre le grazie concesse dai primi Presidenti della Repubblica ammontavano ad alcune migliaia, già dalla presidenza Pertini si ricava un segnale di forte diminuzione a meno della metà delle grazie concesse dai suoi predecessori, in un'ottica di progressivo contenimento

---

<sup>16</sup> CAPRARA M., "Pertini: non avrei mai graziato Fiora Ardizzone se avessi saputo che si trattava di una terrorista", in *Corriere della sera*, 9 giugno 1985, p. 1.

<sup>17</sup> PISANI M., "Una grazia contestata e il Segretario Generale", in *Indice penale*, 1985, pp. 653-654.

<sup>18</sup> V., in proposito, i dati riportati da RIZZO T.L., *Il potere di grazia del Capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1998.

dell'atto in questione, ridotto alla poche unità del corrente settennato, in seguito alla c.d. giurisdizionalizzazione dei provvedimenti di clemenza.

La grazia venne pertanto progressivamente a configurarsi come l'*extrema ratio* a cui era dato ricorrere quando proprio non vi fosse stata la possibilità di utilizzare gli altri rimedi forniti dalla legge.

Il primo caso ampiamente dibattuto circa la titolarità del relativo potere, fu quello che vide il presidente Cossiga intenzionato a concedere la grazia al terrorista Curcio ed il ministro Martelli pronunciarsi contro. A fronte di quel singolo caso, che non sortì alcun esito concreto anche in ragione dei procedimenti pendenti a carico dell'interessato, che avrebbero vanificato l'utilità dell'atto di clemenza, vi furono nella storia complessiva dell'istituto in questione, 46.000 ed oltre casi di concessioni senza problema alcuno sul piano delle competenze costituzionali<sup>19</sup>.

## **5.-LA VICENDA SOFRI.**

Il dibattito sulla effettiva titolarità del potere di grazia si è fatto più intenso in seguito al "caso Sofri"<sup>20</sup>. Nell'estate del 2003<sup>21</sup>, qualche mese

---

<sup>19</sup> FROSINI T.E., *"Il potere di grazia e la consuetudine costituzionale"*, in Camera dei Deputati (a cura di), *La concessione della grazia. Materiali di documentazione bibliografica*, Roma, Servizio Biblioteca.

<sup>20</sup> Adriano Sofri è stato condannato con sentenza 2 maggio 1990 della Corte di Assise di Milano, confermata dalla Corte d'Assise d'Appello della stessa città in data 11 novembre 1995, divenuta irrevocabile il 22 gennaio 1997, alla pena di 22 anni di reclusione, di cui 2 condonati, in quanto ritenuto colpevole di concorso in omicidio, con Ovidio Bompressi e Giorgio Pietrostefani, del commissario Luigi Calabresi, avvenuto a Milano il 17 maggio 1972. Adriano Sofri venne riconosciuto essere il mandante dell'omicidio e condannato in qualità di concorrente nel reato, per avere programmato e deciso l'esecuzione dell'omicidio, nonché per avere fornito attività di ausilio prima e dopo la consumazione del delitto.

<sup>21</sup> La questione era emersa già qualche anno prima in occasione della domanda di grazia a Ovidio Bompressi; BIONDANI P., *"Bompressi chiede la grazia. Estendetela anche a Sofri"*, in *Corriere della sera*, 13 luglio

dopo la dichiarazione da parte del Presidente del Consiglio di un proprio orientamento favorevole sulla questione, anche il Presidente della Repubblica Ciampi comunicò di essere disposto a concedere la grazia, ove il Ministro della giustizia avesse avanzato la relativa proposta.

La risposta del ministro Castelli ribadì che *"spetta al Capo dello Stato concedere la grazia ai condannati, ma ciò può essere fatto solo su proposta del Guardasigilli che ne assume la responsabilità politica. Una sorta di concerto, dunque, nel quale se il Ministro non propone la grazia, il Capo dello Stato non può concederla sua sponte"*. Egli concluse così: *"pertanto sono giunto alla determinazione di non trasmettere al Presidente della Repubblica la pratica relativa alla domanda di grazia di Adriano Sofri, assumendomi in prima persona la piena responsabilità di questo atto"*<sup>22</sup>.

Non si era mai giunti infatti ad un'apposita istruttoria in materia da parte degli uffici del Ministero, e questo perché non vi era mai stata alcuna esplicita domanda di grazia da parte di uno dei soggetti indicati nell'art. 681 c.p.p.; né stesso Sofri aveva mai chiesto la grazia sulla base della motivazione che, dichiarandosi innocente, non intendeva procedervi ammettendo così implicitamente la sua colpa.

Questo fa dedurre che non vi fosse stata neanche quella sorta di iniziativa informale da parte del Capo dello Stato, che avrebbe di fatto obbligato (a prescindere dalle concrete conclusioni) il Ministro ad aprire un'istruttoria<sup>23</sup>. Da un lato, infatti, il Capo dello Stato aveva precisato più

---

2000, p. 18; TABUCCHI A., *"La grazia ad Adriano Sofri. Lettera aperta al Presidente della Repubblica"*, in Corriere della sera, 17 agosto 2001, p. 8; GALLO G., *"Grazia per Sofri e Bompressi. In 1300 pronti a digiunare"*, in Corriere della sera, 2 luglio 2002, p. 14.

<sup>22</sup> La lettera del ministro Castelli è stata pubblicata in La Padania, 19 luglio 2003, pagg. 1 e 3 con il titolo *"L'unica soluzione da portare avanti"*.

<sup>23</sup> LAZZARO C., *"Ciampi può concedere la grazia"*, in Corriere della sera, 20 agosto 2003, p. 13. Nell'articolo si riportano le parole di Giovanni Conso che ricorda che il nodo del problema "non è tanto la proposta di grazia, di cui si potrebbe ritenere superata la necessità, ma la controfirma ministeriale, che

volte che in assenza del concorso ministeriale, era impossibile prevedere ogni possibilità di grazia; dall'altro il Ministro aveva reiteratamente affermato di esservi contrario, ma di rimettersi sostanzialmente alle iniziative del Quirinale.

Nessuno insomma, sembrò volersi assumere l'effettiva responsabilità della grazia, per non dover arrivare a ripercorrere il conflitto istituzionale sorto nel 1991 tra il Capo dello Stato ed il Ministro della giustizia nell'ambito della vicenda Curcio<sup>24</sup>.

Tale situazione è durata finché non è intervenuta la richiesta di grazia da parte di Ovidio Bompressi: il Presidente della Repubblica, esaminata la domanda, aveva espresso al ministro Castelli la volontà di concederla per la pena detentiva residua, invitandolo pertanto a predisporre il relativo decreto.

Il rifiuto del Ministro, contrario nel metodo e nel merito dell'iniziativa di Ciampi, spinse allora il Presidente della Repubblica a ricorrere alla Corte costituzionale, rivendicando a sé il diritto di decidere in via definitiva.

Dopo un iniziale disappunto, sembra che anche il Guardasigilli abbia accolto con favore il ricorso presidenziale, ritenuto necessario quantomeno per fare finalmente chiarezza sul punto. Ciò non senza rilevare però, che una decisione favorevole al ricorrente avrebbe avuto delle conseguenze dirompenti sul piano costituzionale per l'eventuale enfaticizzazione dei poteri presidenziali rispetto al modello di governo parlamentare fatto proprio dalla Costituzione.

---

rimane un'esigenza di ordine generale e che non può essere superata, malgrado i mutamenti apportati al Codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario".

<sup>24</sup> AINIS M., "Sulla titolarità del potere di grazia", in Quaderni costituzionali, 2004.

## 6.-IL RICORSO ALLA CORTE COSTITUZIONALE.

L'unicità del ricorso è da ricondurre, a differenza di quanto accadde nel 1991, alla circostanza che per la prima volta nella storia repubblicana un Capo dello Stato si venne a trovare nella necessaria condizione di dover rimettere alla Corte costituzionale il contrasto istituzionale venutosi a creare, contrasto che potremmo definire un vero e proprio cortocircuito tra poteri e che richiedeva apertamente una pronuncia sulla esclusività del potere presidenziale di grazia.

Il clamore e la peculiarità della vicenda sulla quale intervennero giuristi, opinionisti, giornalisti ed osservatori politici, vide attivarsi anche il Parlamento nel tentativo di studiare una soluzione legislativa che trascendesse il caso di specie.

Negletti però furono i tentativi dell' on. Boato, sebbene il progetto di legge da lui presentato fosse sostenuto almeno nella fase iniziale da un ampio consenso politico; stessa sorte subì il progetto di riforma costituzionale avanzato dal Centrodestra, volto ad eliminare la controfirma ministeriale per taluni atti presidenziali, tra cui la grazia. La norma fu stralciata nel testo approvato in prima lettura.

In ordine alla dottrina a favore del riconoscimento del potere di grazia come tipicamente presidenziale, ricordiamo le interviste rilasciate tra il 2003 e il 2004 a Radio Radicale dai giuristi Filippo Mancuso, Augusto Cerri, Lorenzo Chieffi, Giuseppe Contini, Vittorio Angiolini, Giuliano Amato, Michele Ainis<sup>25</sup>.

Che la controfirma ministeriale alla grazia fosse un atto dovuto, fu altresì sostenuto da Andrea Manzella, che il 26 dicembre 2003 dichiarò: *"Il potere di grazie è un potere presidenziale puro, che prescinde dalla responsabilità governativa, e che quindi riduce la controfirma del Ministro a pura controfirma di attestazione. La controfirma è un atto dovuto nella*

---

<sup>25</sup> V. AINIS M. *"Il tempo è scaduto"*, ne La Stampa del 25 novembre 2004.

*misura in cui il Ministro della Giustizia attesta che il Presidente sta operando nell'ambito di un suo potere presidenziale. Rimane l'ostacolo cui abbiamo parlato, quello della prassi. Finora c'è questa prassi, ma le prassi sono valide fino a che vi è una loro applicazione costante. Quando questa applicazione non vi sia, le prassi vengono modificate". Ribadì poi il 28 dicembre successivo: "La controfirma del Ministro è atto dovuto, che accerta soltanto la provenienza della grazia dal capo dello Stato nell'esercizio legittimo di quel suo potere costituzionale. Se così non fosse, le norme vigenti sarebbero travolte nella loro logica dalla palese usurpazione di un potere che spetta solo al Capo dello Stato".*

Sul punto si espresse in maniera esaustiva anche Ainis, nell'intervista rilasciata il 15 giugno 2005: *"E' un caso senza precedenti. Nessun presidente repubblicano, infatti, era mai stato protagonista d'un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato davanti alla Consulta (...) (...) Sicché il conflitto aperto dal presidente Ciampi rappresenta certo un trauma per le nostre istituzioni. Rappresenta inoltre una scommessa, un rischio calcolato. Ma se infine tutto ciò potrà restituire smalto alla lettera della legge, se ne ripristinerà il primato come a suo tempo teorizzavano i giuristi del secolo dei lumi, di questo trauma dovremo essere grati al nostro Presidente".*

## **7.-LA SENTENZA N. 200/2006.**

La Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 18 maggio 2006 dirime definitivamente la questione statuendo che la grazia, in quanto atto di natura "umanitaria", è da ricondurre alla potestà decisionale del Capo dello Stato, relegando a mera formalità la controfirma ministeriale del provvedimento. Il potere di grazia già detto "neutrale e garantistico" dal Sandulli, trova definitivamente collocazione tra le prerogative esclusivamente presidenziali. Il punto nodale della questione è il venir



meno della tesi che vedeva nella firma ministeriale il controbilanciamento di un potere presidenziale, potenzialmente ed in astratto suscettibile di essere esercitato per eventuali attribuzioni di privilegi penali.

L'argomentazione della Corte è sottile e si articola in un procedimento logico - sistematico che pone l'atto di clemenza come fatto legato alla disciplina costituzionale della pena e del suo regime esecutivo: «*La funzione della grazia è, dunque, in definitiva, quella di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell'articolo 27 Costituzione, garantendo soprattutto il "senso di umanità", cui devono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno rispetto del principio desumibile dall'articolo 2 Costituzione, non senza trascurare il profilo di "rieducazione" proprio della pena*»<sup>26</sup>.

E' un passaggio fondamentale della decisione, poiché rappresenta il perno intorno al quale si dipana e prende sostegno tutto il ragionamento della Corte: non a caso il Giudice del conflitto torna più volte sulla natura umanitaria ed equitativa del provvedimento di grazia<sup>27</sup>.

Esso dunque, valorizzando esigenze di natura umanitaria, ha il precipuo fine di garantire una giustizia sostanziale anche in antitesi al rigore della legge (il che era peraltro anche in età classica).

In questo contesto deve essere ricondotto il riferimento all'*evoluzione dell'istituto*, e l'importanza del ridimensionamento numerico della sua utilizzazione, che ne ha corretto *“la prassi, per certi versi discorsiva, sviluppatasi nel corso dei primi decenni di applicazione della disposizione costituzionale*»<sup>28</sup>.

Ed ancora il percorso logico della Corte non poteva prescindere dall'analisi e dalla distinzione dottrinale degli atti formalmente e

---

<sup>26</sup> Sentenza 18/05/2006, n. 200 della Corte costituzionale, punto 6.1, considerato in diritto.

<sup>27</sup> Si vedano anche i punti 6.2. e 7.1. della sentenza citata.

<sup>28</sup> A. PUGIOTTO - P. VERONESI, *“La grazia contesa”*, Giappichelli, Torino, 2006.

sostanzialmente presidenziali, da quelli formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi e del ruolo che in ciascun atto, a seconda dei casi, assume la controfirma ministeriale.

Puntualizza ancora la Corte che *"il Presidente della Repubblica è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza" in ragione della sua estraneità da "quello che viene definito 'il circuito dell'indirizzo politico-governativo'".*

L'estraneità da tale circuito in definitiva, nel limite del vicolo di scopo a cui la grazia è diretta, ben può convivere senza menomarla, con una forma di governo parlamentare.

Ed invero, prosegue la Corte, alla competenza ministeriale è attribuito un ruolo fondamentale, sebbene servente rispetto a quello decisivo presidenziale, consistente nella obbligatorietà della raccolta di tutti gli elementi utili e necessari all'istruttoria avviata su impulso presidenziale - *condicio sine qua non* - per l'assunzione di un autonomo giudizio. Certo è che l'istruttoria deve potersi concludere con un provvedimento a firma del Guardasigilli dal quale emergano, senza costituire parere vincolante, le motivazioni di legittimità e di merito in ordine alla concessione o meno del provvedimento di grazia. Il Presidente della Repubblica infatti, in caso di esito positivo, può far proprie le motivazioni addotte senza che da ciò derivi un ulteriore obbligo di motivazione; di converso in caso di parere ministeriale negativo, il Capo dello Stato può discostarsene assumendo l'onere di giustificare il provvedimento favorevole.

Sotto il profilo processuale ne discende quindi da una parte l'impossibilità per il Ministro di porre veti di tipo interdittivo, dall'altra un obbligo comunque di motivazione del provvedimento che trova la sua ragione, come già detto, nella necessità di evitare un eventuale abuso dell'istituto, la cui *ratio* va ricondotta a finalità umanitarie nell'esercizio di

un potere sì discrezionale, ma non libero, e soprattutto estraneo a valutazioni di natura politica.

Dall'acclarata natura meramente presidenziale del potere di grazia discende l'esclusione di eventuali responsabilità politiche e/o giuridiche del Ministro controfirmante.

## **8.—CONCLUSIONI.**

La sentenza n. 200/2006 per il suo *considerato in diritto*, rivela una serie di passaggi argomentativi che ne fanno, a pieno titolo, una decisione di sistema tra le più significative anche per la definizione della vigente forma di governo:

*“La funzione della grazia è, dunque, in definitiva, quella di attuare i valori costituzionali, quelli consacrati nel terzo comma dell’art. 27 della Costituzione, garantendone soprattutto il “senso di umanità”, cui devono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno rispetto del principio desumibile nell’art. 2 della Costituzione, non senza trascurare il profilo di “rieducazione” proprio della pena”.*<sup>29</sup>

Appare opportuno ribadire l'esclusione di ogni finalità politica dal potere in parola, poiché l'atto richiamato trova la sua prevalente *ratio* in esigenze umanitarie ed equitative. Inoltre, proprio per il fatto che la grazia interrompe l'esecuzione di una sanzione legalmente irrogata, incidendo così su decisioni riservate all'autorità giudiziaria, per la sua concessione non possono “assumere rilievo le determinazioni di organi appartenenti al potere esecutivo”, nel ribadito rispetto del principio di separazione dei poteri.

L'intervento della Corte si rivela perciò decisivo non solo per una più esatta interpretazione del dettato costituzionale in merito alla grazia, ma

---

<sup>29</sup> Punto 6.1., considerato in diritto.

più in generale per i ricorrenti dibattiti sugli istituti in genere della clemenza, sia individuale che collettiva.

La necessità di ripensare nuovamente la fonte sulla produzione delle leggi di indulto (e di amnistia), fu la tesi di fondo di parte della dottrina: quella tesi si rafforza proprio grazie al nesso strumentale tra clemenza e finalismo della sanzione penale, in merito al quale la riferita sentenza ha fornito un apporto dottrinale ad altissimo livello.

Il perimetro rappresentato dall'art. 27, comma 3, cost. è, quindi, il punto di riferimento essenziale per edificare un nuovo assetto costituzionale degli atti di grazia, di indulto e di amnistia.