



Il potere di grazia nel costituzionalismo contemporaneo: natura, funzione e limiti di una prerogativa presidenziale

Descrizione

Tra gli istituti che maggiormente testimoniano la complessità del costituzionalismo contemporaneo, il potere di grazia occupa una posizione peculiare. Esso costituisce infatti uno dei pochi ambiti nei quali sopravvive, all'interno dello Stato costituzionale di diritto, una forma di intervento individuale sugli effetti di una decisione giurisdizionale definitiva. Tale caratteristica rende la grazia un istituto difficilmente riconducibile alle categorie tradizionali della separazione dei poteri, collocandola in una zona di intersezione tra funzione giurisdizionale, indirizzo politico-costituzionale e tutela dei diritti fondamentali.

Il senso di una discrezionalità del tutto eccezionale

La sua sopravvivenza nell'ordinamento repubblicano pone interrogativi di particolare interesse teorico. In un sistema fondato sul principio di legalità, sulla soggezione del giudice soltanto alla legge e sulla centralità delle garanzie costituzionali in materia penale, l'esistenza di un potere discrezionale di clemenza attribuito al Presidente della Repubblica sembra infatti introdurre un elemento di apparente discontinuità rispetto alla logica del sistema.

Per comprendere la portata di quest'apparente discontinuità, è necessario volgere lo sguardo all'indietro. Invero, la grazia non può essere interpretata esclusivamente come una sopravvivenza storica delle prerogative monarchiche, ma richiede una ricostruzione sistematica coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Storicamente, il potere di grazia costituiva una delle manifestazioni più significative della sovranità del monarca. Nella tradizione giuridica europea il sovrano era considerato fonte della giustizia e, proprio in quanto titolare originario del potere punitivo, poteva sospendere o attenuarne gli effetti attraverso atti di clemenza. La celebre definizione di Montesquieu individuava nella grazia una prerogativa necessaria del potere sovrano, finalizzata a correggere l'eccessiva rigidità delle leggi generali. Analogamente, nella riflessione di Beccaria emergeva la consapevolezza che il ricorso frequente alla clemenza costituisse il sintomo di un ordinamento penale imperfetto, incapace di garantire autonomamente la giustizia delle proprie decisioni.

La questione assume una rilevanza ancora maggiore nel contesto attuale, caratterizzato dalla crescente costituzionalizzazione del diritto penale e dalla progressiva affermazione del paradigma della tutela multilivello dei diritti fondamentali.

L'idea storica dell'istituto non può essere assunta come chiave interpretativa autosufficiente; infatti, con l'avvento dello Stato costituzionale e la progressiva affermazione del principio di separazione dei poteri, il fondamento teorico dell'istituto muta profondamente. Il potere di grazia non può essere concepito come espressione di una sovranità personale, ma deve essere reinterpretato quale funzione costituzionalmente disciplinata e sottoposta a limiti giuridici.

L'Assemblea costituente, pur consapevole delle possibili tensioni tra clemenza e legalità, ritenne opportuno mantenere la prerogativa, inserendola tra le attribuzioni del Presidente della Repubblica (art. 87, undicesimo comma, Cost). La scelta rispondeva all'esigenza di conservare uno strumento eccezionale di umanizzazione del sistema penale, e proprio attraverso l'affidamento a un organo posto in posizione di neutralità rispetto alle dinamiche della maggioranza politica. La collocazione della grazia tra le funzioni presidenziali esprime invero la volontà del Costituente di sottrarre la decisione di clemenza sia alla logica della competizione politica sia all'automatismo dell'apparato amministrativo e giudiziario.

L'evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica

Non a caso, la qualificazione giuridica del potere di grazia ha costituito, a lungo, uno dei temi più controversi della dottrina costituzionalistica.

Una prima impostazione tendeva a ricondurre l'istituto nell'ambito degli atti sostanzialmente governativi, valorizzando il ruolo del Ministro della giustizia e il principio della responsabilità ministeriale. Secondo questa prospettiva, il Presidente della Repubblica svolgeva una funzione prevalentemente formale, limitandosi a perfezionare una decisione sostanzialmente imputabile all'Esecutivo.

Questa ricostruzione è stata progressivamente superata dall'evoluzione della forma di governo e dalla crescente valorizzazione del ruolo presidenziale quale organo di garanzia costituzionale. A ciò hanno contribuito due fattori: uno di natura prevalentemente simbolica, rappresentato dalla soppressione, nel 1999, del riferimento alla grazia nella denominazione del Ministero della Giustizia (già *Ministero di grazia e giustizia*). L'altro di carattere sostanziale: la sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale, che ha segnato un passaggio decisivo nella definizione delle attribuzioni presidenziali in materia.

Come è noto, la controversia nacque dal conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi e il Ministro della giustizia Roberto Castelli in relazione alla concessione della grazia ad Ovidio Bompressi, e la Corte fu chiamata a stabilire quale fosse il soggetto costituzionalmente competente a determinare il contenuto finale dell'atto.

La Corte, affermando che la grazia costituisce un potere proprio del Presidente della Repubblica e che il Ministro non può opporre un veto idoneo a paralizzarne l'esercizio, assume un valore che va oltre il caso concreto. In particolare, la Corte individua la ratio dell'istituto nella tutela di «eccezionali esigenze di natura umanitaria» che possono emergere nel corso dell'esecuzione della pena.

Al di là del potere in questione, il merito della pronuncia consiste anche nel peculiare e tutt'oggi fondamentale contributo a delineare una categoria di atti presidenziali caratterizzati da una particolare autonomia sostanziale, accanto agli atti formalmente e sostanzialmente governativi e agli atti complessi. La controfirma ministeriale, prevista dall'articolo 89 Cost., conserva invero la funzione di attestazione della regolarità procedurale e di collaborazione istituzionale, senza tradursi in un potere di indirizzo politico né in una forma di controllo sostanziale sulla decisione presidenziale.

Merita peraltro di essere osservato che la sentenza del 2006 si inserisce all'interno di una più ampia evoluzione della figura presidenziale. Infatti, la Costituzione repubblicana non configura il capo dello Stato come un organo politicamente neutrale nel senso di irrilevante o passivo. Al contrario, la dottrina più autorevole ha progressivamente elaborato la figura del Presidente quale garante dell'equilibrio costituzionale, chiamato a intervenire nei momenti di tensione del sistema per assicurare il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento.

Garantire che la pena non esorbi dalla propria funzione

Attraverso l'esercizio della prerogativa dell'art. 87, undicesimo comma, il Presidente non sostituisce il giudice né modifica il contenuto della sentenza, ma interviene sul piano dell'esecuzione della pena per verificare se la prosecuzione della sanzione risulti ancora compatibile con i valori costituzionali.

In questa prospettiva, la grazia si presenta come uno strumento di garanzia sostanziale, volto a impedire che la pena perda il proprio fondamento costituzionale e si trasformi in una misura meramente afflittiva.

L'evoluzione recente della riflessione costituzionale sul potere di grazia tende a individuare il fondamento materiale nell'articolo 27, terzo comma, della Costituzione, forte del fatto che la formula adottata dal Costituente contiene una duplice prescrizione: un limite negativo all'esercizio del potere punitivo e un vincolo positivo che impone allo Stato di orientare l'esecuzione della pena verso il reinserimento sociale del reo.

La grazia può dunque essere interpretata come uno degli strumenti estremi di attuazione di tale principio dal momento che consente di intervenire quando la finalità rieducativa risulti già raggiunta o quando la prosecuzione dell'esecuzione della pena appaia incompatibile con il rispetto della dignità della persona.

La clemenza individuale assume la funzione di strumento di chiusura assiologica del sistema penale, volto a impedire che l'applicazione meccanica della sanzione produca risultati contrari ai principi costituzionali.

Discrezionalità non arbitraria

La natura discrezionale della grazia costituisce tuttavia il principale terreno di confronto critico.

La dottrina, non solo costituzionalistica, si interroga da tempo sulla compatibilità dell'istituto con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione. Poiché la grazia opera *ad personam* e non sulla base di criteri rigidamente predeterminati, espone al rischio che situazioni analoghe ricevano trattamenti differenti.

Questo profilo critico non pu² tuttavia condurre a una delegittimazione dell'istituto. La sua giustificazione costituzionale risiede, infatti, proprio nel carattere eccezionale e individualizzato dell'intervento di clemenza, che seguono logiche valutative della singola vicenda alla luce di circostanze umanitarie e costituzionali che sembrano ormai non trovare adeguata considerazione nei meccanismi ordinari dell'esecuzione penale.

La discrezionalità presidenziale non si traduce, tuttavia, in arbitrio. Essa incontra limiti stringenti nei principi costituzionali, in particolare, nella ragionevolezza, nel divieto di discriminazione e nell'obbligo di motivazione che caratterizza l'azione dei pubblici poteri nello Stato costituzionale, cui consegue che l'esercizio della prerogativa sia accompagnato da un'adeguata esplicitazione delle ragioni umanitarie e costituzionali che ne giustificano l'adozione.

Nel costituzionalismo contemporaneo il potere di grazia si configura come una clausola di salvaguardia estrema della dimensione personalistica dello Stato costituzionale. La sua funzione non consiste nel correggere l'attività del giudice nel sovrapporsi alla legalità democratica, ma nel garantire che l'esercizio del potere punitivo rimanga costantemente conforme ai principi supremi dell'ordinamento.

Proprio per questa ragione, la prerogativa presidenziale si colloca nel punto di incontro tra legalità e giustizia sostanziale, tra certezza del diritto e tutela della dignità della persona. Essa esprime la consapevolezza che la Costituzione non si esaurisce nella mera applicazione delle regole, ma richiede che ogni esercizio del potere pubblico rimanga orientato alla protezione della persona umana quale valore fondativo dell'ordinamento repubblicano.

Crediti foto [Fiat 500e](#) ² Own work, CC BY-SA 4.0

Data di creazione

25 Giugno 2026

Autore

adriana-apostoli