

Larissima Professione,
 da vari parti si lamenta che
 non vengono sottoposti al Presi-
 della della Repubblica, tutte le
 pratiche di ogni genere, e in
 quella, per la quale c'è una
proposta formale del Ministro
 di G. e G.

L'argomento, di un-
 punto unito, non mi par
 da esatto -

Ma in ogni modo, la praga

veder il problema -

Maestri nota al Ministero di ff. di
segui le conferenze: ma
non si può ammettere, in prin-
cipio, che le grandi società
ci sostengano facoltà al Ministero
l'abbiamo la proposta / e il
Presidente abbia solo il potere
di negare - Il ministero
all'ard. 89.

Appennino -

17.11.02

APPUNTO


L'art. 87 della Carta Costituzionale conferisce, fra l'altro, al Presidente della Repubblica, il potere di "concedere grazia e commutare le pene".

Tale potestà, secondo l'opinione prevalente della dottrina, è esercitabile soltanto nell'ambito della responsabilità ministeriale che si esplica attraverso l'iniziativa del Ministro competente (proposta) e la relativa controfirma. Questa tesi che trova la sua base testuale nell'art. 89 della Costituzione, per il quale "nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai Ministri proponenti che ne assumono la responsabilità", non è contraddetta dal fatto che la Costituzione stessa consente la formazione di atti, come la nomina del Presidente del Consiglio, lo scioglimento delle Camere e la nomina dei senatori a vita, che prescindono dalla proposta ministeriale. Tali atti, sono attribuiti espressamente alla volontà autonoma del Capo dello Stato, nè è possibile a tal proposito un'interpretazione estensiva.

Pertanto, nell'ipotesi della grazia, l'esercizio della potestà deve avvenire attraverso le tre fasi della proposta, della firma e della controfirma e conseguente assunzione di responsabilità, senza le quali l'atto è invalido e giuridicamente inesistente, non senza considerare che trattasi nella specie, di un atto che si inquadra nell'ambito della funzione politica esercitata dal potere esecutivo.

Ciò premesso sommariamente in linea di diritto, si osserva che, per accordi verbali intercorsi tra questo Segretariato ed il competente Ministero di Grazia e Giustizia, quest'ultimo ha consentito, per un atto di cortesia, l'invio dei fascicoli relativi alle istanze di grazia istruite con esito negativo, per un più approfondito esame delle ragioni che hanno indotto il Ministro stesso a non esercitare la facoltà di proposta, senza che, peraltro, si possa limitare l'attività del Ministero di Grazia e Giustizia a quella di un semplice ufficio di istruzione dei ricorsi di grazia. L'esame dei fascicoli potrà essere effettuato ogni qualvolta lo si riterrà opportuno per casi specificamente segnalati, ferme restando le attribuzioni e le responsabilità dell'organo proponente, il quale tuttavia si è dichiarato in linea di massima, proclive a rispettare i desideri espressi dal Signor Presidente in questa materia.

17 luglio 1962



APPUNTO

In riferimento alle questioni prospettate dal Signor Presidente in ordine all'esame delle domande di grazia, questo Ufficio ha provveduto a prendere contatti con i competenti organi del Ministero di Grazia e Giustizia ed, in particolare, con la Direzione Generale degli Affari Penali delle Grazie e del Casellario.

Da tali contatti e dallo studio del problema nel suo complesso è emerso un triplice ordine di considerazioni di carattere: pratico, giuridico e di opportunità.

A) - Circa il primo punto, si è prospettata la difficoltà dell'esame personale e diretto da parte del Signor Presidente di tutte le istruttorie delle domande di grazia, atteso che, secondo statistiche fornite nelle vie brevi dal Ministero, le pratiche esaminate giornalmente dai magistrati ivi addetti si aggirano sulla media di 100-120 cui corrisponde un movimento annuale di oltre 30.000 fascicoli, ognuno dei quali spesso comprende più condannati (come nel caso di reati commessi in concorso da più persone).

Ed infatti, allo scopo di esaminare nel modo migliore ciascuna domanda di grazia i magistrati dei due uffici grazie, delegati dal Ministro, provvedono attualmente alla compilazione di una breve relazione dei risultati dell'istruttoria soltanto nel caso che ritengano, d'accordo con il Direttore Generale, che vi sia la possibilità di concedere la grazia. In tale ipotesi il Ministro, esaminata la relazione, decide se formulare o meno la proposta al Capo dello Stato.

In caso negativo, invece, la pratica viene archiviata, salvo riserva di riesame, direttamente dalla Direzione Generale la quale si attiene a criteri di valutazione appositamente predisposti.

Sono state quindi prospettate pure le difficoltà di carattere organizzativo che sorgerebbero per il Ministero qualora dovesse provvedere alla compilazione di una relazione anche nei casi di domande di grazia istruite con parere negativo. Occorrerebbe infatti ampliare il numero dei magistrati addetti all'Ufficio Grazie del Ministero e ciò urterebbe con le esigenze di ruolo che non prevedono altri posti e con le deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura contrario ad assegnare magistrati fuori organico con funzioni amministrative.

B) - Sotto il profilo giuridico costituzionale si fa rilevare la già prospettata questione del carattere di necessità o meno della proposta ministeriale e della natura della controfirma.

Al riguardo è utile notare che essa fu già risolta in regime monarchico nel senso di concedere la grazia sempre e soltanto su proposta del Guardasigilli e che fu dibattuta anche in sede di Assemblea Costituente (vedi intervento di V. E. Orlando in "La Costituzione della Repubblica Italiana" di Falzone - Palermo - Cosentino sub. art. 87) e sotto la presidenza di Luigi Einaudi e di Giovanni Gronchi i quali non esercitarono mai la grazia al di fuori della proposta ministeriale.

Il Presidente Gronchi, che in verità fu tenace assertore dell'autonomia dei poteri presidenziali, ritenne di dover limitare la propria libertà di decisione al solo rifiuto della firma di alcune proposte ed alla modifica delle condizioni previste in altre, secondo il sistema attualmente seguito, mentre il Presidente Einaudi firmava tutte le proposte salvo alcune che formavano oggetto di discussione nelle vie brevi con il Ministro proponente.

Ammessa comunque la tesi che la concessione di grazia possa essere svincolata dalla proposta ministeriale e possa configurarsi quale atto autonomo di iniziativa presidenziale, si fa rilevare la difficoltà di coordinamento di tale tesi con le norme dettate dal Codice di procedura penale (art. 595) il quale mostra di non voler ridurre la funzione del Ministero a compiti puramente istruttori, disponendo che la domanda di grazia diretta al Capo dello Stato deve sempre essere presentata al Ministro della Giustizia e che a questo soltanto devono essere inoltrate le informazioni ed osservazioni raccolte dalle Procure Generali territorialmente competenti.

Qualora infatti il Capo dello Stato fruisse di un potere autonomo di iniziativa in materia di grazia, nulla impedirebbe che tale beneficio potesse essere concesso indipendentemente dalla partecipazione del Ministero e sulla base di informazioni raccolte tramite altri organi.

D'altro canto, pur senza insistere su tali considerazioni che potrebbero sfociare in una questione di legittimità costituzionale dell'art. 595 dianzi citato, il Ministero ha fatto osservare come non si possa limitare la sua funzione ad una mera attività istruttoria e di formulazione di un parere preparatorio della decisione del Capo dello Stato, atteso che non esiste alcun collegamento giuridico costituzionale tra Ministro della Giustizia e Presidente della Repubblica, organi distinti per natura e per sfera di competenze.

Diversamente argomentando si dovrebbe affermare che gli uffici del Ministero, nell'esercizio delle anzidette funzioni istruttorie sono dipendenti direttamente dal Capo dello Stato il quale potrebbe perciò fissare loro criteri ed impartire disposizioni escludendo ovviamente ogni rapporto di dipendenza gerarchica dal Ministro Guardasigilli che in tal caso non avrebbe però più alcuna veste nemmeno per la formulazione del parere.

C) - Si fa infine rilevare, sotto il profilo dell'opportunità, che nel sistema attuale la responsabilità non solo politica ma anche morale della concessione della grazia viene fatta risalire in ogni caso soltanto al Ministro proponente mentre nell'altra ipotesi il Capo dello Stato soltanto assumerebbe la diretta responsabilità della valutazione di merito della grazia sia in caso di accoglimento che in caso di diniego.

° °
°

Il Ministero ha comunque fatto presente che farà tutto il possibile per venire incontro ai desideri del Capo dello Stato nella scelta dei criteri generali da seguire nella concessione della grazia, qualora essi dovessero essere diversi da quelli attuali, risultanti dalla relazione annuale della Direzione Generale degli Affari Penali che potrebbe essere richiesta per opportuna informazione.

In ogni caso, allo scopo di consentire l'esercizio del potere di grazia con maggiore autonomia rispetto alla proposta ministeriale, si potrebbe chiedere al Ministero nelle vie brevi, di inviare anche le relazioni sulle istruttorie corredate dal parere favorevole della Direzione Generale e per le quali il Ministro non ha ritenuto opportuno formulare la proposta.

24 luglio 1962

