



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2015

RAPPRESENTANZA POLITICA E GOVERNABILITÀ ALLA PROVA DELLE RIFORME  
COSTITUZIONALI

# La grazia (anche) “politica” come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la “slogatura” interpretativa dell’art. 87, c. 11, Cost. nella prassi dell’ultimo Napolitano

di ANDREA DEFFENU

**LA GRAZIA (ANCHE) “POLITICA” COME ATTO  
FORMALMENTE E SOSTANZIALMENTE PRESIDENZIALE:  
LA “SLOGATURA” INTERPRETATIVA DELL’ART. 87, C. 11,  
COST. NELLA PRASSI DELL’ULTIMO NAPOLITANO**

di *Andrea Deffenu*  
*Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico*  
*Università degli Studi di Cagliari*

ABSTRACT

ITA

La concessione di alcuni provvedimenti di grazia da parte del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano per ragioni manifestamente politiche ha mostrato la debolezza della sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale. Il “ritorno” della grazia politica non ha però comportato il ripristino dell’esercizio duale del potere previsto dall’art. 87, c. 11, Cost., ma esso appare ancora oggi quale spettanza esclusiva del Capo dello Stato, comportando così un improprio e preoccupante *enlargement* dei poteri presidenziali.

EN

The President of the Republic Giorgio Napolitano has granted some measures of pardon for clearly political reasons that showed the weakness of the judgement no. 200/2006 of the Constitutional Court. However, the “return” of pardon for political reasons did not restore that act as "dual". The power of pardon is still today an exclusive act of the President of the Republic, the expression of an improper enlargement of presidential powers.

**LA GRAZIA (ANCHE) “POLITICA” COME ATTO  
FORMALMENTE E SOSTANZIALMENTE PRESIDENZIALE:  
LA “SLOGATURA” INTERPRETATIVA DELL’ART. 87, C. 11,  
COST. NELLA PRASSI DELL’ULTIMO NAPOLITANO**

di *Andrea Deffenu*

SOMMARIO: *1. Introduzione: la rentrée della grazia politica nelle ultime decisioni di Napolitano; 2. Le origini della “slogatura” interpretativa del potere di grazia: la sent. n. 200/2006 della Corte costituzionale; 3. L’esercizio del potere clemenziale dopo la decisione della Corte e la grazia «simbolica» per i terroristi altoatesini; 4. Una prima (motivata) clemenza politica dopo la sent. n. 200/2006: il caso Sallusti; 5. Una seconda (motivata) clemenza politica dopo la sent. n. 200/2006: il caso Romano III; 6. Prefigurazioni di una terza (mancata) clemenza politica: il caso Berlusconi; 7. La configurazione della grazia dopo i casi Sallusti, Romano III e Berlusconi: a) la mancata stabilizzazione della teoria monofunzionale del potere di clemenza; b) Il consolidamento del potere di grazia come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. 8. La “slogatura” interpretativa del potere di grazia nella prassi della presidenza Napolitano: riflessioni conclusive e considerazioni critiche.*

**1. Introduzione: la rentrée della grazia politica nelle ultime decisioni di Napolitano.**

La sent. n. 200/2006 della Corte costituzionale, come si ricorderà, nel risolvere il conflitto di attribuzioni sollevato dal Capo dello Stato contro il Ministro della Giustizia in relazione al caso Bompreschi, qualificò il potere di grazia ex art. 87, c. 11, Cost., come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, ma nel contempo ne circoscrisse l’ambito funzionale ai soli casi caratterizzati dalla sussistenza di eccezionali e straordinarie ragioni di carattere umanitario, escludendo tassativamente la concessione di

provvedimenti clemenziali per ragioni “politiche” o a causa mista<sup>1</sup>. Il Presidente Napolitano, eletto a distanza di poche settimane dalla sentenza richiamata, nel concedere la grazia a Bompressi manifestò *expressis verbis* l'intendimento di accogliere nella sua pienezza la soluzione ermeneutica elaborata dalla Corte costituzionale<sup>2</sup>. L'autorevolezza di tale manifestazione di volontà, pur fondandosi su una decisione della Corte lungamente dibattuta e, soprattutto, stigmatizzata da parte autorevole della dottrina in quanto debolmente argomentata e pericolosa nei suoi effetti<sup>3</sup>, pareva aver posto le premesse per lo sviluppo di una prassi interpretativa destinata a consolidarsi grazie al sicuro avallo presidenziale.

Invero, neppure le opinioni dottrinali più ostili alla sentenza della Corte potevano presagire che sarebbero stati sufficienti alcuni casi controversi di grazia concessa per ragioni palesemente estranee a valutazioni di carattere umanitario per rendere manifesta la fragilità della decisione n. 200/2006 e per favorire l'emergere di una lettura del potere di clemenza ancor più insostenibile rispetto a quella prospettata dalla Corte. Difatti, a cavallo tra la fine del primo mandato e l'inizio del secondo, Giorgio Napolitano, di fronte ad alcuni delicati *hard cases* postulanti un suo intervento clemenziale ha *de facto* sconfessato la propria iniziale e integrale adesione alla sent. n. 200/2006 e ha offerto una chiave ermeneutica dell'art. 87, c. 11, Cost. che, pur ribadendone alcuni passaggi argomentativi, si presenta ben più ardita di quella proposta dalla stessa decisione della Corte. Mi riferisco, in particolare, ai casi Sallusti, Romano III e Berlusconi, senz'altro tra i più problematici dell'intera presidenza Napolitano, sia per la notorietà

---

<sup>1</sup> Mi soffermo nel § 2 sulla presunta distinzione tra grazie “politiche” e grazie “umanitarie” e sul rispettivo significato.

<sup>2</sup> Sia nel comunicato del 31.5.2006, immediatamente successivo al deposito della sent. n. 200/2006 e col quale il Presidente Napolitano annunciò la firma del decreto di grazia per Bompressi, sia nei comunicati successivi relativi, in particolare, al caso Contrada, il Capo dello Stato ha costantemente manifestato la volontà di rispettare quanto stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale: «Nell'esercitare il potere costituzionale di “concedere le grazie e commutare le pene” mi sono sempre doverosamente attenuto ai principi indicati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2006 e ai precedenti che non fossero in contrasto con detti principi». Per maggiori approfondimenti sul punto v. il § 3.

<sup>3</sup> V. tra i tanti L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia: dal contesto al testo*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, p. 877 ss.; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2007, p. 190 ss.

dei soggetti coinvolti sia per l’attenzione dell’opinione pubblica suscitata dai procedimenti penali celebrati nei loro confronti. Il *punctum dolens* di tali casi deriva da una duplice constatazione. In primo luogo, le determinazioni presidenziali assunte a beneficio di Sallusti e Romano III e quella pur solo prefigurata per Berlusconi, tutte esternate in comunicati quirinalizi *ad hoc*, sono state chiaramente originate e motivate con valutazioni di carattere strettamente “politico”, pur nettamente escluse dalla sent. n. 200/2006, omettendo cioè qualunque riferimento a considerazioni di ordine umanitario, ma richiamando ragioni di interesse generale (politica criminale, rapporti internazionali, ecc.)<sup>4</sup>. In secondo luogo, con tali decisioni Napolitano ha comunque ribadito la piena e sostanziale spettanza del potere di grazia in capo al Presidente della Repubblica.

Come deve essere interpretata la *rentrée* della grazia “politica” a pochi anni di distanza da una sentenza della Corte che, al contrario, ne aveva escluso la compatibilità col nostro sistema costituzionale? Quali conseguenze tale “ritorno” ha cagionato rispetto alla tenuta della decisione della Corte del 2006 e nei rapporti tra Presidente della Repubblica e Ministro della Giustizia controfirmante?

La risposta a questi quesiti non è univoca. Difatti, i percorsi ricostruttivi percorribili sono fondamentalmente due.

Innanzitutto, si potrebbe ritenere, in linea col ragionamento della Corte, che eventuali provvedimenti clemenziali di tipo “politico”, come quelli sopra richiamati, siano null’altro che illegittimi in quanto incompatibili con quanto sancito dalla sent. n. 200/2006 (sempre che si ritenga che per le decisioni sui conflitti interorganici si possa configurare un vero e proprio giudicato costituzionale)<sup>5</sup>. In questa prospettiva la portata vincolante della decisione della Corte dovrebbe considerarsi intatta e perdurante, mentre le vicende richiamate potrebbero essere valutate, tutt’al più, come singoli ed isolati

---

<sup>4</sup> I casi citati sono analizzati nei §§ 4, 5 e 6. È opportuno anticipare fin da subito, come meglio si approfondirà nel § 5, che la sent. n. 200/2006, pur avendo ad oggetto la grazia in senso stretto, è riferibile più in generale, considerata l’identità di *ratio*, all’esercizio del potere di clemenza del Capo dello Stato ex art. 87, c. 11, Cost., ivi compreso il potere di commutazione della pena. Per questa ragione il caso Sallusti, pur conclusosi con una commutazione della pena, è perfettamente conferente rispetto alle riflessioni sulla questione “grazia” dopo la sent. n. 200/2006.

<sup>5</sup> Su questo profilo v. le considerazioni svolte nel § 7.

scostamenti. Si tratterebbe solamente di capire come espungere dall'ordinamento possibili decreti di grazia viziati e, più in generale, come evitare *pro futuro* il ripetersi della violazione dei limiti funzionali all'esercizio presidenziale del potere di grazia tratteggiati dal giudice delle leggi.

Oppure, in alternativa, i casi Sallusti, Romano III e Berlusconi si potrebbero considerare quali elementi sintomatici del “cedimento” irreparabile di uno dei punti più qualificanti della sent. n. 200/2006. Non saremmo di fronte, in sostanza, a delle mere deviazioni, di impatto scarsamente rilevante, rispetto alle *guidelines* sulla grazia tracciate dalla Corte, ma dovremmo constatare l'affioramento di una prassi interpretativa incline a riconoscere al potere di grazia, pur mantenendone inalterata la spettanza esclusiva al Capo dello Stato, una natura polifunzionale.

Cercherò di mostrare come la seconda ipotesi ricostruttiva colga con maggior esattezza il fenomeno costituzionale in esame e come, purtroppo, al riconoscimento dell'ineluttabilità della grazia “politica” non sia seguito l'integrale abbandono dello schema interpretativo elaborato dalla Corte. Difatti, nei casi richiamati, alla prospettazione di una clemenza “politica” non è corrisposta la riemersione, come pure sarebbe stato auspicabile, del ruolo politico del Guardasigilli e quindi la riproposizione della grazia – come avveniva prima della sent. n. 200/2006 – come atto a partecipazione eguale<sup>6</sup>. Al contrario, nei casi citati, la decisione sulla grazia, pur adottata per ragioni strettamente “politiche”, è rimasta incardinata al giudizio individuale del Presidente della Repubblica continuando così a essere configurata come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. Parrebbe essersi generata in tal modo un'interpretazione dell'art. 87, c. 11, Cost. che, indubbiamente agevolata dalla quanto mai improvvida decisione della Corte sopra citata, rischia di avvalorare una impropria configurazione del ruolo del Capo dello Stato nel sistema costituzionale. Detto in altri termini, delle due affermazioni principali

---

<sup>6</sup> È pacifico in dottrina che prima della sent. n. 200/2006 il potere di grazia fosse esercitato in chiave duale. V. sul punto L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia: dal contesto al testo*, cit., p. 877, che ricorda come la decisione del giudice delle leggi avesse interrotto la sostanziale contitolarità del potere clemenziale che durava da oltre centocinquanta anni, un tempo così lungo da poter ritenere formatasi una vera e propria consuetudine costituzionale.

della sent. n. 200/2006, ovvero che: a) la grazia può essere concessa solo per ragioni umanitarie e che; b) la grazia è un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, sembrerebbe essere stata rigettata la prima e confermata la seconda, determinando così un tanto evidente quanto incongruo *enlargement* del potere presidenziale di clemenza.

Al fine di dimostrare quanto sopra affermato, dopo aver richiamato i passaggi fondamentali della sent. n. 200 (§ 2) ed aver analizzato l'uso presidenziale della grazia consolidatosi negli anni immediatamente successivi all'elezione di Napolitano (§ 3), prenderò in esame i comunicati del Quirinale adottati in occasione delle vicende Sallusti, Romano III e Berlusconi (§§ 4, 5, 6), per trarre poi delle riflessioni conclusive (§§ 7, 8, 9).

È opportuno esplicitare in premessa che lo studio delle più recenti prassi presidenziali sul potere di grazia sarà condotto aderendo convintamente all'impostazione metodologica secondo cui è scorretto interpretare le disposizioni costituzionali alla luce della prassi, appiattendole le prime sulle seconde<sup>7</sup>. Al contrario, la prescrittività del testo costituzionale impone all'interprete di verificare se le prassi esaminate siano o meno conformi al primo, evidenziando eventualmente le alterazioni riscontrate nell'effettività rispetto a quella che si reputa come la corretta interpretazione delle disposizioni costituzionali<sup>8</sup>.

In linea con quanto anticipato, illustrerò le ragioni che mi inducono a ritenere come la lettura presidenziale del potere costituzionale di grazia da ultimo emersa sia espressione di un approccio ermeneutico criticabile e da respingere con fermezza e che la soluzione più corretta non sia certo rinvenibile nelle motivazioni, fragili e poco persuasive, della sent. n. 200/2006. Fragilità argomentativa forse favorita dal carico eccessivo determinato dalla particolarissima situazione contingente che ha dato origine al ricorso e rispetto alla quale la Corte non è riuscita ad estraniarsi del tutto, analogamente ad altre

---

<sup>7</sup> In questi termini, proprio in relazione al potere di grazia, M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 5.

<sup>8</sup> Non è questa la sede per ripercorrere i diversi approcci metodologici sul rapporto tra norme costituzionali e prassi. V. comunque, per un'impostazione che mi pare incompatibile con quanto qui sostenuto, D. GALLIANI, *Metodo di studio e «settennato» Napolitano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 61 ss., spec. pp. 69-70.



recentissime decisioni del giudice delle leggi<sup>9</sup>. Sarà l'occasione, infine, per delineare un bilancio complessivo della presidenza Napolitano in merito all'uso del potere di grazia.

## **2. Le origini della “slogatura” interpretativa del potere di grazia: la sent. n. 200/2006 della Corte costituzionale.**

Per comprendere le ragioni che hanno generato i provvedimenti clemenziali richiamati nel precedente paragrafo è necessario ripercorrere i passaggi fondamentali della sent. n. 200/2006. Questa decisione, difatti, nel proporre un'interpretazione dell'art. 87, c. 11, Cost. di dubbia sostenibilità, ha creato le premesse per consentire le recenti “slogature” ermeneutiche del potere di grazia.

Nel dirimere il conflitto di attribuzione sorto tra il Capo dello Stato ed il Ministro della Giustizia la Corte, nella parte motiva della sent. n. 200/2006, enucleò un vero e proprio paradigma sostanziale e procedurale ritenuto necessario per un esercizio del potere di grazia conforme a Costituzione<sup>10</sup>. In estrema sintesi, sul versante sostanziale la Corte rigettò la tesi, fino ad allora ampiamente sostenuta in dottrina, secondo cui la grazia è un atto duale polifunzionale utilizzabile sia come strumento di giustizia del caso concreto, sia come strumento politico<sup>11</sup> e stabili, diversamente, che essa svolge una sola ed unica

---

<sup>9</sup> Il pensiero è alla notissima sent. n. 1/2014. Il nesso tra le due decisioni, rinvenibile nel condizionamento della contingenza nella giurisprudenza costituzionale, è evidenziato da L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in questa *Rivista*, n. 2/2014, p. 4 del dattiloscritto.

<sup>10</sup> Come giustamente rilevato da T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.07.2006, p. 1, la decisione della Corte non si è limitata a risolvere, in concreto, il conflitto, ma ha fissato (*rectius*, preteso di fissare) «alcune coordinate generali che ne fanno una vera e propria sentenza cardine in materia di forma di governo».

<sup>11</sup> Hanno sostenuto la natura duumvirale dell'atto di grazia, già prima della decisione della Corte, seppur con varie sfumature e peculiarità: E. DI BENEDETTO, *Grazia (potere di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, t. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2835 ss.; P. ARMAROLI, *Grazia a Sofri? Un intrigo costituzionale*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006; C. PETTINARI, *La titolarità sostanziale del potere di grazia nell'ordinamento repubblicano. Considerazioni a margine dell'ord. n. 354 del 2005 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2005, p. 4035 ss.; M. SICLARI, *La grazia e i conflitti tra poteri*, in *Politica del diritto*, n.



funzione di «eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria»<sup>12</sup>. Nell'economia della decisione della Corte la delimitazione funzionale del campo di

---

3/2005, p. 451 ss.; D. CODUTI, *Il «caso Sofri» ed il potere di grazia*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2005, p. 181 ss.; A. MORRONE, *Potere e responsabilità nella concessione della grazia. Un caso concreto di caos istituzionale*, in *il Mulino*, n. 5/2005, p. 894 ss.; E. BALBONI, *Il potere di grazia e le sue procedure*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2005, p. 627 ss.; M. SICLARI, *Concessione della grazia e controfirma ministeriale (a proposito di due recenti proposte di riforma)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, t. III, Giappichelli, Torino, 2005, p. 585 ss.; T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, cit., p. 1 ss.; P. POMANTI, *Grazia*, in *Digesto delle discipline penali*, III agg., Utet, Torino, 2005, p. 654 ss.; R. ROMBOLI, *La concessione della grazia tra capo dello Stato e ministro della giustizia*, in *Foro italiano*, I, 2005, p. 2919 ss.; N. ZANON, *Un'opinione (vagamente) dissenziente sul potere di grazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004, p. 601 ss.; L. ELIA, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettiva?*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, t. II, Jovene, Napoli, 2004, p. 781 ss.; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 200; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 98 ss.; T.F. PUGGIONI, *Il potere di grazia e il «caso Sofri»: (ir)responsabilità ministeriale o (ir)responsabilità presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2013, p. 831 ss.; M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 73 ss.; R. QUINTAVALLE, *Il potere di grazia secondo prassi e consuetudini costituzionali. La sua attualità nel vigente sistema penale*, in *Cassazione penale*, n. 11/2001, p. 3241 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 543; V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992, pp. 178-179 ss.; E. SELVAGGI, *Grazia. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, 1989, pp. 2-4; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 236; G. GUIGLIA, *Spunti e interrogativi sul potere di grazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1985, p. 575 ss.; G.U. RESCIGNO, *Art. 87, commi X-XII, Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1978, p. 278 ss.; F. DETTORI, *Osservazioni in tema di organizzazione del potere di grazia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1976, p. 2127 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Grazia. a) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 757 ss.; A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 55. V. inoltre, nello stesso senso, i contributi di E. BALBONI, G. BELFIORE, M. BETZU, R. BIN, L. BRUNETTI, E. CACACE, M. GORLANI, A. GUAZZAROTTI, R. MANFRELOTTI, D. MESSINEO, I. NICOTRA, L. PESOLE, B. PEZZINI, S. PRISCO, A. RIDOLFI, in *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Giappichelli, Torino, 2006.

Hanno sostenuto la tesi della grazia come atto governativo, tra gli altri: P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 295 ss.; G. GEMMA, *Clemenza (profili costituzionali)*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, v. III, Utet, Torino, 1989, p. 145 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Jovene, Napoli, 1992, p. 244

<sup>12</sup> Punto 6.2. del *Considerato in diritto*.

applicazione della grazia e la conseguente esclusione degli atti di clemenza per ragioni politiche fungeva da contrappeso rispetto alla riconduzione di tale potere alla esclusiva spettanza del Presidente della Repubblica, definito dal giudice delle leggi «... organo *super partes*, rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il "circuito" 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>13</sup>.

La grazia, precisò la Corte, risponde «a finalità essenzialmente umanitarie, da apprezzare in rapporto ad una serie di circostanze (non sempre astrattamente tipizzabili), inerenti alla persona del condannato o comunque involgenti apprezzamenti di carattere equitativo, idonee a giustificare l'adozione di un atto di clemenza individuale, il quale incide pur sempre sull'esecuzione di una pena validamente e definitivamente inflitta da un organo imparziale, il giudice, con le garanzie formali e sostanziali offerte dall'ordinamento del processo penale». Quindi, proseguì la Corte, la funzione della grazia è, in definitiva, «quella di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell'art. 27 Cost., 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'art. 2 Cost., non senza trascurare il profilo di "rieducazione" proprio della pena». È evidente, argomentò ancora il giudice delle leggi, che «determinando l'esercizio del potere di grazia una deroga al principio di legalità, il suo impiego debba essere contenuto entro ambiti circoscritti destinati a valorizzare soltanto eccezionali esigenze di natura umanitaria».

Il nucleo essenziale del ragionamento della Corte, dunque, si fondava sull'esistenza di un *trait-d'union* indissolubile tra il riconoscimento alla clemenza individuale di una funzione unicamente umanitaria e l'attribuzione esclusiva di tale potere al Presidente della Repubblica. A voler seguire fino in fondo il ragionamento della Corte ciò significa che se alla grazia fosse stata riconosciuta anche una funzione "politica" non sarebbe stato logicamente possibile qualificare il potere di clemenza come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale in quanto la presenza di valutazioni politiche avrebbe

---

<sup>13</sup> Punto 7.1. del *Considerato in diritto*.

indotto a rendere il Guardasigilli pienamente partecipe alla fase decisoria del procedimento di adozione del decreto concessorio.

Sul versante procedurale, in armonia con quanto sancito dal punto di vista sostanziale, la Corte chiarì il ruolo esercitato dal Ministro della Giustizia e le conseguenti prerogative del Presidente della Repubblica. In particolare la sentenza si soffermò sia sul caso in cui il Ministro valuti positivamente i risultati dell'istruttoria effettuata e ritenga perciò sussistenti i requisiti per la concessione della grazia; sia sul caso in cui ritenga assenti i presupposti per l'emanazione del decreto e, in entrambi i casi, il Capo dello Stato decida di adottare il provvedimento clemenziale. Sia nell'una che nell'altra ipotesi, secondo la Corte, la controfirma ministeriale assumerebbe sempre e comunque un valore soltanto formale, essendo volta ad attestare la mera completezza e regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito. La controfirma del Guardasigilli, nel ragionamento della Corte, non acquisterebbe in nessun caso valore sostanziale, neppure quando vi fosse concordanza di valutazioni in merito alla concessione del provvedimento di grazia. Qualora il Ministro, viceversa, fosse contrario ad accordare il provvedimento di clemenza, le sue motivazioni sfavorevoli dovrebbero essere considerate dal Presidente della Repubblica alla stregua di un mero parere non vincolante<sup>14</sup>. In definitiva, spetterebbe sempre e comunque al solo Capo dello Stato «valutare autonomamente la ricorrenza, sulla base dell'insieme degli elementi trasmessi dal Guardasigilli, di quelle ragioni essenzialmente umanitarie che giustificano l'esercizio del potere in esame»<sup>15</sup>. Unico

---

<sup>14</sup> Sulla configurazione della controfirma ministeriale per come teorizzata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 200/2006 v. i contributi di F. BILANCIA, R. BIN, L. CARLASSARE, L. ELIA, G. PITRUZZELLA, G.U. RESCIGNO, G.M. SALERNO, *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2007, p. 455 ss.

<sup>15</sup> Punto 7.2.4. del *Considerato in diritto*. Già prima della sent. n. 200/2006 hanno sostenuto la tesi della grazia come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: G.B. FERRI, *Divagazioni di un civilista intorno al potere del Presidente della Repubblica di concedere la grazia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2005, p. 289 ss.; M. AINIS, *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2004, p. 97 ss.; M. CHIAVARIO, *L'esercizio del potere di grazia: considerazioni “a prima lettura” su una proposta di legge*, in *Legislazione penale*, n. 1/2004, p. 79 ss.; T.L. RIZZO, *Il potere di grazia del Capo dello Stato. Profili di diritto processuale*, in *Rivista della guardia di finanza*, n. 3/1998, p. 1071 ss.; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, il Mulino, Bologna, 1994, p. 463 ss.; E. GALLO, *Ancora sul potere di grazia (a proposito di un anomalo conflitto di attribuzione)*, in *Nomos*, n. 1/1992, p.

onere richiesto in quest'ultima ipotesi al Presidente della Repubblica sarebbe l'esternazione nel decreto concessorio delle «ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia, malgrado il dissenso espresso dal Ministro»<sup>16</sup>.

Il dibattito generato in dottrina dalla sent. n. 200/2006 è stato ampio e acceso e ha determinato l'emergere di valutazioni della decisione della Corte profondamente divergenti. In questa sede non è possibile ricostruirlo integralmente, ma sarà sufficiente ricordare che alcuni evidenziarono fin dal principio i limiti, le contraddizioni e i pericoli della decisione del giudice delle leggi<sup>17</sup>; altri, nell'accoglierla

73 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Cedam, Padova, 1976, p. 781; P. NICOSIA, *Grazia*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. VIII, Un. tip. - Ed. tor., Torino, 1968, p. 7 ss.; G. CAMERINI, *La grazia, la liberazione condizionale e la revoca anticipata delle misure di sicurezza*, Cedam, Padova, 1967, spec. p. 18; G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 258; M. PALMERINI, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1953, p. 254 ss.; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 903 ss.

V. inoltre, nello stesso senso, i contributi di E. BETTINELLI, F. BENELLI, M.A. CABIDDU, B. DI GIACOMO RUSSO, A. PUGIOTTO, in *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, cit.

<sup>16</sup> Punto 7.2.5. del *Considerato in diritto*.

<sup>17</sup> In chiave critica v. 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 *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2006, p. 2005 ss.; G.M. SALERNO, *Brevi riflessioni su alcuni aspetti problematici della sentenza della Corte costituzionale in tema di concessione della grazia*, ivi, p. 2017 ss.; M. TIMIANI, *La rappresentanza dell'unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in *Forumcostituzionale.it*, 20.7.2006, p. 1 ss.; G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87, in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 1706 ss.; M. BETZU, *Il potere di grazia: sull'eccesso di potere del decreto presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2006, p. 788 ss.; M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *Forumcostituzionale.it*, 13.9.2006, p. 1 ss.; M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2/2006, p. 1 ss.; C. ARENA, *Il potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 4/2006, p. 895 ss.; G.M. SALERNO, *Potere di grazia e forma di governo: una questione da affrontare*, in *Federalismi.it*, 6.12.2006, p. 1 ss.; M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in *Rivista AIC*, 2007, p. 1 ss.; F. LAFFAILLE, *Droit de grâce et pouvoirs propres du Chef de l'Etat en Italie*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 4/2007, p. 761 ss.; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., p. 190 ss.; L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, cit., p. 877 ss.; M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 96, che

con favore, ne sottolinearono pregi e virtuosità<sup>18</sup>. Così, si disse che con la sent. n. 200/2006 la Corte, giuridificando rapporti politici, avrebbe distrutto una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare<sup>19</sup>; che la Corte si sarebbe assunta «una grave responsabilità rompendo il rapporto tra clemenza individuale e interessi fondamentali della *pólis*»<sup>20</sup>; che si sarebbe trattato di una sentenza di portata ultramanipolativa fondata su argomenti indimostrati se non del tutto arbitrari<sup>21</sup>. In maniera opposta si sostenne, condividendone le argomentazioni, che la decisione del giudice delle leggi in commento si dovrebbe considerare una sentenza «tra le più significative nella conformazione costituzionale dell’attuale

---

osserva come la sostanziale complessità del decreto clemenziale esprimeva «una valutazione tesa a realizzare un ragionevole equilibrio tra unità della maggioranza ed unità nazionale sotto il particolare profilo del senso della giustizia»; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2010, p. 569; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010, p. 711.

<sup>18</sup> In chiave adesiva v. A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Forumcostituzionale.it*, 6.6.2006, p. 1 ss.; F. BENELLI, *La decisione sulla natura presidenziale del potere di grazia: una sentenza di sistema*, ivi, 2006, p. 1 ss.; L. NORI, *Una ricostruzione possibile alla luce della riforma del Titolo V*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 1/2006, p. 130 ss.; B. DI GIACOMO RUSSO, *La Corte costituzionale e la titolarità del potere di grazia in favore del Presidente della Repubblica*, in *Il Foro amministrativo – C.d.S.*, n. 11/2006, p. 2981 ss.; F. TERESI, *Annotazioni minime sulla sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale relativa al potere di grazia*, in *Nuove autonomie*, n. 2-3/2006, p. 551 ss.; M. VIGIANI, *La sentenza sulla grazia: un’importante pronuncia che trascende la mera risoluzione del conflitto tra il Quirinale ed il Ministero di via Arenula*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7/2007, p. 1630 ss.; L. CARLASSARE, *Capo dello Stato, Ministro controfirmante, Governo*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, vol. I, Cedam, Padova, 2007, p. 69 ss.; 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 *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De’ Santi*, a cura di A. Pisaneschi, L. Violini, vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 538; A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2007, p. 769 ss.; G. ROLLA, *L’organizzazione costituzionale dello Stato*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 333-334; A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 1 ss.

<sup>19</sup> 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*, cit., p. 2005 ss.

<sup>20</sup> M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., p. 198.

<sup>21</sup> L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, cit., p. 877 ss.

forma di governo»<sup>22</sup>; che, grazie all'obbligo di motivazione supplementare richiesto al Capo dello Stato in caso di parere contrario del Guardasigilli, avrebbe trovato espressione adeguata l'esigenza di trasparenza delle ragioni sottostanti il provvedimento clemenziale<sup>23</sup>; che la motivazione della sentenza avrebbe ricucito «i fili invisibili tra le due parti della Carta, ancorando la ragion d'essere della grazia alla garanzia dei valori epocali»<sup>24</sup>.

Nel rileggere a distanza di quasi dieci anni la sentenza della Corte sul potere di grazia credo di poter affermare che chi ne sostenne la fragilità argomentativa colse con pienezza i limiti e i rischi di quella decisione. Cercherò brevemente di spiegarne le ragioni.

A ben riflettere, la tesi secondo cui il potere di clemenza individuale sarebbe esercitabile solamente per ragioni umanitarie non trova conferme nel testo costituzionale, viceversa è ricavabile dallo stesso, in maniera più convincente, una soluzione interpretativa opposta. L'art. 87, c. 11 Cost., difatti, si limita a stabilire che il Presidente della Repubblica «può concedere grazia e commutare le pene» senza porre alcun limite di carattere funzionale all'esercizio di tale potere. L'assenza, nella disposizione citata, di delimitazioni di scopo<sup>25</sup> non è priva di significato, ma deve ricollegarsi alla sua intrinseca natura polifunzionale. Il potere di grazia, inteso in senso ampio è (come lo è stato in passato) uno strumento elastico, non suscettibile di essere previamente delimitato, privo di «paradigmi

<sup>22</sup> A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, cit., p. 3.

<sup>23</sup> L. CARLASSARE, *Capo dello Stato. Ministro controfirmante, Governo*, cit., p. 80.

<sup>24</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")*, cit., p. 538.

<sup>25</sup> E difatti, rispetto alla questione della possibile delimitazione dell'ambito applicativo della grazia tramite fonte subordinata alla Costituzione, G. ZAGREBELSKY, *Grazia. a) Diritto costituzionale*, cit., pp. 760-761, rileva l'assenza di limiti giuridici all'esercizio del potere di grazia che non siano esclusivamente di forma e «... l'impossibilità per il legislatore ordinario di specificare (e quindi limitare) le ipotesi di impiego ... e di precisarne i possibili contenuti...». Nello stesso senso G.U. RESCIGNO, *Art. 87, commi X-XII, Cost.*, cit., p. 279, che osserva come «... la grazia per sua natura non tollera criteri rigidi e predeterminati per la sua concessione e dunque non è ammissibile una legge o un regolamento indipendente o qualsiasi atto normativo che pretendesse di regolare la concessione della grazia entrando nel merito ...».

normativi ai quali sorreggersi»<sup>26</sup>. Proprio per questa sua *ratio* l'istituto della grazia può essere adoperato, seppur in situazioni eccezionali<sup>27</sup>, sia per soddisfare esigenze equitative, di giustizia del caso concreto, riconducibili alla condizione personale del condannato (c.d. grazie "umanitarie")<sup>28</sup>, sia per favorire la soluzione di questioni (interne o internazionali) apprezzabili solamente in chiave di opportunità/inopportunità<sup>29</sup> che prescindono, in tutto o in parte, da considerazioni di ordine umanitario relative al soggetto graziato (c.d. grazie "politiche")<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Così M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., p. 194, che osserva inoltre come anche la grazia "umanitaria" sia espressione anch'essa di un apprezzamento politico in quanto determinata da esigenze non "ordinarie", valutabili dalla magistratura, ma da esigenze "straordinarie", coinvolgenti considerazioni inevitabilmente "politiche".

<sup>27</sup> Osserva correttamente G. GEMMA, *Grazia e rieducazione del condannato: una dissenting opinion*, in *Forumcostituzionale.it*, 11.07.2006, p. 3, che per evitare che la valutazione dell'eccezionalità delle situazioni che giustificano un provvedimento di grazia possa apparire arbitraria, «... solo rilevanti interessi costituzionali (e non qualsiasi motivo politico), la cui realizzazione sia compromessa dalla ordinaria applicazione della pena detentiva, possono giustificare la cessazione di quest'ultima».

<sup>28</sup> Sulle questioni della giustizia, dell'equità e della ragione v. G. FASSÒ, *La legge della ragione*, Giuffrè, Milano, 1999 (rist.).

<sup>29</sup> Per G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 193-194 ss., l'atto di grazia si presta sia come strumento di giustizia «... se le motivazioni che la sorreggono riguardano la necessità di temperare nel caso concreto gli effetti della rigida applicazione della legge penale generale e astratta, per evitare conseguenze contrarie al sentimento di giustizia», sia come strumento politico «... tutte le volte in cui il suo uso sia rivolto ad evitare le conseguenze politicamente inopportune derivanti dalla esecuzione della sentenza penale di condanna».

<sup>30</sup> Convince pienamente, in questi termini, quanto sostenuto da M. STRONATI, *Il governo della 'grazia'. Giustizia sovrana e ordine giuridico nell'esperienza italiana (1848-1913)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 13, secondo cui «Qualunque sia l'angolo d'osservazione della 'grazia', a prescindere dalle finalità del suo esercizio, affiora la sua ingombrante natura politica oggetto dell'imbarazzo della scienza giuridica che innesca un gioco di rimpalli sulla competenza disciplinare». Sul notissimo caso Dreyfus si sofferma A. BRUNIALTI, *Grazia (diritto di)*, *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. VII, parte II, Milano, 1935, p. 534, per osservare come «sopra tutto, non si cerchi un fondamento giuridico ad un istituto che non scaturisce dal diritto ma dall'equità e vuol essere ed è precipuamente politico» e per aggiungere che «... qui non entrano più in conto le considerazioni di giustizia, ma quelle di buon governo, e triste è il popolo che non siasi preparata all'uopo una benefica valvola di sicurezza». Sulla stessa linea anche le considerazioni di G. PENSO, *Grazia*, in *Novissimo digesto italiano*, v. VI, Utet, Torino, 1937, p. 499, secondo cui «tutti gli atti di clemenza trovano la loro base in ragione di politica opportunità» e F. RACIOPPI,



La formulazione aperta dell'art. 87, c. 11, Cost., scelta dal costituente, dunque, in linea con quanto già previsto dall'art. 8 dello Statuto albertino, ha voluto confermare quella che ritengo essere l'irriducibile polifunzionalità della grazia e il suo possibile uso, seppur eccezionale, quale valvola di sicurezza per situazioni "politiche" e/o umanitarie imprevedibili<sup>31</sup>. Si consideri, comunque, che la distinzione tra grazie "umanitarie" e "politiche" ha solamente un valore tutt'al più descrittivo, non certo prescrittivo come ha preteso la Corte costituzionale. È oltretutto arduo, in concreto, distinguere tra «grazie "puramente" umanitarie e grazie "puramente" politiche»<sup>32</sup>, considerato che in ogni caso un seppur minimo «grumo di politicità»<sup>33</sup> è rilevabile in qualunque provvedimento clemenziale<sup>34</sup>.

Non convince, di conseguenza, il nesso che la Corte ha rilevato tra l'art. 87, c. 11 Cost. e l'art. 27, c. 3 Cost., per cui la grazia sarebbe concedibile solamente se la pena per il condannato si mostrasse, in concreto, contraria al senso di umanità e quindi non più rieducativa. L'art. 27, c. 3, Cost. sancisce dei valori costituzionali di primaria importanza che possono al più giustificare la concessione di taluni provvedimenti clemenziali, ma non certo circoscrivere l'ampiezza funzionale del potere di grazia precludendo che ragioni differenti – sempre e comunque determinati da «rilevanti interessi costituzionali»<sup>35</sup> – stiano alla base dei decreti concessori.

Il tentativo di delimitare il potere di clemenza a ragioni esclusivamente umanitarie si spiega, nel ragionamento della Corte, solamente se si considera la seconda parte dell'apparato argomentativo della sent. n. 200/2006. Difatti, sarebbe stato insostenibile qualificare la grazia come atto formalmente e

I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, v. 1, Unione tipografico-Editrice torine, Torino, 1909, p. 8.

<sup>31</sup> Sulla continuità tra Statuto albertino e Costituzione repubblicana in merito alla natura e all'interpretazione del potere di grazia v. M. STRONATI, *Il governo della 'grazia'. Giustizia sovrana e ordine giuridico nell'esperienza italiana (1848-1913)*, passim.

<sup>32</sup> M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., p. 195.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> A conferma di quanto sostenuto v. L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia: dal contesto al testo*, cit., 888.

<sup>35</sup> G. GEMMA, *Grazia e rieducazione del condannato: una dissenting opinion*, cit., p. 3.

sostanzialmente presidenziale, obiettivo al quale il giudice costituzionale chiaramente puntava, ma nello stesso tempo ribadire il carattere polifunzionale dell’istituto. Detto in altri termini, sarebbe stato arduo trovare argomenti per giustificare l’attribuzione in via esclusiva, ad un organo politicamente irresponsabile, di un potere esercitabile anche per ragioni “politiche” in senso stretto.

Al contrario, così ha ragionato la Corte, una volta «spoliticizzato»<sup>36</sup> l’esercizio del potere di grazia non sarebbe apparso né incongruo né pericoloso lasciare al solo Presidente della Repubblica, in quanto rappresentante dell’unità nazionale e organo *super partes*, la decisione in merito alla concessione dei provvedimenti di clemenza. Il giudice delle leggi, riducendo la portata applicativa della grazia, cercava così di evitare la facile obiezione per cui assegnare alla controfirma ministeriale apposta sui decreti clemenziali una funzione meramente formale avrebbe significato attribuire al Capo dello Stato un potere fuori controllo, in grado di prestarsi a tanto facili quanto inaccettabili abusi. È evidente, nell’ottica della Corte, che una grazia adottabile solo per eccezionali e straordinarie ragioni di carattere umanitario, svuotata di ogni possibile connotazione politica, non si sarebbe potuta prestare ad usi impropri da parte del Presidente della Repubblica.

In sostanza la sent. n. 200/2006 ha respinto la tesi, pur autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo cui per evitare il rischio di abusi non sarebbe stato necessario negare la polifunzionalità della grazia, ma sarebbe stato sufficiente qualificarla come atto a partecipazione eguale, in quanto ciò avrebbe implicato (e implicherebbe) la necessità di un accordo tra Capo dello Stato e Guardasigilli e quindi una forma di controllo reciproco di un organo rispetto all’altro<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> L’espressione è usata da G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario durante il mandato di Napolitano*, cit., p. 616.

<sup>37</sup> Ha chiarito come la qualificazione del potere di clemenza come atto complesso, grazie al controllo reciproco del Presidente della Repubblica e del Ministro della Giustizia, consentirebbe di evitare possibili abusi nel suo esercizio L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 236, che accoglie l’idea di un concorso effettivo di entrambi gli organi al contenuto deliberativo dell’atto, in quanto unica tesi «che consenta di ridimensionare l’atto stesso: impedendo, da un lato, che il Presidente divenga la fonte esclusiva di privilegi penali, senza poter soddisfare quell’esigenza di pari trattamento, che solo il Ministro della giustizia è in grado di apprezzare globalmente; e, d’altro lato, evitando il paradosso di un Ministro che, diversamente, diverrebbe l’unico ed incontrollato depositario d’una potestà

In conclusione, l'arbitraria riduzione, da parte della Corte, del campo funzionale della grazia alle sole ragioni umanitarie costituiva il contrappeso rispetto al riconoscimento della spettanza esclusiva del potere di clemenza al Capo dello Stato. Nel momento in cui la Corte ha negato al potere di grazia la natura di atto a partecipazione eguale la controfirma ministeriale non poteva più controbilanciare la decisione assunta dal Presidente della Repubblica. In questi termini l'*iter* argomentativo sviluppato dalla Corte presenta un limite strutturale che ne mina le fondamenta: l'indimostrata quanto "artificiosa" compressione dello spazio funzionale della grazia<sup>38</sup>. Vedremo infatti che proprio la debolezza degli argomenti utilizzati per spiegare l'ammissibilità delle sole grazie "umanitarie" ha consentito al Presidente della Repubblica, già con l'emergere dei primi casi di grazia manifestamente politica, il facile superamento del restringimento funzionale sancito dalla Corte e la conseguente ulteriore distorsione del potere di grazia.

---

di clemenza già spettante al monarca». In termini analoghi v. L. ELIA, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettivo?*, cit., p. 789, che sottolinea l'esigenza di garantismo insita nella dualità della grazia; G. ZAGREBELSKY, *Grazia. a) Diritto costituzionale*, cit., p. 767, per cui la controfirma sarebbe in grado di bloccare ogni iniziativa del Capo dello Stato «giudicata non opportuna dal Governo e dalla maggioranza parlamentare sulla quale esso si appoggia»; D. CODUTI, *Il «caso Sofri» ed il potere di grazia*, cit., p. 200, per cui la convergenza nella decisione delle volontà dei due organi coinvolti consentirebbe di evitare che il Presidente della Repubblica sia indotto a concedere la grazia a condannati eccellenti; E. BALBONI, *La clemenza è (prevalentemente) presidenziale ma non è sovrana*, in *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, cit., p. 16; E. DI BENEDETTO, *Grazia (potere di)*, cit., p. 2839; F. LAFFAILLE, *Droit de grâce et pouvoirs propres du Chef de l'Etat en Italie*, cit., p. 798.

<sup>38</sup> Più convincente è, a mio avviso, la tesi diametralmente opposta, ovvero che in fondo, tutti gli atti di clemenza hanno un rilievo politico, come ha messo bene in evidenza L. ELIA, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettivo?*, cit., p. 789, secondo cui anche le grazie umanitarie, in realtà, «costituiscono atti di governo incidenti sulla politica della giustizia e non già esercizio imparziale di poteri incidenti sul funzionamento dell'apparato statale».

### **3. L’esercizio del potere clemenziale dopo la decisione della Corte e la grazia «simbolica» per i terroristi altoatesini.**

Il primo seguito della sent. n. 200/2006 è stato l’immediata costituzione, da parte del neo-eletto Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, dell’*Ufficio per gli Affari dell’Amministrazione della Giustizia* e, al suo interno, di un apposito *Comparto Grazie*, al quale è stato assegnato, tra gli altri, il compito di trattare le pratiche relative alla concessione delle grazie<sup>39</sup>. In tal modo il Quirinale ha recepito e fatto proprio, anche dal punto di vista organizzativo, il riconoscimento al Capo dello Stato dell’esercizio in via esclusiva del potere clemenziale<sup>40</sup>.

Nel corso del primo mandato Giorgio Napolitano ha adottato ventitré provvedimenti di clemenza individuale, viceversa non ha concesso nessuna grazia nel suo secondo, breve, mandato<sup>41</sup>. Si tratta di un numero estremamente esiguo, se si considera che i suoi predecessori emisero una quantità ben più consistente di decreti, dagli oltre quindicimila di Einaudi fino ai centoquattordici di Ciampi<sup>42</sup>. Si consideri, tuttavia, che il *trend* fortemente decrescente, determinato con ogni probabilità dalla legislazione volta a valorizzare il profilo rieducativo del detenuto grazie anche all’introduzione di misure

---

<sup>39</sup> Sull’istituzione di tale ufficio v. L. D’AMBROSIO, *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, in *Cassazione penale*, n. 2/2011, p. 781 ss.; A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, cit., p. 14 ss.

<sup>40</sup> Sul rapporto di consequenzialità diretta tra esclusione del carattere duale della grazia e istituzione dell’apposito Ufficio sono chiarissime le parole contenute sul sito del Quirinale: “La esclusione del carattere “duale” del potere di grazia ha indotto a individuare nuove procedure idonee ad agevolare l’esercizio dei poteri-doveri che, nella materia, la Corte ha attribuito al Capo dello Stato e al Ministro. Dopo la sentenza della Corte la cooperazione tra le strutture ministeriali e quelle della Presidenza della Repubblica è stata piena e leale. Grazie a essa si è pervenuti alla elaborazione di prassi condivise tese a sviluppare in modo sistematico i principi enucleabili dalla sentenza 200/2006. Per la Presidenza della Repubblica, dunque, il primo effetto “organizzativo” determinato dalla sentenza è stato quello della costituzione di un apposito Ufficio cui è stata affidata sia la trattazione delle pratiche relative alla concessione delle grazie e alla commutazione delle pene sia la trattazione di tutti gli altri affari in materia di giustizia connessi alle competenze del Capo dello Stato” ([www.quirinale.it/qnrw/statico/attivita/grazia/notagrazia.htm](http://www.quirinale.it/qnrw/statico/attivita/grazia/notagrazia.htm)).

<sup>41</sup> I dati, aggiornati al 14 gennaio 2015, fine della seconda Presidenza Napolitano, sono consultabili sul sito internet del Quirinale.

<sup>42</sup> V. nota precedente.

alternative alla detenzione carceraria, iniziò già con Cossiga, per giungere infine con Napolitano ad assestarsi nel senso di un uso estremamente accorto dell'art. 87, c. 11, Cost.

La diminuzione dei decreti concessori, ovviamente, da sola non spiega le ragioni del suo utilizzo, che possono essere esplorate solamente caso per caso. Per quanto concerne la presidenza Napolitano, in particolare, è possibile affermare che fino al caso Sallusti cinque provvedimenti appaiono, pur senza poterne avere la certezza, determinati da ragioni estranee a valutazioni di ordine strettamente umanitario. Mi riferisco, in particolare, ai decreti elargiti nel 2007 a favore di cinque cittadini austriaci per vicende legate ad atti di terrorismo compiuti molti anni prima in Alto Adige. Come è stato correttamente osservato, appare arduo giustificare i provvedimenti di grazia per i cittadini sudtirolesi con ragioni di carattere umanitario, posto che la clemenza ha prodotto la sola cancellazione della residua pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici italiani, senza alcun effetto concreto sulla vita sociale condotta in Austria dai condannati<sup>43</sup>. Si consideri, inoltre, che sul sito del Quirinale è reperibile il testo scritto di una conferenza stampa del Presidente della Repubblica resa in occasione della visita di Stato in Austria, poche settimane prima dell'adozione dei provvedimenti citati. Alla domanda di un giornalista che richiamava alcune affermazioni di Napolitano in merito alla particolare amicizia dell'Austria con l'Italia e alla necessità di superare talune questioni rimaste aperte, il Capo dello Stato, richiamando il caso dei terroristi altoatesini, così rispondeva: «Per persone la cui pena detentiva sia prescritta è senz'altro possibile un provvedimento di grazia per le pene accessorie. Naturalmente, sono misure più che altro simboliche. Significano sensibilità, buona volontà, per il superamento di vecchi contenziosi»<sup>44</sup>. Le

<sup>43</sup> Questo aspetto è messo bene in evidenza da M. PISANI, *La grazia nel settennato 2006-2013 del Presidente Napolitano*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 3/2013, p. 1471 ss. In termini analoghi G. DONATI, *Il potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale: una verifica empirica*, in *Studium iuris*, n. 7/8-2008, p. 786, osserva che nel caso dei terroristi altoatesini sarebbero carenti le ragioni umanitarie per cui l'atto di clemenza sarebbe più che altro «un contributo simbolico alla chiusura di un capitolo della storia. Una grazia, insomma, di valore latamente politico, per questo straripante dal recinto monofunzionale posto dalla Consulta».

<sup>44</sup> Il testo della conferenza stampa, del 28 giugno 2007, è pubblicata su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

considerazioni svolte rendono fondato il sospetto del possibile valore di “politica internazionale” delle grazie concesse ai cittadini austriaci. Nondimeno, poiché a differenza dei casi che saranno discussi nei prossimi paragrafi, il Quirinale non ha emanato un comunicato volto ad esplicitare le ragioni poste a fondamento delle clemenze *de quibus*, non è possibile averne la certezza. Possiamo tutt'al più considerare questi casi come un primo, significativo, campanello d'allarme di come la grazia solo umanitaria rischi di ingabbiare il potere clemenziale in uno schema artificiale troppo stretto per reggere alla pressione di eventi, anche politici, per la cui composizione l'art. 87, c. 11, Cost., potrebbe porsi quale valvola di sfogo unica o più confacente rispetto ad altre.

Negli altri provvedimenti adottati da Napolitano, viceversa, non emergono lampanti discostamenti rispetto al paradigma della grazia elaborato dalla Corte. In essi è facilmente rinvenibile un preponderante contenuto di carattere umanitario, equitativo, volto ad «eliminare le conseguenze chiaramente contrastanti con il comune senso della giustizia derivanti dalla stretta applicazione della legge»<sup>45</sup>. Si pensi, tra i vari, alla grazia concessa a Salvatore Piscitello, padre che uccise in condizioni drammatiche il figlio autistico, e a quella a favore di Ivan Liggi, poliziotto che cagionò la morte di un uomo nel corso di un concitato inseguimento automobilistico. In entrambi i casi le ragioni di giustizia del caso concreto appaiono dominanti rispetto ad ogni altra considerazione<sup>46</sup>.

Ciò si può spiegare considerando come, fino agli episodi più recenti, non siano state sottoposte al Presidente della Repubblica domande di clemenza tali da indurre, attraverso la dispensa di grazie motivate da ragioni “politiche” esterne rispetto alla condizione del condannato, ad una espressa *rupture* con la sent. n. 200/2006. E difatti, con l'affiorare dei primi autentici *hard cases* comportanti valutazioni di ordine strettamente “politico”, slegate rispetto al profilo rieducativo/umanitario del destinatario, il Capo dello Stato non si è fatto scudo della decisione della Corte per respingerli, ma pur

---

<sup>45</sup> Così, in generale, G. ZAGREBELSKY, *Grazia (diritto costituzionale)*, cit., p. 767.

<sup>46</sup> Ricostruisce diversamente la prima fase della presidenza Napolitano G. DONATI, *Il potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale: una verifica empirica*, cit., p. 783, che registra un «andamento “ondivago”» del Capo dello Stato.

mantenendo ferma la decisione del giudice delle leggi nella parte in cui ha attribuito al solo Presidente della Repubblica la spettanza del potere di grazia ne ha espanso l'ambito di applicazione rigettando di fatto la tesi della monofunzionalità dell'istituto clemenziale.

#### **4. Una prima (motivata) clemenza politica dopo la sent. n. 200/2006: il caso Sallusti.**

I decreti clemenziali a favore di Sallusti e Romano III sono stati accompagnati – forse a causa della valenza mediatica e politica dei casi – da due lunghi e articolati comunicati pubblicati sul sito web del Quirinale<sup>47</sup>.

Il primo caso si riferisce alla condanna a quattordici mesi di reclusione, confermata dalla Corte di Cassazione con sentenza del 23 ottobre 2012<sup>48</sup>, nei confronti dell'allora direttore del quotidiano "Libero" Alessandro Sallusti per concorso in diffamazione aggravata a mezzo stampa<sup>49</sup>. La decisione, ritenuta da molti sproporzionata ed eccessiva, ha generato un aspro dibattito tra le forze politiche e ha ricevuto ampia attenzione da parte dei mezzi di informazione: in breve, la condanna al giornalista ha assunto le sembianze di un vero e proprio caso politico. Alessandro Sallusti, è opportuno precisare, non

---

<sup>47</sup> L'analisi critica, dunque, non riguarderà direttamente i decreti presidenziali di clemenza, come è noto non pubblici e non ostensibili, ma i rispettivi comunicati che, plausibilmente, dovrebbero riportare in maniera completa le motivazioni. Si tenga presente, inoltre, che dal tenore letterale dei comunicati («la decisione tiene conto...»; «raccolge altresì gli orientamenti...»; «a fondamento della concessione della grazia il Capo dello Stato ha, in primo luogo, tenuto conto del fatto che...»; «in definitiva, con il provvedimento di grazia, il Presidente della Repubblica ha inteso dare soluzione...») non si evincono argomenti che possano indurre a ritenere riprodotte solo parzialmente le ragioni poste a fondamento dei provvedimenti di grazia in esame.

<sup>48</sup> Si tratta di Cass. pen., sez. V, 26 settembre 2012 (dep. 23 ottobre 2012), n. 41249. La sentenza è stata oggetto di un vivace dibattito tra gli studiosi del diritto penale e processuale penale in relazione a diversi profili, come quello connesso alla sospensione dell'esecuzione della pena detentiva. Su tali aspetti v. F. VIGANÒ, *Sulle motivazioni della Cassazione nel caso Sallusti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 24 ottobre 2012, p. 1 ss.; C. MERZI D'ERIL, *La condanna per diffamazione nei confronti di Sallusti: un paio di spunti, oltre le polemiche*, *ivi*, 28 novembre 2012, p. 1 ss.

<sup>49</sup> La diffamazione è stata rinvenuta sia a causa di un articolo firmato con lo pseudonimo *Dreyfus* sia per aver omesso il controllo sulla pubblicazione del titolo di un altro articolo di cronaca pubblicato lo stesso giorno.



ha scontato neppure un giorno di reclusione carceraria in quanto con un provvedimento del magistrato di sorveglianza, tra le perplessità della dottrina penalistica<sup>50</sup>, è stato ammesso fin da subito all’esecuzione della pena detentiva presso il domicilio.

Il 21 dicembre 2012, a poche settimane dalla decisione della Cassazione, in deroga alla consolidata prassi per cui la clemenza non veniva concessa a breve distanza dalla sentenza definitiva di condanna<sup>51</sup>, il sito web del Quirinale ha annunciato la firma del decreto di commutazione della pena al direttore del quotidiano “Liberò” ai sensi dell’art. 87, c. 11, Cost. Il comunicato, oltre a riferire l’avvenuta acquisizione dei pareri favorevoli del Ministro della Giustizia e del Magistrato di sorveglianza nonché delle osservazioni contrarie del Procuratore generale di Milano, ha esposto gli elementi di fatto e di diritto considerati decisivi dal Presidente della Repubblica: a) la presa d’atto che «il giornale sul quale era stato pubblicato l’articolo giudicato diffamatorio dopo la condanna del suo *ex* direttore [Sallusti] ha riconosciuto la falsità della notizia formalizzando con la rettifica anche le scuse»; b) il recepimento degli «orientamenti critici avanzati in sede europea, in particolare dal Consiglio d’Europa, rispetto al ricorso a pene detentive nei confronti di giornalisti»; c) la considerazione che «la volontà politica *bipartisan* espressa in disegni di legge e sostenuta dal governo, non si è ancora tradotta in norme legislative per la difficoltà di individuare, fermo restando l’obbligo di rettifica, un punto di equilibrio tra l’attenuazione del rigore sanzionatorio e l’adozione di efficaci misure risarcitorie»; d) l’intenzione di «ovviare a una contingente situazione di evidente

---

<sup>50</sup> A. DELLA BELLA, *Il caso Sallusti: la discussa applicazione della legge ‘svuotacarceri’ al condannato che abbia già beneficiato della sospensione dell’ordine di esecuzione della pena detentiva*, 5 dicembre 2012, in *Diritto penale contemporaneo*, p. 1 ss.

<sup>51</sup> La prassi è richiamata dallo stesso Presidente Napolitano in una nota informativa del 12 gennaio 2008 pubblicata sul sito web del Quirinale, che riproduce la *Risposta del Presidente Napolitano al sen. Gustavo Selva sulla questione della grazia a Bruno Contrada*. Napolitano ricorda che la grazia non può essere concessa quando essa costituisce «un improprio rimedio volto a sindacare la correttezza della decisione penale adottata dal giudice. Questa ultima affermazione trova conferma nel messaggio che il Presidente Scalfaro inviò ai Presidenti delle Camere il 24 ottobre 1997 ove sostenne che “qualora applicata a breve distanza dalla sentenza definitiva di condanna”, la grazia “ha 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».

delicatezza, anche nell'intento di sollecitare, nelle istituzioni e nella società, una riflessione sull'esigenza di pervenire a una disciplina più equilibrata ed efficace dei reati di diffamazione a mezzo stampa».

Si tratta di motivazioni che non affrontano in nessun passaggio le eccezionali esigenze di giustizia del caso concreto in cui si sarebbe trovato il condannato, ma che al contrario appaiono legate a considerazioni più generali di "politica legislativa", tali da rendere esplicita una prima sintomatica "fuga" dai limiti funzionali posti dalla sent. n. 200/2006.

Invero, secondo una parte della dottrina, orientata a minimizzare l'impatto dei casi in esame al fine di preservare la "tenuta" della sent. n. 200/2006, sarebbe scorretto considerare il caso Sallusti una grazia politica: 1) in quanto il giornalista sarebbe stato beneficiato di una commutazione della pena e non di una grazia in senso stretto, istituti concettualmente autonomi l'uno rispetto all'altro, come desumibile dalla formulazione dell'art. 87, c. 11, Cost., che li indica come se fossero due provvedimenti di natura diversa; 2) perché la condanna di un direttore di giornale per omesso controllo sul contenuto di un articolo «molto assomiglia a una forma di responsabilità oggettiva, rispetto alla quale il profilo rieducativo della sanzione detentiva appare assente in partenza», per cui il provvedimento di clemenza emesso dovrebbe essere ricondotto, ai sensi dell'art. 27, c. 3, Cost., a ragioni umanitarie<sup>52</sup>.

Nessuna delle due ragioni sopra esposte è condivisibile.

Quanto alla prima, credo al contrario che dalla formulazione dell'art. 87, c. 11, Cost. («Il Presidente della Repubblica ... può concedere grazia e commutare le pene») non si evinca affatto che la grazia in senso stretto e la commutazione della pena siano poteri autonomi e distinti. Al contrario i due istituti, non a caso inseriti in una stessa disposizione, sono riconducibili ad una medesima finalità clemenziale e possono considerarsi estrinsecazione di un medesimo potere<sup>53</sup>. Per questa ragione è d'uso comune – lo stesso ufficio del

---

<sup>52</sup> A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, p. 4.

<sup>53</sup> Così P. POMANTI, *Grazia*, in *Dig. disc. pen.*, III agg., 2005, p. 655. L'Autore ritiene oggi risolta, in dottrina, la questione «se il potere di commutare la pena rientri nel più generale potere di grazia – intesa quest'ultima in senso stretto – ovvero se debba intendersi come un autonomo potere (c.d. potere di commutazione)» nel senso che «entrambe le

Quirinale si chiama dopotutto *Comparto Grazie* – utilizzare il termine grazia in senso ampio per ricomprendere sia la grazia in senso stretto sia la commutazione della pena. Questo significa che i principi fissati dalla sent. n. 200/2006, pur riguardando un caso di grazia in senso stretto, debbono intendersi rivolti all’esercizio del potere clemenziale in generale. Ragionare diversamente porterebbe alla conseguenza assurda per cui il Presidente della Repubblica potrebbe concedere la grazia in senso stretto per considerazioni esclusivamente umanitarie, viceversa potrebbe accordare la commutazione della pena senza alcun limite di carattere funzionale e quindi anche per ragioni politiche.

Neppure la seconda ragione addotta può essere accolta. L’ex direttore di “Libero” Alessandro Sallusti è stato condannato non solo per omesso controllo sul contenuto di un articolo, ma altresì per aver disposto «con consapevolezza e volontà»<sup>54</sup> la pubblicazione di un ulteriore articolo manifestamente diffamatorio, firmato dall’autore con uno pseudonimo nel tentativo di sfuggire ad una prevedibile denuncia penale. Rispetto a questo secondo fatto risulta arduo escludere *a priori* che nei confronti di un condannato per un reato commesso in concorso doloso la sanzione detentiva sia in sé priva di una funzione rieducativa.

Ciò che rileva, nel riprendere l’analisi del comunicato quirinalizio, è che nessuna delle motivazioni accampate sia riconducibile, direttamente o indirettamente, a concrete ragioni di carattere

---

ipotesi sarebbero espressione del medesimo potere di clemenza», seguono cioè il «medesimo istituto e seguono lo stesso procedimento applicativo». In termini analoghi si esprime G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, cit., p. 175, che definisce la grazia in senso stretto come «un provvedimento individuale di clemenza che agisce, non diversamente dall’indulto, sulle pene comminate, condonandole o commutandole in altra specie di pena». In senso conforme v. altresì G. GIANZI, *Grazia (dir. proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 772; R. REALI, *Grazia. II) Diritto penale*, in *Enc. giur. Treccani*, XV, 1989, p. 1, che considera la grazia, come ricavabile dall’art. 87, c. 11, Cost., sia una causa estintiva individuale della pena, sia «un provvedimento determinante il mutamento della pena da eseguire in corso di esecuzione». Ancora più chiaramente M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 73, osserva che la grazia è un «provvedimento di clemenza concesso dal Presidente della Repubblica che permette la remissione, totale o parziale, della pena inflitta o la commutazione in un’altra sanzione», per cui «la nozione di grazia assorbe il condono delle pene, pure elencato tra le attribuzioni presidenziali».

<sup>54</sup> Così si esprime Cass. pen., sez. V, 26 settembre 2012, n. 41249.

equitativo o a peculiari condizioni del condannato, elementi imprescindibili nell'istruttoria delle pratiche sulle grazie strettamente umanitarie, come evidenziato da un documento ufficiale a firma del Consigliere del Presidente della Repubblica per gli Affari dell'Amministrazione della Giustizia elaborato successivamente alla sent. n. 200/2006<sup>55</sup>. Gli unici riferimenti del comunicato a fatti connessi alla vicenda Sallusti non concernono comunque comportamenti qualificabili come "operosi" da parte del giornalista e quindi apprezzabili ai sensi dell'art. 27, c. 3, Cost. I richiami, nell'ordine, alle dichiarazioni pubbliche di perdono rese dalla vittima della diffamazione, alla presa d'atto della rettifica dell'articolo diffamatorio ed alle scuse del giornale quando però Sallusti non ricopriva più la carica di direttore, sono tutti episodi estranei alla volontà del condannato e quindi irrilevanti al fine di valutarne il possibile ravvedimento.

Le restanti motivazioni palesate nel comunicato non fanno alcun riferimento alla vicenda concreta, ma svolgono più generali apprezzamenti di politica criminale. Si pensi alla considerazione che il Consiglio d'Europa avrebbe espresso degli orientamenti critici sul ricorso a pene detentive nei confronti dei giornalisti e alla rilevata esistenza di una volontà politica *bipartisan* volta ad attenuare il profilo sanzionatorio della diffamazione a mezzo stampa. Come si evince

---

<sup>55</sup> L. D'AMBROSIO, *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, cit., p. 780 ss. (il documento è consultabile altresì sul sito web del Quirinale). Nel punto 2.9 dello scritto si afferma che dopo la sent. n. 200/2006 «A seguito di rigorosi e approfonditi accertamenti, la grazia viene perciò concessa solo quando il senso di umanità cui le pene debbono ispirarsi – sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali della persona e sotto quello della emenda – non può essere garantito ricorrendo agli strumenti ordinari apprestati dal sistema penale e dall'ordinamento penitenziario (artt. 2 e 27 comma 3 della Costituzione)» (p. 783). Si precisa, poi, nel punto 2.10 dello scritto, che ogni decisione sul merito «è stata adottata dopo aver valutato: - la peculiarità umanitaria che il caso presentava (ad esempio, per la risalenza nel tempo del delitto commesso, per la età e incensuratezza del suo autore, per il contesto – "storico", personale, familiare – in cui si è verificato ...); - il periodo di pena espiato; - l'assenza di elementi dai quali dedurre l'attuale pericolosità del condannato; - gli esiti del processo rieducativo e, specie, per le domande di grazia relative a pene accessorie, l'intervenuto reinserimento sociale del condannato; - la condotta inframuraria tenuta; - le osservazioni delle vittime del reato o, in caso di loro morte, dei loro familiari; - la incompatibilità delle condizioni di salute del condannato con lo stato detentivo e la inattitudine a fronteggiarne la precarietà con i benefici ordinari (penali e penitenziari)» (p. 784).

dalla parte finale del comunicato, è alla luce di queste ultime considerazioni che il Capo dello Stato ha inteso ovviare ad una non meglio definita «contingente situazione di evidente delicatezza» per spronare così le forze politiche e sociali ad una maggior attenzione in merito all’opportunità di ridefinire le pene relative ai delitti commessi a mezzo stampa.

In sintesi, per la concessione della clemenza a Sallusti le considerazioni di carattere umanitario, secondo la sent. n. 200/2006 uniche e imprescindibili, sono state irrilevanti nell’*iter* decisionale seguito dal Presidente della Repubblica. Le cause determinanti il decreto concessorio sono state stringenti valutazioni di politica criminale, maturate in un dibattito politico che ha stimolato la presentazione di appositi progetti di legge nella convinzione, diffusasi tra le forze politiche, che nei confronti dei giornalisti condannati per reati a mezzo stampa la legge penale non dovrebbe prevedere la sanzione della reclusione<sup>56</sup>. Solamente la mancanza di una convergenza politica su tali proposte normative ha forse indotto il Presidente della Repubblica, a mo’ di *exemplum*, a commutare la pena per il giornalista. Possiamo perciò concludere nel senso che il provvedimento clemenziale per Sallusti non sia stato determinato da ragioni “umanitarie”, di giustizia equitativa, ma che al contrario esso sia stato mosso da considerazioni ulteriori, di “politica criminale” appunto, in questi termini da motivazioni strettamente politiche<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Quanto detto è confermato da un comunicato del Quirinale del 27 settembre 2012, quando il dibattito sulla stampa e a livello politico era particolarmente acceso, nel quale si rende noto dell’incontro tra il Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia, Paola Severino. A seguito di tale colloquio, si legge nel comunicato, le parti «hanno convenuto sulla esigenza di modifiche normative in materia di diffamazione a mezzo stampa, tenendo conto delle indicazioni della Corte europea di Strasburgo, non escludendo possibili ricadute concrete sul caso Sallusti».

<sup>57</sup> Dello stesso mio avviso M. PISANI, *La grazia nel settennato 2006-2013 del Presidente Napolitano*, cit., p. 1475, secondo cui «l’inciso finale del comunicato fa chiaramente intendere che dal provvedimento di “commutazione” esulavano del tutto intendimenti umanitari del tipo di quelli raccomandati dalla Consulta, e piuttosto si dava esplicito (ed in qualche modo anticipato) riconoscimento ad esigenze di politica legislativa». Analoga lettura del caso Sallusti è offerta da P. POMANTI, *Ancora sul potere di grazia*, in *Archivio penale*, n. 1/2013, p. 14, che ritiene la commutazione della pena per Sallusti dettata più che altro da ragioni politiche, quale stimolo per una riforma dei reati di diffamazione a mezzo stampa: «così, la grazia appare concessa più per ragioni di dissenso del Presidente della Repubblica nei confronti di una norma incriminatrice che avrebbe voluto diversa. Una

## 5. Una seconda (motivata) clemenza politica dopo la sent. n. 200/2006: il caso Romano III.

A distanza di pochi mesi dalla commutazione della pena per Sallusti il Presidente della Repubblica ha concesso un secondo provvedimento di grazia per molti aspetti analogo. Esso ha riguardato il colonnello statunitense della NATO Joseph L. Romano III, condannato alla pena di sette anni di reclusione con sentenza diventata irrevocabile il 19 settembre 2012, per il rapimento ed il susseguente trasferimento in Egitto dell'Imam di Milano Abu Omar, in concorso con numerosi agenti della CIA e del SISMI. La sentenza nei confronti del colonnello Romano, all'epoca dei fatti addetto alla sicurezza della base di Aviano, ne ha riconosciuto la piena responsabilità avendo egli contribuito materialmente al sequestro di Abu Omar<sup>58</sup>. Per un completo inquadramento del caso Romano III si tenga presente che non è stato possibile dare esecuzione alla sentenza della Corte di Cassazione in quanto il colonnello, già irreperibile nel corso delle indagini nonostante l'adozione nei suoi confronti di una misura cautelare, si è reso poi latitante fino alla concessione della grazia.

Il provvedimento di grazia, come si evince dal comunicato pubblicato sul sito del Quirinale, è stato concesso il 5 aprile 2013, come nel caso Sallusti a pochi mesi di distanza dalla sentenza definitiva di condanna, in contrasto con una prassi nettamente contraria a concedere un atto di clemenza che, per la tempistica ravvicinata, potrebbe apparire come un improprio quarto grado di

---

sorta di conflitto: un Parlamento che non modifica una norma incriminatrice ed un Presidente della Repubblica che concede la grazia poiché tale norma non viene modificata». V. altresì G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario durante il mandato di Napolitano (maggio 2006 – gennaio 2014)*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2013, p. 609, secondo cui «dalle affermazioni contenute nella nota quirinalizia che si sono appena riportate risulta chiaro che l'atto di clemenza in favore del giornalista non si fonda su peculiari e straordinarie esigenze di natura umanitaria o equitativa – che lo stesso beneficiario del provvedimento aveva dichiarato pubblicamente di reputare insistenti – bensì su valutazioni di ordine schiettamente ed esclusivamente politico».

<sup>58</sup> Il ruolo del condannato è consistito, in particolare, nell'aver consentito l'ingresso nella base del furgone con a bordo il rapito e di averlo, in seguito, fatto imbarcare su un volo diretto alla base di Ramstein in Germania.

giudizio, fortemente delegittimante per l'organo giudicante<sup>59</sup>.

Nella nota del Quirinale si è evidenziato che nel corso dell'attività istruttoria sono stati acquisiti, oltre alla documentazione relativa alla domanda di grazia avanzata dal difensore del condannato e alle osservazioni contrarie del Procuratore generale di Milano, anche il parere non ostativo del Ministro della Giustizia. Inoltre, si è precisato che il Presidente della Repubblica ha tenuto conto, a fondamento della concessione della grazia, dei seguenti elementi: a) che il Presidente degli Stati Uniti Obama, «subito dopo la sua elezione, ha posto fine a un approccio alle sfide della sicurezza nazionale, legato ad un preciso e tragico momento storico e concretatosi in pratiche ritenute dall'Italia e dalla Unione Europea non compatibili con i principi fondamentali di uno Stato di diritto»; b) che la stessa sentenza della Cassazione, pur escludendo il beneficio in capo all'imputato della causa di giustificazione dell'ordine delle autorità statunitensi, avrebbe ricordato i fatti drammatici dell'11 settembre 2001 ed il clima di paura e preoccupazione diffusosi in tutto il mondo con la conseguente adozione da parte degli Stati Uniti di drastici provvedimenti; c) che ai sensi del D.P.R. n. 27/2013, adottato successivamente alla condanna definitiva di Romano III, sarebbe ora possibile esercitare la rinuncia della giurisdizione italiana sui reati commessi da militari NATO in ogni stato e grado del processo, per cui «il sopravvenire di tale nuova disciplina costituisce sicuramente un fatto nuovo e rilevante il quale avrebbe fatto emergere un contesto giuridico diverso, più favorevole – nel presupposto della tempestività della rinuncia – all'imputato». Nella parte finale del comunicato si è sottolineato come, in definitiva, con la grazia a Romano III si sarebbe inteso «dare soluzione a una vicenda considerata dagli Stati Uniti senza precedenti per l'aspetto della condanna di un militare statunitense della NATO per fatti commessi sul territorio italiano, ritenuti legittimi in base ai provvedimenti adottati dopo gli attentati alle Torri Gemelle di New York». Si è così voluto ovviare, conclude la nota, «a una situazione di evidente delicatezza sotto il profilo delle relazioni bilaterali con un Paese amico, con il quale intercorrono rapporti di alleanza e dunque di stretta cooperazione in funzione dei comuni obiettivi di promozione della democrazia e di tutela della sicurezza».

---

<sup>59</sup> V. nota n. 39 relativa al caso Sallusti.



Le motivazioni poste a sostegno della grazia per il colonnello americano, esattamente come per il caso Sallusti, eccedono, a mio avviso, i limiti funzionali individuati dalla sent. n. 200/2006: nessuna tra esse, infatti, fa riferimento a specifici elementi di carattere umanitario o equitativo coinvolgenti la persona del condannato<sup>60</sup>. Rispetto al decreto concessorio per Sallusti, in aggiunta, sono presenti alcune motivazioni che non paiono ricollegabili neppure a valutazioni di stretta politica internazionale, apparendo più che altro dei deboli tentativi di mascheramento di una grazia strettamente politica con poco convincenti argomenti in punto di diritto.

Mi riferisco, innanzitutto, alla citazione di un passo della sentenza della Cassazione nel quale si accennerebbe alla drammaticità del clima creatosi successivamente ai fatti dell'11 settembre (v. sopra il punto b). Il richiamo potrebbe indurre a credere che il collegio giudicante pur ritenendo attenuabile, entro certi limiti, la gravità dei fatti compiuti dai condannati nell'ambito del rapimento di Abu Omar, non abbia potuto giungere a tale determinazione a causa della rigidità della legislazione penale allora vigente. In realtà, nella sentenza prevalgono nettamente giudizi di dura e ferma contrarietà rispetto alla gravità dei reati consumati, tali da rendere perfettamente corrispondenti e senza riserve le motivazioni della decisione rispetto alla sanzione inflitta.

Si appalesa, inoltre, inconferente il riferimento alla ritenuta mutata situazione normativa, successiva alla condanna definitiva degli imputati, determinata dal D.P.R. n. 27/2013 che, come più sopra accennato, consente oggi la rinuncia della giurisdizione italiana dei militari della NATO in ogni stato e grado del procedimento. Diversamente da quanto affermato nel comunicato del Quirinale, anche se tale modifica normativa fosse entrata in vigore prima della condanna definitiva di Romano III, non sarebbe affatto emerso un contesto normativo più favorevole per l'imputato. Invero, è ragionevole ritenere che se pure il Ministro della Giustizia avesse potuto presentare al giudice, nel corso del processo, la richiesta di rinuncia alla giurisdizione italiana, questa sarebbe stata respinta. La

---

<sup>60</sup> Sottolinea G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, cit., p. 195, come «è proprio attraverso la valorizzazione del giudizio concreto sulla personalità del condannato che può esplicarsi quella funzione della grazia che si è denominata di “personalizzazione” della pena».

spiegazione è semplice: il radicamento della giurisdizione italiana nei confronti degli imputati stranieri è stato determinato, come diffusamente motivato nella sentenza, dalla circostanza che il fatto contestato era configurato come reato solo in Italia, ma non negli Stati Uniti, dove appunto le detenzioni straordinarie erano legali. In assenza del presupposto della giurisdizione concorrente, dunque, il giudice non avrebbe mai potuto concedere l'autorizzazione alla rinuncia della giurisdizione italiana nei confronti degli imputati<sup>61</sup>.

Le motivazioni sopra esaminate, dunque, non spiegano le ragioni della grazia al militare della NATO. A svolgere una funzione chiarificatrice sono soltanto alcuni passaggi finali della nota del Quirinale che illustrano, questa volta con maggior persuasività, le ragioni che hanno indotto Napolitano a graziare il militare della NATO. Nella parte conclusiva del comunicato, infatti, il Capo dello Stato ha chiarito, con una espressione analoga a quella adoperata per il caso Sallusti, come la clemenza per Romano III abbia inteso ovviare ad «una situazione di evidente delicatezza» sotto il profilo delle relazioni bilaterali con un Paese amico come gli Stati Uniti, con il quale intercorrono rapporti di alleanza in funzione dei comuni obiettivi di promozione della democrazia e di tutela della sicurezza<sup>62</sup>.

I passaggi da ultimo richiamati mostrano come la grazia a favore di Romano III sia stata determinata da superiori ragioni di politica internazionale e forse, proprio per questo, null'altro vi sarebbe stato da aggiungere nel comunicato del Quirinale<sup>63</sup>. Di fronte alla “ragion di

---

<sup>61</sup> Osserva giustamente G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario...*, cit., p. 613, che «l'innovazione legislativa che il Quirinale indica tra le ragioni giustificative del provvedimento di clemenza, dunque, non poteva produrre alcun effetto favorevole all'imputato Romano e non è in grado pertanto di fornire una 'copertura' tecnico-giuridica ad una decisione interamente politica». In senso fortemente critico v. pure G. BARTOLINI, *La grazia al Co. Joseph L. Romano coinvolto nella extraordinary rendition di Abu Omar e il D.P.R. 11 marzo 2013, n. 27*, in *Blog della Società italiana di Diritto internazionale*, 7 maggio 2013, p. 1 ss.; D. GALLO, *Salvare il soldato Romano. Una grazia senza giustizia all'ombra di un intrigo internazionale*, in *Questionegiustizia.it*, 3 maggio 2013, p. 1 ss.

<sup>62</sup> Sulle possibili responsabilità di diritto internazionale in seguito alla concessione della grazia al colonnello Romano III v. le interessanti riflessioni di E. CARPANELLI, *Extraordinary renditions e diritti umani: alcune riflessioni sul caso Abu Omar*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2013, p. 315 ss.

<sup>63</sup> V. in senso conforme M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 5, secondo cui nella clemenza per Romano III «di umanitario non v'è nulla, e la motivazione della grazia è esplicitamente *politicienne*»; A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e*

Stato”, che si appalesa nel caso Romano III in maniera manifesta, le ulteriori motivazioni appaiono, più che altro, inutilmente posticce<sup>64</sup>.

## **6. Prefigurazioni di una terza (mancata) clemenza politica: il caso Berlusconi.**

Le clemenze per Sallusti e Romano III non sono due casi isolati. Alcuni comunicati emessi dal Quirinale in relazione alle vicende giudiziarie del *leader* politico Silvio Berlusconi, difatti, hanno dato conferma dell’abbandono, nell’interpretazione presidenziale della grazia, dei limiti funzionali sanciti dalla sent. n. 200/2006.

Nella lunga nota del 13 agosto 2013 il Capo dello Stato ha dato una risposta alle pressanti richieste di alcune forze politiche in merito alla concessione della grazia a Berlusconi, condannato qualche giorno prima con sentenza definitiva alla pena di quattro anni di reclusione per frode fiscale<sup>65</sup>. Ciò che colpisce nel comunicato è lo stretto collegamento rilevato tra gli effetti della condanna a Berlusconi, la stabilità del Governo Letta, allora in carica, e un possibile atto di clemenza per il *leader* del centro-destra. Il Presidente Napolitano, in particolare: a) ha ricordato come l’interesse fondamentale del Paese fosse lo sviluppo di un’azione di governo volta a produrre un deciso rilancio dell’economia e dell’occupazione; b) ha sottolineato come sarebbe stato fatale in quel frangente una crisi di governo in quanto avrebbe comportato instabilità e incertezza e avrebbe allontanato l’Italia dalla ripresa economica; c) ha apprezzato come le forze politiche di maggioranza avessero riaffermato il sostegno al governo Letta; d) non ha nascosto le tensioni politiche che sarebbero potute

---

dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 3, che osserva come nella vicenda in esame «il potere di clemenza individuale non risponde ad alcuna esigenza, né umanitaria, né equitativa»; G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario...*, cit., p. 613 ss.;

<sup>64</sup> Richiama la ‘ragion di Stato’ M. PISANI, *La grazia nel settennato 2006-2013 del Presidente Napolitano*, cit., p. 476: «una *ratio* che si può sintetizzare, ben lontano dalle ragioni umanitarie, o di tipo equitativo, e rieducativo dei singoli, col richiamo, nel senso più ampio del termine, della “ragion di Stato”».

<sup>65</sup> Per una approfondita ricostruzione critica della vicenda v. G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario durante il mandato di Napolitano*, cit., p. 617 ss.

nascere in seguito alla sentenza di condanna di Berlusconi e ha deplorato l'agitare, in contrapposizione a tale sentenza, di ipotesi impraticabili di scioglimento delle Camere; e) ha ritenuto comprensibile l'emersione di turbamento e preoccupazione «per la condanna a una pena detentiva di personalità che ha guidato il governo ... e che è per di più rimasto *leader* incontrastato di una formazione politica di innegabile importanza»; f) che è comunque necessario rispettare il principio di divisione dei poteri e l'indipendenza della magistratura.

Il Capo dello Stato si è poi soffermato sui requisiti richiesti per l'adozione di un atto di clemenza a favore di Berlusconi evidenziando tre aspetti: a) la necessaria presentazione di una domanda di grazia *ad hoc* per l'avvio della relativa procedura; b) la verifica della sussistenza di presupposti tali che «senza toccare la sostanza e la legittimità della sentenza passata in giudicato possono motivare un eventuale atto di clemenza individuale che incida sull'esecuzione della pena principale»; c) l'instaurarsi di «un clima di comune consapevolezza degli imperativi della giustizia e delle esigenze complessive del Paese».

Nella parte finale il comunicato ha ribadito, seppur con toni sfumati, la disponibilità a concedere la grazia a Berlusconi se utile per l'avvio di un dialogo tra le forze politiche improntato alla coesione e alla convergenza nell'interesse nazionale del Paese: «ogni gesto di rispetto dei doveri da osservare in uno Stato di diritto, ogni realistica presa d'atto di esigenze più che mature di distensione e di rinnovamento nei rapporti politici, sarà importante per superare l'attuale difficile momento».

Al comunicato sopra descritto, conciliante e possibilista nei contenuti ha fatto seguito, a distanza di pochi mesi, una dura e preclusiva nota quirinalizia. In essa il Capo dello Stato ha rilevato come le dichiarazioni pubbliche di Berlusconi sulla presunta faziosità politica di alcuni magistrati costituissero, in quel particolare frangente politico, un comportamento antitetico rispetto ai comportamenti distensivi richiesti nella precedente nota del 13 agosto al fine della creazione di un *milieu* favorevole «... per un eventuale intervento del Capo dello Stato sulla base della Costituzione, delle leggi e dei precedenti».

Si tratta di affermazioni che confermano, *ad abundantiam*, la mancata adesione del Presidente della Repubblica alla teoria

interpretativa della grazia intesa come atto esclusivamente umanitario. Si consideri, inoltre, che si tratta dell'ultima nota ufficiale del Presidente Napolitano in materia di grazia. Nei due anni successivi fino alle dimissioni del 14 gennaio 2015, difatti, il Capo dello Stato non ha più adottato alcun provvedimento clemenziale.

È perciò possibile trarre ora un bilancio della presidenza Napolitano in merito all'uso dell'art. 87, c. 11. Cost.

## **7. La configurazione della grazia dopo i casi Sallusti, Romano III e Berlusconi**

*a) la mancata stabilizzazione della teoria monofunzionale del potere di clemenza.*

La valutazione dell'impatto dei casi Sallusti, Romano III e Berlusconi sulla capacità della sent. n. 200/2006 di fungere da paradigma per la corretta interpretazione dell'art. 87, c. 11, Cost., dipende in via pregiudiziale dal riconoscimento o meno del valore di precedente vincolante alle sentenze risolutive di un conflitto interorganico.

Con riferimento al caso Romano III, infatti, una parte della dottrina ha ritenuto che la pur criticabile clemenza concessa al militare della NATO non avrebbe incrinato la portata precettiva della sent. n. 200/2006, la cui forza coattiva sarebbe rimasta intatta: la fuoriuscita di un singolo atto di grazia «dall'orizzonte costituzionale così tracciato ... non intacca né la regola né la sua doverosa implementazione, della cui regolarità è bene che il Presidente della Repubblica si faccia geloso custode, se intende – come deve – trasferire integra, al proprio successore, una prerogativa finalmente restituita al disegno costituzionale della pena»<sup>66</sup>.

Diversamente da quanto sostiene la dottrina in esame ritengo che i principi fissati dalla Corte nella sent. n. 200/2006 non possano essere qualificati come un vero e proprio precedente inderogabile per il Presidente della Repubblica e il Ministro della giustizia

---

<sup>66</sup> Così A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 9.

controfirmante. Concordo, difatti, con chi ritiene non sia possibile parlare in generale di un vero e proprio giudicato nell’ambito del conflitto interorganico in quanto «la apicalità degli atti in discussione e la mancanza di un rimedio come il giudizio di ottemperanza rendono necessaria la riduzione del giudicato a precedente di estrema stringenza»<sup>67</sup>. In questi termini il giudicato di una sentenza che risolve un conflitto tra poteri si forma tutt’al più in ordine alla spettanza delle attribuzioni contestate e non sul significato delle norme conferenti alla risoluzione del conflitto, ragion per cui la decisione della Corte sul potere di grazia può essere considerata un precedente autorevole ma non certo un atto giuridicamente vincolante<sup>68</sup>. Certamente, ma si tratta di una questione che meriterebbe una riflessione *ad hoc*, ci si dovrebbe interrogare più in generale sulle implicazioni determinate da una sentenza che risolve un conflitto tra poteri quando una delle parti è, come la Corte, un organo di garanzia al quale poi spetterebbe, come nel caso affrontato, dare attuazione alla decisione del giudice delle leggi.

È sul piano dell’“autorevolezza”, dunque, e non su quello dell’“autorità” che deve essere verificata la capacità di tenuta della decisione della Corte. In questi termini, per capire se la sent. n. 200/2006 possa essere considerata ancora oggi un punto di riferimento per l’interpretazione del potere clemenziale è necessario verificare se, a partire e sulla base di tale decisione, si siano instaurate delle convenzioni costituzionali, in funzione stabilizzatrice, ad essa conformi. Difatti, lo sviluppo da parte degli attori costituzionali coinvolti di una prassi ermeneutica di segno concorde rispetto a

---

<sup>67</sup> A. CERRI, *Appunti sul c.d. “giudicato costituzionale”*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2009, p. 2835, ed ivi per ulteriori riferimenti bibliografici in senso conforme. In linea con quanto sostenuto osserva G.M. SALERNO, *Brevi riflessioni su alcuni aspetti problematici della sentenza della Corte costituzionale in tema di concessione della grazia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2006, p. 2019, che «la declaratoria di incompetenza che accompagna la pronuncia di annullamento nei conflitti di attribuzione, non trascende per alcun verso il caso deciso e neppure fornisce una definizione valevole in astratto dei rapporti tra i poteri dello Stato coinvolti nel conflitto, né tanto meno costituisce un precedente giuridicamente vincolante per il futuro». Per l'impostazione classica in merito ad oggetto ed effetti del giudizio nel conflitto interorganico v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, Cedam, Padova, 1974, p. 200 ss.

<sup>68</sup> Così M. PISANI, *La grazia nel settennato 2006-2013 del Presidente Napolitano*, cit., p. 1470.

quanto sancito dalla Corte indurrebbe a ritenere consolidata la capacità conformante della decisione; al contrario, prassi interpretative discordanti mostrerebbero la mancata presa della stessa nel tessuto politico-istituzionale<sup>69</sup>.

Per rispondere a tale interrogativo è necessario considerare separatamente le due asserzioni fondamentali attorno alle quali si è dipanato l'apparato motivazionale della decisione del giudice delle leggi, ovvero da un lato la qualificazione della grazia come atto esclusivamente umanitario e dall'altro lato la riconduzione del potere clemenziale tra gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali. Le considerazioni da svolgere rispetto ai due profili richiamati sono, difatti, profondamente diverse.

Quanto alla prima asserzione enunciata dalla sentenza della Corte, abbiamo più sopra mostrato come i casi Sallusti, Romano III e Berlusconi ne abbiano portato alla luce l'estrema fragilità argomentativa. In tutti e tre gli *hard cases* sorti dopo la decisione del 2006 le considerazioni che hanno mosso il Capo dello Stato hanno fatto riferimento solamente a pressanti ragioni di ordine strettamente "politico" (politica criminale, politica internazionale, pacificazione/unità nazionale) considerate nei casi specifici costituzionalmente adeguate per l'adozione di un decreto concessorio. Nelle valutazioni del Presidente della Repubblica, alle prese con casi "scottanti" come quelli esaminati, è maturata la convinzione – in mancanza di decisivi argomenti contrari rinvenibili nel testo costituzionale – che la grazia possa, seppur in casi eccezionali, fungere ancora oggi da valvola di sfogo per risolvere questioni (come quelle sopra richiamate) non diversamente componibili e che, di conseguenza, non possa condividersi la tesi volta a espungere dall'ambito funzionale della clemenza eventuali matrici di tipo politico<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Sulle regole non scritte nel diritto costituzionale v. tra i tanti G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972; S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, p. 251 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Volume primo. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1990, p. 259 ss.; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>70</sup> Come ha scritto M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 5, i casi Sallusti e Romano III confermano «la fragilità della ricostruzione storica e dogmatica prospettata



Dobbiamo registrare, dunque, non solo la mancata emersione di convenzioni stabilizzatrici nel periodo considerato, ma ancor di più l’aspettarsi di un approccio esegetico all’art. 87, c. 11, Cost. di segno opposto. La sent. n. 200/2006 non ha esercitato, dunque, rispetto al primo assunto formulato dalla Corte, quella forza conformante nei confronti dei soggetti costituzionali coinvolti che pure molti auspicavano<sup>71</sup>.

È stata viceversa accolta da migliore fortuna nella prassi interpretativa del Quirinale, come vedremo nel prossimo paragrafo, la qualificazione del provvedimento di grazia come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale.

*b) Il consolidamento del potere di clemenza come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale.*

Come accennato nella parte iniziale del presente scritto, la delimitazione del perimetro funzionale della grazia soddisfaceva, nella logica della Corte, ad una esigenza di bilanciamento rispetto alla qualificazione del potere clemenziale come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. Detto in altri termini, per giustificare l’attribuzione esclusiva del potere di grazia al Capo dello Stato e la contestuale estromissione del Ministro della Giustizia dalla fase decisoria, lo stesso istituto clemenziale doveva essere espunto da ogni contenuto politico. L’equazione elaborata dalla Corte era semplice: poiché il Presidente della Repubblica è un organo imparziale, estraneo al circuito dell’indirizzo politico di maggioranza, il potere di grazia concepito come atto presidenziale non può mai da questi essere esercitato per ragioni di carattere politico, ma solamente in funzione dei valori costituzionali dei quali è il custode, *in primis* l’art. 27, comma 3 Cost.

Per le stesse ragioni di bilanciamento dei poteri sarebbe stato auspicabile che il ritorno della grazia politica registrato nella fase

---

dalla sent. n. 200 del 2006. La grazia (così come gli altri provvedimenti clemenziali) non è mai stata (e mai sarà) esercitata *solo* per ragioni umanitarie».

<sup>71</sup> Per tutti v. A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, cit., p. 6.

finale della presidenza Napolitano fosse stato accompagnato dalla riemersione, in funzione co-decisoria, del ruolo politico del Ministro della Giustizia così da ricondurre il potere clemenziale nell'alveo degli atti a partecipazione eguale<sup>72</sup>. Parte della dottrina, in effetti, ha ritenuto di poter evincere da alcuni passaggi dei più recenti comunicati quirinalizi, un'adeguata «valorizzazione dell'apporto del Ministro guardasigilli (e della conseguente copertura politica della scelta presidenziale)», tanto da poter concludere nel senso dell'avvenuto «ritorno» della grazia tra gli atti duumvirali<sup>73</sup>.

Invero, dai comunicati sui casi Sallusti e Romano III emerge, a mio avviso, un quadro opposto a quello desunto dalla dottrina richiamata che presta il fianco, come vedremo nel paragrafo successivo, a profili critici di particolare gravità. Difatti, il riferimento al grado di partecipazione assunto dal Guardasigilli nelle procedure di conferimento della grazia è qualificato: nel caso Sallusti come *avviso favorevole* del quale il Capo dello Stato ha tenuto conto, per la decisione finale, assieme alle altre osservazioni e pareri richiesti; nel caso Romano III come *parere non ostativo* che, assieme alla documentazione relativa alla domanda di grazia ed alle osservazioni contrarie del Procuratore generale di Milano, è stato considerato in vista della determinazione finale del Presidente.

L'avviso e il parere esternati nei procedimenti di grazia richiamati, lungi dal palesare una partecipazione sostanziale del Guardasigilli alla decisione finale fanno apparire i contributi del Ministro più come apporti tipici della fase preparatoria del procedimento di grazia che non della fase costitutiva dello stesso. Si tratta cioè di elementi istruttori utili per una piena contezza della questione sottoposta rispetto ad una decisione del Capo dello Stato assunta in piena

---

<sup>72</sup> M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., p. 198, chiudeva il commento alla sent. n. 200/2006 con queste parole: «Non si può escludere che in futuro i Presidenti della Repubblica, consapevoli dei rischi sottesi all'impostazione data dalla Corte al problema (consapevoli, potremmo dire, che quello ricevuto è davvero un dono avvelenato), si comportino *etsi sententia non daretur* e sollecitino, invece, secondo il modulo procedimentale implicato dagli atti complessi, la leale collaborazione del Governo, condizionando l'adozione della decisione finale al raggiungimento di un'intesa (in tal modo sfuggendo alla solitudine della decisione e della conseguente responsabilità)». Purtroppo, come ho cercato di dimostrare, questa pur auspicabile previsione non si è avverata.

<sup>73</sup> Così M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 5.

autonomia<sup>74</sup>. Nelle note quirinalizie non vi sono altri passaggi argomentativi dai quali si possa desumere la partecipazione del Ministro della Giustizia alla fase decisoria dell'atto, come all'opposto si sarebbe potuto evincere se nei comunicati si fosse prospettato, ad esempio, il raggiungimento di un'intesa tra i due attori costituzionali o il rispetto del principio di leale collaborazione.

Quanto fin qui sostenuto trova pieno riscontro, senza soluzioni di continuità, in tutti i principali comunicati in materia di grazia diffusi dal Quirinale dopo la sent. n. 200/2006. Nel primo di essi, adottato il 31 maggio 2006 per annunciare la clemenza a Bompreschi, il Presidente della Repubblica manifestò piena adesione alla decisione della Corte e, per l'effetto, rivendicò la esclusiva spettanza del potere di grazia: «... poi verrà il momento della decisione che spetta a me»<sup>75</sup>. Una formulazione analoga è rinvenibile altresì nel più recente e significativo comunicato del 13 agosto 2013 sul caso Berlusconi, ove è richiamata la sent. n. 200/2006, ma solamente per ricordare che essa «... ha confermato l'esclusiva titolarità» dell'esercizio del potere di grazia al Capo dello Stato sulla base dell'istruttoria condotta dal Ministro della Giustizia<sup>76</sup>.

In conclusione è possibile affermare che il riconoscimento, nella decisione della Corte, della titolarità sostanziale del potere di grazia al Presidente della Repubblica è stato oggetto di una costante e convinta adesione, priva di eccezioni, tanto da favorire la stabilizzazione sul punto di una significativa prassi interpretativa<sup>77</sup>. Una prassi, oltretutto,

---

<sup>74</sup> Sul rapporto tra parere e procedimento v. riassuntivamente G. CORREALE, *Parere (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 676 ss.; A. TRAVI, *Parere nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Utet, Torino, 1995, p. 601 ss.

<sup>75</sup> Il comunicato è reperibile sul sito web del Quirinale.

<sup>76</sup> Sul ruolo del Ministro della giustizia nel procedimento di concessione della grazia per come individuato dalla Corte costituzionale v. A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, cit., p. 774. Osserva sul punto L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, cit., che la sent. n. 200/2006 «pur non potendo eliminare la controfirma ministeriale del decreto, la degrada a mero atto dovuto, e, di conseguenza, rende in sostanza politicamente e giuridicamente irresponsabile il Ministro controfirmante di fronte alle Camere» (pp. 881-882).

<sup>77</sup> Quanto da me affermato non può che fondarsi sull'analisi dei comunicati il cui contenuto, fino a prova contraria, deve ritenersi corrispondente al vero. La conferma definitiva di quanto desunto dalle note quirinalizie sarebbe l'adozione di un provvedimento di clemenza con parere sfavorevole del Ministro della Giustizia, ipotesi che però nel corso della Presidenza di Napolitano non si è mai realizzata.

avvalorata *de facto* dal sempre attivo ufficio dedicato ai procedimenti di grazia istituito presso il Quirinale subito dopo la sentenza del 2006<sup>78</sup>.

## **8. La “slogatura” interpretativa del potere di grazia nella prassi della presidenza Napolitano: riflessioni conclusive e considerazioni critiche.**

L’esito dell’indagine svolta nei precedenti paragrafi è riassumibile nel senso che all’uso non solo “umanitario”, ma anche strettamente “politico” della grazia praticato nell’ultimo periodo della presidenza Napolitano non è corrisposta la condivisione di tale potere col Ministro della Giustizia<sup>79</sup>. La fonte di questa prassi “squilibrata” è, come già accennato, rinvenibile nell’incauta sent. n. 200/2006 rispetto alla quale è possibile concludere, in riferimento alle due ipotesi ricostruttive formulate nel paragrafo introduttivo, che non siamo di fronte a dei meri scostamenti, in qualche modo superabili, ma piuttosto al crollo insanabile di uno dei suoi punti più qualificanti. Difatti, della decisione della Corte è stata *de facto* accolta solamente la parte che, qualificando la grazia come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, ha consentito l’arroccamento del potere di clemenza nelle mani del Capo dello Stato. È stata viceversa ignorata la parte della sentenza che prospettava la grazia come atto esclusivamente umanitario. In tal modo si sono creati i presupposti, come è facile intuire, per un significativo *enlargement* del potere presidenziale di grazia<sup>80</sup>, criticabile per tre ragioni fondamentali.

Innanzitutto, è rinvenibile nella prassi contestata una rischiosa

---

<sup>78</sup> V. *supra*, § 3.

<sup>79</sup> Diversamente A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità*, cit., p. 6, secondo cui «caricata di una funzione politica» l’esercizio della grazia «è attratto inevitabilmente nell’orbita governativa, uscendo così dal dominio dei presidenti che verranno».

<sup>80</sup> Rileva la gravità della situazione consumatasi con i casi Sallusti e Romano III, anche se in una prospettiva parzialmente diversa da quella da me prospettata, G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario durante il mandato di Napolitano*, cit., p. 616, secondo cui la sent. n. 200/2006 «che aveva l’obiettivo di spolicizzare gli atti di clemenza attribuendoli alla solitaria scelta del Presidente della Repubblica ... finisce in concreto per precludere ogni forma di controllo, parlamentare o giurisdizionale, anche su ipotesi massimamente politiche di concessione del perdono presidenziale».

alterazione dell’equilibrio tra i poteri dello Stato. Non è possibile in questa sede ripercorre l’ampissimo dibattito sul valore della controfirma ministeriale<sup>81</sup>. Mi limiterò pertanto a manifestare la convinzione che tra le tante tesi formulate la più persuasiva sia quella secondo cui poiché dal combinato disposto degli artt. 87 e 89 Cost. si evince come tutti gli atti del presidente della Repubblica sono formalmente a partecipazione eguale, essi lo sono pure sostanzialmente, a meno che «robuste e documentate ragioni di sistema poss[a]no far escludere che la sequenza firma presidenziale - controfirma ministeriale esprima una sostanziale collaborazione di volontà dei due organi»<sup>82</sup>. In questa prospettiva non solo è difficile rinvenire giustificazioni che spieghino, dal punto di vista costituzionale, l’attribuzione al Presidente della Repubblica di un potere così ampio in materia di grazia, ma viceversa appaiono preponderanti le considerazioni critiche. Accettare che il Capo dello Stato possa esercitare in via esclusiva il potere di clemenza anche per ragioni strettamente “politiche” nel senso di estranee da considerazioni legate alla condizione personale del condannato, senza il fondamentale contrappeso, in sede decisoria, del Ministro della Giustizia, fa risaltare in tutta la sua stridente incongruenza l’esercizio di un potere senza responsabilità<sup>83</sup>. Si pensi, per tutti, alla grazia a

---

<sup>81</sup> Mi limiterò, in questa sede, a rinviare al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2007, p. 455 ss., con contributi di S. BARTOLE, F. BILANCIA, R. BIN, L. CARLASSARE, C. CHIOLA, P. COSTANZO, L. ELIA, G. PITRUZZELLA, G.U. RESCIGNO, G.M. SALERNO e, da ultimo, alla monografia di O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2010.

<sup>82</sup> Così M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., p. 191.

<sup>83</sup> Le critiche alla sent. n. 200/2006 che hanno sottolineato la scissione tra potere e responsabilità acquistano, rispetto alla ulteriore distorsione intervenuta nella prassi dell’ultimo Napolitano, una persuasività ancora maggiore. Tra le tante voci critiche cfr. M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, cit., p. 198; M. GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, cit., p. 3, secondo cui, con riferimento agli effetti della sent. n. 200/2006, «... rischiamo di trovarci di fronte ad un atto senza responsabilità, tanto più delicato e rilevante perché frutto dell’esercizio di un potere straordinario ed eccezionale, che deroga alla tradizionale separazione dei poteri e al regime ordinario delle responsabilità costituzionali»; M. TIMIANI, *La rappresentanza dell’unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, cit., p. 3 ss.; A. MORRONE, *Potere e responsabilità nella concessione della grazia. Un caso concreto di caos istituzionale*, cit., p. 898, ove osserva che «... qualunque risposta in

Romano III determinata da valutazioni di politica internazionale che avrebbero potuto contrastare con l'indirizzo politico della maggioranza di turno o comunque rispetto alle quali è difficile spiegare il mancato coinvolgimento, nella fase decisoria del provvedimento di grazia, del contributo del Guardasigilli quale portatore del punto di vista politico governativo.

Poiché negli atti sostanzialmente presidenziali la controfirma del Ministro della Giustizia si limita ad attestare la completezza e la regolarità del procedimento seguito, ne segue logicamente, come ha precisato la stessa sent. n. 200/2006, che «l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell'art. 89 Cost., trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza»<sup>84</sup>. Poiché dunque nei confronti del Guardasigilli e, più in generale del Governo, non può essere attivato, in sede parlamentare, il circuito della responsabilità politica in merito alle decisioni assunte dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 87, c. 11, Cost., esse restano prive di quel giusto contrappeso che solo la configurazione di tale potere come atto complesso potrebbe garantire.

La seconda ragione critica concerne la qualità delle motivazioni addotte per spiegare le ragioni dei provvedimenti di grazia dell'ultima fase della presidenza Napolitano. Come è emerso dall'analisi condotta nei paragrafi precedenti, pur essendo evidenti le considerazioni di natura politica che hanno mosso le clemenze adottate per Sallusti e Romano III e quella prefigurata per Berlusconi, le motivazioni avanzate appaiono, sia per quello che dicono, ma altresì per ciò che omettono, deboli e poco convincenti.

Quanto a ciò che dicono, le note del Quirinale hanno talvolta fatto seguire a considerazioni di natura politica argomenti di carattere giuridico non sempre pienamente persuasivi (si pensi, in particolare, al caso Romano III) nel tentativo di ammantare i decreti concessori

---

ordine alla titolarità di un potere costituzionale non può essere avulsa da una parallela e altrettanto necessaria considerazione del problema della imputazione di responsabilità che deriva dal suo esercizio»; D. CODUTI, *Il «caso Sofri» ed il potere di grazia*, cit., 181 ss.; T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, p. 1 ss.

<sup>84</sup> Punto 7.2.5 del *Considerato in diritto*.

con valutazioni di carattere oggettivo, forse anche per allontanare il possibile sospetto che i provvedimenti clemenziali apparissero come degli inaccettabili privilegi personali. Non a caso una parte significativa delle critiche mosse dalla dottrina alle motivazioni addotte dal Quirinale per giustificare i provvedimenti per Sallusti e Romano III hanno contestato proprio la sostenibilità giuridica delle argomentazioni utilizzate<sup>85</sup>.

Relativamente a ciò che i comunicati quirinalizi hanno omesso di spiegare è sufficiente rilevare come non sia stata fornita nessuna giustificazione sulle ragioni della deroga ad alcune prassi molto risalenti e radicate che lo stesso Presidente della Repubblica aveva in precedenza annunciato di voler rispettare e seguire convintamente nell'esercizio del potere di clemenza. Si tratta, in particolare, di due condizioni fino ad allora ritenute pregiudiziali: da un lato una distanza temporale sufficientemente lunga tra la condanna definitiva ed il decreto presidenziale al fine di non far apparire quest'ultimo come un improprio quarto grado di giudizio<sup>86</sup>; dall'altro lato che la richiesta di un provvedimento di clemenza abbia ad oggetto reati di non particolare gravità o efferatezza<sup>87</sup>. Invero, la deroga alle prassi indicate sarebbe stata facilmente spiegabile proprio in considerazione delle esigenze “politiche” connesse all'atto di clemenza, spesso imprevedibili e inattese, in forza delle quali potrebbero risultare eccezionalmente inapplicabili prassi o convenzioni costantemente

---

<sup>85</sup> Anche Secondo A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità*, cit., p. 6, l'uso improprio del potere di grazia potrebbe derivare da una «possibile, ipotetica *exit strategy* per particolari scabrose situazioni individuali, quando l'esecuzione di un giudicato di condanna trovasse resistenza nel peso politico del condannato», ma, si badi, per ragioni opposte a quelle da me sostenute. Secondo l'Autore, infatti, il rischio di provvedimenti clemenziali *ad personam* deriverebbe dall'uso duumvirale della grazia, in quanto la partecipazione del Governo alla decisione finale caricherebbe il potere clemenziale di una inevitabile carica politica. A me, invero, pare esattamente il contrario. Solo una co-decisione della grazia, difatti, potrebbe evitare che, in solitudine, il Capo dello Stato usi impropriamente il potere clemenziale.

<sup>86</sup> V. *supra*, §§ 4 e 5. G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario*, cit., p. 606, ricorda come fino ai casi esaminati Napolitano avesse sempre «atteso il passare di alcuni anni dalla sentenza definitiva prima di adottare l'atto di clemenza, per evitare che questo assumesse le improprie vesti di un ulteriore grado di giudizio».

<sup>87</sup> A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità*, cit., p. 5, ricorda che «il Presidente Napolitano ha sempre espresso un orientamento contrario alla concessione della grazia a condannati per reati di particolare gravità».



seguiti nell'*iter* di concessione della grazia. In sostanza, l'opacità e non linearità delle motivazioni dei comunicati è una conseguenza della difficoltà, per il Presidente della Repubblica, di adottare delle grazie che rispondano ad esigenze e valutazioni di natura prettamente politica, interna o internazionale, senza esporre il Quirinale a obiezioni e insinuazioni in grado di delegittimare la posizione di equilibrio costituzionale che tale organo dovrebbe garantire<sup>88</sup>.

La terza e ultima ragione critica si ricollega ad alcune considerazioni di carattere più generale che in questa sede è possibile solo accennare. Il pericoloso slittamento di un potere di grazia a così largo spettro verso il Presidente della Repubblica è un indice significativo di come siano fondate le intuizioni di coloro che, pur da prospettive differenti, hanno registrato la trasformazione di ruolo che ha investito il Capo dello Stato negli ultimi tempi<sup>89</sup>. Consentire che sul

---

<sup>88</sup> È una conferma di come la prassi dell'ultimo Napolitano abbia assunto una piega che si allontana nettamente dagli improbabili moduli procedurali predisposti dalla sentenza n. 200/2006. Cfr. A. PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla Presidenza Napolitano)*, cit., p. 8, in merito all'obbligo di motivazione per il Capo dello Stato richiesto dalla decisione della Corte e agli elementi di trasparenza che tale "vincolo strutturale" avrebbe potuto garantire.

<sup>89</sup> Le riflessioni sul Presidente della Repubblica sono numerose e articolate, oltreché sviluppate a partire da approcci metodologici diversi e differenziate da conclusioni opposte tra loro. Mi limiterò pertanto a rinviare ad alcuni autori per indicare le principali "teorie" sviluppate sul punto: AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggieri, Giappichelli, Torino, 2011; AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, a cura di A. Baldassarre, G. Scaccia, Aracne, Roma, 2012; AA.VV., *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, a cura di M. Cecchetti, S. Pajno, G. Verde, Palermo, :duepunti, 2012; U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 1 ss.; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 7 ss.; O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 21 ss.; A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 35 ss.; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 47 ss.; D. GALLIANI, *Metodo di studio e «settennato» Napolitano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 61 ss.; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, il Mulino, Bologna, 2013; M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 1 ss.; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, p. 287 ss.; S. NICCOLAI, *Il declino delle funzioni*

Quirinale si concentrino decisioni primariamente politiche è funzionale a quella propensione che, di fronte alla crisi di legittimazione delle forze politiche, favorisce l’allocazione di tali decisioni in luoghi istituzionali apparentemente “neutri”, a-politici. Si alimenta così quel processo di «regressione oligarchica della democrazia»<sup>90</sup> che sottrae sempre più linfa vitale al circuito della rappresentanza politica tratteggiato in Costituzione, rischiando di produrne l’irreversibile deperimento. La stessa sent. n. 200/2006 non è dunque estranea rispetto al fenomeno accennato. Al contrario essa ha strizzato l’occhio all’idea che alle questioni complesse, difficili, si possa trovare una soluzione semplice, senza mediazioni, depurata degli ostacoli “politici”; che alle vie tortuose e spesso lente della politica possa sostituirsi l’immediatezza della decisione monocratica; che l’informe e ingarbugliato rapportarsi dei soggetti politici possa essere rimpiazzato da moduli procedimentali iper-giuridicizzati. In realtà, poiché tale tentativo si rivela spesso impossibile a causa della sua artificialità l’esito finale può generare esiti difformi da quelli voluti determinando, in particolare, il mero “mascheramento” delle negoziazioni tra interessi e rapporti coinvolti, che restano così insidiosamente celate nelle stanze del decisore.

Per le ragioni esposte è fortemente auspicabile sia l’abbandono della prassi avviata con i casi Sallusti, Romano III e Berlusconi, sia la definitiva archiviazione della ricostruzione offerta dalla giurisprudenza costituzionale. Sarebbe quanto mai opportuno il ritorno della grazia come atto complesso, frutto della co-decisione del Capo dello Stato e del Ministro della Giustizia. Solamente il reciproco controllo esercitato dagli attori costituzionali coinvolti potrebbe creare le premesse per un utilizzo più accorto, controllabile e trasparente

---

*maieutiche nella prassi della presidenza Napolitano*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, v. I, Cacucci, Bari, 2012, p. 491 ss.; I. PELLIZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 79 ss.; C. PINELLI, *Napolitano visto dai costituzionalisti*, in *il Mulino*, n. 3/2013, p. 453 ss.; G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 1 ss.; P. STANCATI, *Della “neutralità” del Capo dello Stato in tempo di crisi: sulla (presunta) “deriva presidenzialista” nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all’esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, p. 1 ss.

<sup>90</sup> S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, Einaudi, Torino, 2014, p. 215.

della grazia anche quando essa è utilizzata, eccezionalmente e con estrema cautela, per ragioni di tipo strettamente politico.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**  
Giuditta **BRUNELLI**  
Paolo **CARETTI**  
Lorenza **CARLASSARE**  
Elisabetta **CATELANI**  
Pietro **CIARLO**  
Claudio **DE FIORES**  
Alfonso **DI GIOVINE**  
Mario **DOGLIANI**  
Marco **RUOTOLO**  
Aldo **SANDULLI**  
Massimo **VILLONE**  
Mauro **VOLPI**

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,  
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,  
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,  
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,  
Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)