

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**ANDREA DEFFENU**

**SUL POTERE DI GRAZIA DEL PRESIDENTE DELLA  
REPUBBLICA NELLA PRASSI PIÙ RECENTE**

**25 NOVEMBRE 2019**



## Andrea Deffenu Sul potere di grazia del Presidente della Repubblica nella prassi più recente

SOMMARIO: 1. L'esercizio del potere di grazia dopo la [sent. n. 200/2006](#) della Corte costituzionale. - 2. I provvedimenti clemenziali del Presidente Mattarella: le grazie umanitarie. - 3. *Segue*. Le grazie politiche "dubbe". 4. *Segue*. Le grazie politiche "manifeste". - 5. Considerazioni finali.

### 1. L'esercizio del potere di grazia dopo la [sent. n. 200/2006](#) della Corte costituzionale

Le riflessioni di Pasquale Costanzo sul potere di grazia del Capo dello Stato dopo la [sent. n. 200/2006](#) della Corte costituzionale<sup>1</sup> mi offrono la possibilità di svolgere alcune considerazioni complessive sulla prassi presidenziale degli ultimi anni, che svolgerò a partire dall'analisi della Presidenza Mattarella, oramai giunta a metà del suo mandato. Premetto fin da subito che la posizione di Pasquale Costanzo in merito alla decisione della Corte e alle sue conseguenze diverge dalle convinzioni cui sono giunto in precedenti lavori<sup>2</sup>. Questa discrepanza non impedisce, anzi costringe lo studioso a interrogarsi ulteriormente sulla bontà delle proprie tesi, ad affinarne le argomentazioni e a verificare, in concreto, il continuo svolgimento delle prassi, nel caso *de quo* di quelle presidenziali.

I numeri relativi all'esercizio del potere di grazia da parte del Presidente della Repubblica Mattarella nella prima parte del suo mandato sono particolarmente interessanti. Difatti, dal suo insediamento nel febbraio 2015 al mese di ottobre 2019 – periodo in cui sono state scritte le presenti note – il Capo dello Stato ha adottato 20 provvedimenti clemenziali, tutti previo parere favorevole del Ministro della Giustizia<sup>3</sup>. Sono state esaminate, complessivamente, 1581 pratiche, numerose delle quali, tuttavia, erano manifestamente prive dei requisiti per poter essere valutate nel merito (253), per cui sono state archiviate d'ufficio; altre pratiche (423) sono state archiviate o "poste agli atti" in quanto, per la maggior parte, la pena era stata *medio tempore* espiata; altre ancora (221), sono state rigettate in quanto, nel complesso «... il Presidente della Repubblica ha ritenuto che le esigenze poste a fondamento della domanda di clemenza risultassero già adeguatamente tutelate per effetto degli ordinari strumenti personali, sostanziali e processuali, e penitenziari»<sup>4</sup>. I numeri piuttosto esigui dei provvedimenti di grazia adottati da Mattarella confermano l'uso sempre più centellinato che i Presidenti della Repubblica, in particolare a partire dalla seconda metà degli anni '80, hanno fatto della prerogativa di cui all'art. 87, comma 11, Cost.: dagli oltre 15000 provvedimenti di Einaudi, 7423 di Gronchi, quasi 1000 di Segni e Merzagora, 2925 di Saragat, 7490 di Leone, 6095 di Pertini,

---

<sup>1</sup> Mi riferisco, in particolare, a P. COSTANZO, *Controfirma (risposta ad un quesito dopo la sent. n. 200 del 2006 della Corte costituzionale in tema di grazia)*, in *Giur. cost.*, n. 1/2007, p. 479 ss.; *Idem*, *Il potere di grazia chiave di decifrazione per rinnovati scenari istituzionali?*, in 2006 *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, a cura di A. Giorgis, E. Grosso, J. Luther, Einaudi, Torino, 2016, p. 303 ss.

<sup>2</sup> P. COSTANZO ha «... tentato di rappresentare una posizione in linea con l'innovativa decisione della Corte e più in generale (ereticamente) aperta a proposte di rilettura delle dinamiche costituzionali» (*Il potere di grazia chiave di decifrazione per rinnovati scenari istituzionali?*, cit., p. 309). Cfr. per una lettura diversa della [sent. n. 200/2006](#) A. 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*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 3/2015, p. 1 ss.

<sup>3</sup> Sul sito del Quirinale sono riportati, in forma aggregata, i dati concernenti l'uso del potere di grazia del Presidente Mattarella aggiornati al 28 febbraio 2019. Per il periodo successivo e fino al 31 ottobre 2019, ho individuato, sul sito della Presidenza della Repubblica, i comunicati relativi ad ulteriori 5 decreti. Non si può escludere, tuttavia, che possano esserne stati concessi di altri ai quali non è stato fatto seguire un comunicato. Di conseguenza, il dato indicato di 20 provvedimenti clemenziali deve considerarsi provvisorio, in attesa di un nuovo aggiornamento delle tabelle pubblicate sul sito del Quirinale.

<sup>4</sup> Così si legge sul sito del Quirinale: <https://www.quirinale.it/page/provclp>.

si è passati, con un *trend* decrescente, ai 1395 di Cossiga, 339 di Scalfaro, 114 di Ciampi e 23 di Napolitano, fino ai 20 – per ora – di Mattarella.

È indubbio che, prima la legge 26 luglio 1975, n. 354, di riforma dell'ordinamento penitenziario e poi la legge 10 ottobre 1986, n. 663, che ha introdotto, tra l'altro, nuove e più incisive misure alternative alla detenzione, hanno favorito il naturale decremento dei decreti di grazia. Tuttavia, la trasmutazione più incisiva dell'istituto clemenziale, che coincide – non a caso – con la fine del mandato di Ciampi e l'inizio del settennato di Napolitano è stata determinata dalla più sopra citata [sent. n. 200/2006](#) della Corte costituzionale, sulla quale mi soffermerò nei paragrafi successivi. I provvedimenti di grazia adottati dal Presidente Mattarella riflettono, questo è l'aspetto scientificamente di rilievo, questi due profondi cambiamenti: le decisioni assunte, difatti, sono contenute nel numero, ma rilevanti e impattanti, dal punto di vista del diritto costituzionale, nel merito.

## 2. I provvedimenti clemenziali del Presidente Mattarella: le grazie umanitarie

Se limitassimo l'analisi dei decreti di grazia (*rectius*: dei comunicati del Quirinale che ne riproducono le motivazioni) emanati da Mattarella ai soli cinque adottati nel 2019 se ne potrebbe dedurre la piena adesione del Capo dello Stato al *dictum* della [sent. n. 200/2006](#) della Corte costituzionale.

Si considerino, innanzitutto, tre provvedimenti del 14 febbraio 2019, oggetto di un unico comunicato quirinalizio. La nota della Presidenza espone le ragioni per le quali le decisioni adottate nei confronti di Franco Antonio Dri, Gianfranco Vergelli, Vitangelo Bini, abbiano comportato l'estinzione, per tutti e tre i condannati, del residuo di pena ancora da espiare: rispettivamente, tre anni e sei mesi per Dri, cinque anni e sei mesi per Vergelli, cinque anni e otto mesi per Bini. Senza entrare nei particolari delle vicende giudiziarie dei soggetti, il comunicato precisa che, nel valutare le domande di grazia, sulle quali il Guardasigilli ha espresso parere non ostativo, il Capo dello Stato ha tenuto conto: a) dell'età avanzata dei condannati e delle loro precarie condizioni di salute; b) dei pareri favorevoli espressi dalle autorità giudiziarie; c) delle «eccezionali circostanze in cui sono maturati i delitti, evidenziate nelle sentenze di condanna»<sup>5</sup>.

Per cogliere con pienezza le peculiarità dei casi oggetto del perdono presidenziale si consideri che il primo graziato – Franco Dri – fu condannato a oltre sei anni di reclusione per aver ucciso, al culmine dell'ennesima lite maturata in un ambito familiare molto pesante e difficoltoso per gli anziani genitori, il figlio tossicodipendente. Gli altri due graziati, già molto anziani all'epoca in cui commisero il fatto delittuoso, avevano entrambi ucciso le mogli malate di Alzheimer, spinti dal desiderio di non veder più soffrire, dopo lunghe e sempre maggiori sofferenze, le rispettive consorti.

Non v'è alcun dubbio, dunque, che le ragioni sottostanti l'adozione dei provvedimenti clemenziali siano state di tipo umanitario, dunque volte a «temperare nel caso concreto gli effetti della rigida applicazione della legge penale generale e astratta, per evitare conseguenze contrarie al sentimento di giustizia»<sup>6</sup>. Siamo di fronte, dunque, a delle decisioni che presentano i requisiti “standard” tipici delle grazie derivanti da eccezionali situazioni personali che avrebbero reso, nei tre casi richiamati, l'espiazione della pena non più funzionale alla rieducazione del condannato, ma al contrario iniqua e sproporzionata. È difficile pensare che i tre graziati siano stati destinatari di un qualche privilegio personale, ovvero che le decisioni del Capo dello Stato abbiano delegittimato le sentenze di condanna

---

<sup>5</sup> Il comunicato è reperibile sul sito del Quirinale al link <https://www.quirinale.it/elementi/23327>.

<sup>6</sup> La definizione di grazia umanitaria è di G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 194 ss.

dei giudici, tenuto conto che, come da prassi, tra i provvedimenti giurisdizionali e i decreti presidenziali è trascorso un congruo lasso di tempo<sup>7</sup>.

### 3. *Segue*. Le grazie politiche “dubbie”

Senonché, se allarghiamo lo spettro di indagine alle decisioni ex art. 87, comma 11, Cost., adottate da Mattarella fin dall’inizio del suo mandato, lo scenario si apre a considerazioni ben differenti. Tralascero i provvedimenti di grazia umanitaria più palesi<sup>8</sup>, per richiamare quelli dubbi o manifestamente politici.

Tra i casi incerti, il primo riguarda la grazia concessa a favore di Antonio Monella, condannato per omicidio volontario ad oltre sei anni di reclusione. Il comunicato del Quirinale ha cercato di offrire una spiegazione incentrata su ragioni prive di connotazione politica, e ha messo in luce che: a) il detenuto ha tenuto un comportamento positivo durante la detenzione; b) in virtù della clemenza parziale di due anni sarebbe rimasta da espiare una pena residua inferiore a tre anni, rientrando nell’ambito di applicazione dell’affidamento in prova al servizio sociale; c) in conseguenza del punto b), l’Autorità giudiziaria avrebbe potuto valutare la sussistenza dei presupposti per l’applicazione di misure alternative al carcere, utili per proseguire il percorso rieducativo<sup>9</sup>.

A ben riflettere, le motivazioni sopra riassunte non forniscono delle spiegazioni sufficienti sul perché un soggetto condannato per omicidio sia stato graziato, ma si limitano a esporre, da un lato, considerazioni marginali o comunque non decisive (il buon comportamento carcerario del detenuto) e, dall’altro lato, le conseguenze derivanti dal decreto clemenziale (applicabilità delle misure alternative al carcere), ma non indicano le cause che possono averlo generato. Potremmo dire, in sostanza, che il comunicato quirinalizio – e dunque il provvedimento di grazia – non esplicita alcuna convincente delucidazione sugli elementi che abbiano spinto il Capo dello Stato ad intervenire ai sensi dell’art. 87, comma 11, Cost. Le perplessità si accrescono se si considera il contesto politico nell’ambito del quale si è consumata la decisione presidenziale. Monella, difatti, era diventato negli anni precedenti una sorta di simbolo per il partito della Lega Nord, in quanto le circostanze nelle quali era stato commesso l’omicidio richiamavano la questione della legittima difesa domiciliare, tema sul quale tale forza politica aveva presentato diverse proposte di legge. Se poi si considera che, in maniera esplicita, i principali leader del partito avevano chiesto al Capo dello Stato un intervento clemenziale,

---

<sup>7</sup> Nel messaggio alle Camere del 24 ottobre 1998 il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro sottolineò, richiamando una costante prassi seguita in relazione alla concessione della grazia, che «qualora applicata a breve distanza dalla sentenza definitiva di condanna», essa avrebbe avuto «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». Successivamente, con un comunicato del 12 gennaio 2008 relativo al caso Contrada, il Presidente Napolitano richiamò quanto affermato da Ciampi e ribadì che «la grazia non può mai costituire un improprio rimedio volto a sindacare la correttezza della decisione penale adottata dal giudice».

<sup>8</sup> Si pensi, in particolare, ai seguenti provvedimenti: a) grazia a favore di Massimo Romani (comunicato del 23 dicembre 2015), determinata dalla considerazione che il soggetto scontava in Italia una condanna a quarant’anni di carcere, comminata in Thailandia per il reato di detenzione di sostanze stupefacenti, la cui pena era sproporzionata rispetto a quella prevista in Italia; b) grazia per Fabrizio Spreafico (decreto del 27 ottobre 2017), dovuta alle gravi condizioni di salute del condannato; c) grazia per Gastone Ovi (decreto del 9 febbraio 2018), ultraottantenne che uccise la moglie gravemente ammalata di Alzheimer; d) grazia in favore di un anziano, parrebbe per ragioni di salute, condannato per coltivazione di sostanze stupefacenti che l’uomo aveva sostenuto di utilizzare a fini terapeutici (è un caso al confine per la verità, perché si potrebbero pure scorgere, nella decisione, venature di stampo politico-criminale; l’assenza di un comunicato *ad hoc*, tuttavia, non mi consente di svolgere ulteriori considerazioni). Per maggiori approfondimenti su questi casi sia consentito rinviare ad A. DEFFENU, *L’interpretazione del potere di grazia nelle prime decisioni del Presidente Mattarella: verso il consolidamento (preoccupante) di una prassi distorta*, in *Studium Iuris*, n. 10/2016, p. 1117 ss.; *Idem*, *La scomparsa dei comunicati del Quirinale sui provvedimenti di grazia: assenza temporanea o nuova tecnica comunicativa?*, in AA.VV., *Costituzione e clemenza. Per un rinnovato statuto di amnistia e indulto*, a cura di S. Anastasia, F. Corleone, A. Pugiotto, Ediesse, Roma, 2018, p. 130 ss.

<sup>9</sup> Il comunicato del Quirinale, del 13 novembre 2015, è consultabile al link <https://www.quirinale.it/elementi/1962>.

sono evidenti i connotati politici assunti dal caso Monella<sup>10</sup>. La lettura della sentenza di condanna, oltretutto, non offre spunti dai quali emergano profili di carattere umanitario tali da far percepire come “ingiusta” la decisione del giudice. Al contrario, le motivazioni della Corte d’Assise d’appello di Brescia consentono di attribuire al delitto una dimensione che fa apparire la decisione – considerate le numerose attenuanti concesse – ragionevole e proporzionata. Difatti: a) «... il Monella, esperto cacciatore, dal balcone della propria camera da letto, dopo aver preso da sotto il letto, avere imbracciato ed armato il proprio fucile a canne sovrapposte (arma che gli era molto familiare), consapevolmente e volontariamente esplose una fucilata, puntando le canne verso il basso, ad altezza d’uomo, nei confronti della persona che si trovava alla guida e che stava rubando la fiammante Mercedes nuova di zecca (acquistata pochi giorni prima) ... In tale contesto ... evidente era la concreta probabilità che il colpo attingesse il conducente, provocandone la morte; Monella si rappresentò concretamente tale probabilità (o possibilità) ed agì nonostante tale rappresentazione e tale previsione»<sup>11</sup>; b) la Corte d’Assise non ha ritenuto applicabile l’esimente della legittima difesa domiciliare, introdotta pochi mesi prima del compimento dell’omicidio, in quanto, da un lato, al momento del fatto non era in corso alcuna aggressione alla persona del Monella o ai suoi familiari e, dall’altro lato, il colpo sparato col fucile verso l’autovettura poteva, più correttamente, essere indirizzato in aria a fini intimidatori; c) il Monella, come evidenziato nella decisione del giudice, «si era predisposto ad una reazione offensiva, come quella posta in essere, occultando sotto il letto un fucile da caccia, con le relative cartucce, in violazione delle doverose precauzioni richieste dalle norme sulle armi»<sup>12</sup>. La decisione di Mattarella, dunque, appare avvolta in una sorta di “nebbia motivazionale” che ne offusca le ragioni profonde, in quanto le spiegazioni addotte sono – a mio avviso – insufficienti per giustificare una grazia umanitaria. D’altro canto, il peso politico assunto dal caso Monella lascia il dubbio che le ragioni reali – di ordine politico – che hanno indotto il Capo dello Stato a decretare la grazia parziale non siano state esplicitate nel comunicato.

Vi sono, poi, altre due decisioni, più recenti, assunte da Mattarella con i decreti del 27 ottobre 2017 e del 9 febbraio 2018, ad apparire di dubbia natura. Tali provvedimenti sono accomunati dal fatto che il Quirinale non ha ritenuto necessario accompagnarli da un comunicato esplicativo delle ragioni poste a fondamento della decisione. Solamente da una tabella riepilogativa delle grazie concesse dal Presidente della Repubblica e pubblicata sul sito web è possibile avere conoscenza – in forma anonima e senza motivazioni – dell’avvenuta emanazione dei decreti. Una rapida ricerca sugli organi di stampa mi ha consentito di individuare i due casi in esame, senza però poterne trarre certezze in merito alle ragioni sottostanti la decisione presidenziale.

Mi limito a segnalare che il primo provvedimento concerne la grazia a favore di Livio Bearzi, preside di una scuola crollata a L’Aquila durante il terremoto e che determinò la morte di tre studenti. Il Preside era stato ritenuto responsabile di aver omesso la ristrutturazione dell’edificio e l’approvazione del piano di sicurezza. Non è possibile stabilire se l’atto clemenziale derivi da considerazioni di ordine politico, umanitario o misto, tuttavia è indubbio che l’assenza di una nota esplicativa del Quirinale – forse opportuna riguardando fatti che suscitano scalpore e attenzione da parte di stampa e opinione pubblica – non ha reso trasparente il provvedimento di Mattarella.

Valutazioni analoghe possono essere svolte nei confronti del secondo provvedimento, una grazia parziale a favore dell’ex vice-questore Pietro Antonacci, condannato a oltre 15 anni di reclusione per l’omicidio di un contrabbandiere avvenuto durante un inseguimento. Dalle notizie desumibili dalla stampa – difatti – non si può stabilire se, a fondamento del decreto presidenziale, siano state decisive ragioni umanitarie. Così, anche per scongiurare il dubbio – non implausibile in casi del genere – che la decisione sia stata favorita dall’elevata posizione professionale occupata in passato dal soggetto graziato, un comunicato ufficiale avrebbe consentito di conoscere le ragioni del Capo dello Stato.

---

<sup>10</sup> V. *amplius* A. DEFFENU, *L’interpretazione del potere di grazia nelle prime decisioni del Presidente Mattarella ...*, cit., 1119.

<sup>11</sup> Corte di Assise d’Appello di Brescia del 29 giugno 2012, 38.

<sup>12</sup> *Idem*, 51.

#### 4. *Segue*. Le grazie politiche “manifeste”.

A fronte di alcuni casi dubbi, ve ne sono altri che, a mio avviso, vanno qualificati come espressione manifesta di grazie di tipo politico, nel senso che le ragioni poste a fondamento della decisione presidenziale sono estranee o comunque marginali rispetto a considerazioni di carattere umanitario del condannato. Si tratta, in particolare, degli atti di clemenza concessi a tre persone coinvolte nel noto rapimento dell’Imam Abu Omar, vicenda che aveva già visto l’intervento del Capo dello Stato Giorgio Napolitano a favore del colonnello della Nato Joseph Romano III<sup>13</sup>.

Betnie Medero, Seldon Lady e Sabrina De Sousa hanno ricevuto il perdono presidenziale da Mattarella sulla base di considerazioni che potremmo valutare di politica internazionale *tout court*. I comunicati del Quirinale, infatti, spiegano con chiarezza che alla base degli interventi ex art. 87, comma 11, Cost., vi è stata la considerazione che gli Stati Uniti hanno annunciato l’interruzione delle *extraordinary renditions*, in quanto giudicate dall’Italia e dall’Unione europea non compatibili con i principi fondamentali di uno Stato di diritto<sup>14</sup>. In sostanza, come più ampiamente precisato nel primo comunicato relativo al caso Abu Omar e avente come destinatario Joseph Romano III «... con il provvedimento di grazia, il Presidente della Repubblica nel rispetto delle pronunce della Autorità giudiziaria ha 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 dall’allora Presidente e dal Congresso americani. L’esercizio del potere di clemenza ha così ovviato 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>15</sup>.

I comunicati del Quirinale, tuttavia, forse nel tentativo di ricondurre le grazie in esame a ragioni *lato sensu* umanitarie, hanno “integrato” l’argomento politico con ulteriori considerazioni di vario genere (fattuali, normative, ecc.) che invero, ad un’attenta analisi, ci appaiono, a seconda dei casi, ultronee, non conferenti o, comunque, marginali. Mi limiterò a segnalarne alcune:

a) la presa in considerazione della grazia all’agente della CIA Lady deriverebbe dalla constatazione che «il Capo dello Stato ha ritenuto di riequilibrare il trattamento sanzionatorio a lui inflitto rispetto a quello degli altri condannati per il medesimo reato»<sup>16</sup>. Tuttavia, la maggior condanna a carico di Lady non è qualificabile in alcun modo come una forma di ingiustizia derivante, ad esempio, dall’applicazione eccessivamente rigida della legge penale. Dalle motivazioni della sentenza di condanna, infatti, si evince come all’ex capo della CIA milanese sia stato contestato, in più rispetto agli altri condannati, lo svolgimento di un’attività «particolarmente intensa di organizzazione, coordinamento, reclutamento e realizzazione» del fatto delittuoso<sup>17</sup>. Un’affermazione analoga è formulata nella nota quirinalizia riguardante la De Sousa, ove si può leggere che la grazia parziale di un anno concessa sarebbe derivata – *inter alia* – dall’esigenza di riequilibrare la pena a suo carico rispetto a quella degli altri condannati. Anche in questo caso, tuttavia, non è chiaro in cosa consista il presunto squilibrio, considerato che, a parte la “mente”

---

<sup>13</sup> Su quest’ultima vicenda – anch’essa indubbia grazia politica – rinvio alle considerazioni svolte in A. DEFFENU, *La grazia (anche) “politica” come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale...*, cit., 26 ss.

<sup>14</sup> Il comunicato del Quirinale del 23 dicembre 2015 riguardante Betnie Medero e Seldon Lady è consultabile al link <https://www.quirinale.it/elementi/2194>; il comunicato del 28 febbraio 2017 riguardante Sabrina De Sousa è, invece, consultabile al link <https://www.quirinale.it/elementi/2651>.

<sup>15</sup> Il comunicato del Quirinale del 5 aprile 2013 è consultabile al seguente link: <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14800>.

<sup>16</sup> Così il comunicato del 23 dicembre 2015.

<sup>17</sup> V. la sentenza della Corte d’Appello di Milano del 15 dicembre 2010, 129, consultabile in [Diritto Penale Contemporaneo](#).

organizzatrice del sequestro, destinataria della più grave condanna a nove anni di reclusione, a tutti gli altri imputati “americani” – inclusa la De Sousa – è stata comminata la pena detentiva di sette anni. Del pari, la motivazione della sentenza è cristallina nell’individuare le responsabilità, consistenti nell’avere, assieme ad altri, «... deliberato e coordinato l’azione delittuosa, garantendo ad altri concorrenti nel reato anche l’appoggio in fase organizzativa e preparatoria di una struttura del SISMI e garantendo loro collegamenti ed assistenza ... anche per la qualità di componente della rete CIA in Italia»<sup>18</sup>;

b) per quanto concerne la De Sousa, il comunicato del Quirinale evidenzia che si è tenuto conto, tra l’altro, dell’«atteggiamento tenuto dalla condannata». Ora, a parte il fatto che un’affermazione così generica non consente di intendere in cosa si sarebbero concretizzati tali comportamenti, invero la condotta processuale tenuta dalla cittadina americana dovrebbe indurre a considerazioni opposte. Infatti, – e questo vale anche per gli altri soggetti graziati dal Capo dello Stato nell’ambito della vicenda Abu Omar – la De Sousa è stata dichiarata colpevole *in absentia*, rendendosi poi latitante in seguito alla condanna definitiva. Si tenga in considerazione, oltretutto, che l’agente della CIA è stato arrestato in Portogallo, alla fine del 2015, solamente grazie a un mandato di arresto europeo emesso dalla Procura di Milano e che non risulta che la De Sousa (e gli altri graziati) abbiano versato alla parte offesa e alla famiglia la somma di denaro riconosciuta dall’autorità giudiziaria a titolo di risarcimento del danno. Dovrebbe far riflettere, infine che, sempre la De Sousa, affidata in prova ai servizi sociali per un periodo di tre anni in seguito al decreto clemenziale, a pochi mesi dal termine sia fuggita negli Stati Uniti, violando il divieto di espatrio<sup>19</sup>. Non sono rinvenibili, pertanto, elementi dai quali si sia potuto trarre un apprezzamento positivo del comportamento della cittadina americana, che nella prassi presuppone che l’esecuzione della pena sia stata avviata<sup>20</sup>.

Da quanto rilevato, dunque, emerge: a) da un lato, l’assenza di ragioni di ordine umanitario, riconducibili alle condizioni soggettive o al comportamento positivo dei condannati (eventuali benefici premiali derivanti dal processo rieducativo, giudizio positivo sulla condotta inframuraria tenuta, ecc.); b) dall’altro lato, l’appalesarsi di considerazioni di ordine politico così forti da indurre all’adozione dei decreti presidenziali nonostante i comportamenti – non certo irreprensibili – assunti dai condannati.

## 5. Considerazioni finali

Ci siamo limitati a considerare, nel corso delle presenti riflessioni, i provvedimenti clemenziali adottati dal Presidente Mattarella. Considerazioni non dissimili potrebbero svolgersi anche per quanto concerne la presidenza Napolitano, nel corso della quale sono state assunte decisioni ex art. 87, comma 11, Cost. – penso alle grazie a favore di Sallusti, Romano III e quella prefigurata per Berlusconi – a seguito di considerazioni di carattere essenzialmente politico<sup>21</sup>. Mi pare di poter affermare che, complessivamente, a distanza di tredici anni dalla [sentenza n. 200/2006](#) della Corte costituzionale si sia assestata una prassi in forza della quale il potere di grazia non è più concepito – come avveniva in passato – come atto duale, espressione dell’accordo tra Capo dello Stato e Ministro della Giustizia, ma come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. Tale mutazione è stata indotta, ovviamente, dalla decisione della Consulta sopra richiamata in quanto, come si ricorderà, essa qualificò il potere di clemenza presidenziale quale atto di spettanza esclusiva del Presidente della Repubblica. Senza eccezione alcuna, dal [2006](#) ad oggi, il radicamento del potere di grazia nella sfera

<sup>18</sup> Corte d’Appello di Milano n. 3688 del 2010.

<sup>19</sup> *Corriere della Sera* del 26 ottobre 2019.

<sup>20</sup> Cfr. L. D’AMBROSIO, *Esercizio del potere di grazia dopo la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale*, in *Cassazione penale*, n. 2/2011, 780 ss.

<sup>21</sup> V. *amplius* A. DEFFENU, *La grazia (anche) “politica” come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale...*, cit., 1 ss.

decisionale esclusiva del Capo dello Stato è stato costantemente ribadito da Napolitano prima e da Mattarella poi, financo nello stesso sito del Quirinale<sup>22</sup>.

Il *punctum dolens* di quanto rilevato risiede nella constatazione che il recepimento della [sent. n. 200/2006](#) è stato solo parziale. Il punto di equilibrio della decisione della Corte, infatti, consisteva nel concepire il potere di grazia come atto presidenziale, ma a condizione che esso fosse esercitato solamente come «eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria»<sup>23</sup>. Come correttamente detto da Pasquale Costanzo «... la peculiare funzionalizzazione della grazia ... funge da premessa maggiore del secondo punto [la qualificazione della grazia come atto presidenziale] (che, infatti, senza il primo non avrebbe ragione d'essere nella sillogistica della Corte medesima)»<sup>24</sup>. Lo spostamento del potere decisionale sul Presidente della Repubblica, in sostanza, veniva controbilanciato dalla riduzione dello spazio funzionale della grazia alle sole ragioni umanitarie.

Questo precario equilibrio teorizzato dalla Corte costituzionale non ha retto, come ho cercato di mostrare, alla prova della prassi e si è sgretolato rapidamente con l'adozione, a partire dall'ultima fase della presidenza Napolitano, di grazie strettamente politiche. Si è così pian piano affermato, in concreto, un modo di intendere distorsivo dell'art. 87, comma 11, Cost che, diversamente dallo schema elaborato dal giudice delle leggi, si fonda, da un lato, sulla riconosciuta spettanza esclusiva del potere di clemenza in capo al Presidente della Repubblica e, dall'altro lato, sulla (insopprimibile) polifunzionalità della grazia. Questa interpretazione del potere di grazia appare censurabile, a mio avviso, per una serie di ragioni, alle quali dedicherò alcuni cenni conclusivi.

In primo luogo, la prassi esaminata può indurre, quando il provvedimento è caratterizzato da particolare delicatezza e da un alto tasso di politicità, ad utilizzare nei comunicati quirinalizi delle motivazioni vacue, deboli e poco convincenti, o addirittura omissive come nel caso De Sousa. Ciò rischia di accrescere il dubbio che taluni provvedimenti siano stati espressione di meri privilegi personali o che comunque siano privi di una qualche giustificazione. Così, se per chi ha cercato di mostrare gli aspetti positivi della [decisione della Corte del 2006](#), uno dei suoi effetti od obiettivi, coerenti con i principi del costituzionalismo, doveva essere quello di «... dare forme e contenuti sempre più certi e trasparenti al potere pubblico»<sup>25</sup>, ebbene esso è stato, *de facto*, frustrato.

In secondo luogo, tale prassi rischia di consolidare un improprio *enlargement* delle prerogative presidenziali e, più in generale, della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica.

Infine, questo *modus operandi* può alterare gli equilibri tra i poteri dello Stato in quanto cristallizza e rende costante l'esercizio di un potere – quando la grazia assume connotati politici – privo di responsabilità, tenuto conto del contributo meramente istruttorio del Guardasigilli rispetto ad una decisione di stretta prerogativa presidenziale, così da rendere inservibile il circuito fiduciario della responsabilità politica ex art. 94 Cost.

Sarebbero forse sufficienti le criticità qui sopra riassunte per indurre – almeno questo è l'auspicio – ad un ripensamento della prassi attuale a favore di un ritorno – abbandonato lo schema della quanto mai improvvida [sent. n. 200/2006](#) – del potere di grazia inteso quale atto duale esercitabile per ragioni sia politiche che umanitarie.

---

<sup>22</sup> V., sul sito del Quirinale, la sezione dedicata al potere di grazia ove si evidenzia, in una nota dal titolo *Le indicazioni della sentenza 200/2006 e le conseguenti iniziative*, che tale attribuzione spetta alla valutazione esclusiva del Presidente della Repubblica.

<sup>23</sup> Punto 6.2. del *Considerato in diritto* della [sent. n. 200/2006](#).

<sup>24</sup> P. COSTANZO, *Il potere di grazia chiave di decifrazione per rinnovati scenari istituzionali?*, cit., 308.

<sup>25</sup> Così P. COSTANZO, *Il potere di grazia chiave di decifrazione per rinnovati scenari istituzionali?*, cit., 309.