



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

## L'esercizio presidenziale del potere di grazia per ragioni politiche: considerazioni critiche a partire dal caso De Sousa

di ANDREA DEFFENU

**L'ESERCIZIO PRESIDENZIALE DEL  
POTERE DI GRAZIA PER RAGIONI POLITICHE:  
CONSIDERAZIONI CRITICHE A PARTIRE DAL CASO DE SOUSA**

di *Andrea Deffenu*

*Professore ordinario in Istituzioni di Diritto pubblico  
Università degli Studi di Cagliari*

ABSTRACT

ITA

L'analisi del decreto di grazia concesso a favore di Sabrina De Sousa, condannata a sette anni di reclusione per il reato di sequestro di persona in relazione al caso "Abu Omar", dimostra che, nonostante il divieto di grazie politiche sancito dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale, si è consolidata nella prassi più recente una lettura del potere di clemenza individuale diversa e fortemente criticabile.

EN

The analysis of the decree of pardon granted in favour of Sabrina De Sousa, sentenced to seven years imprisonment for the crime of kidnapping in relation to the "Abu Omar" case, demonstrates that, despite the prohibition of political pardons established by the Constitutional Court's judgment no. 200 of 2006, a different and highly criticisable reading of the power of individual clemency has been consolidated in the most recent practice.

# L'ESERCIZIO PRESIDENZIALE DEL POTERE DI GRAZIA PER RAGIONI POLITICHE: CONSIDERAZIONI CRITICHE A PARTIRE DAL CASO DE SOUSA

di *Andrea Deffenu*

**SOMMARIO:** *1. La grazia all'agente della CIA Sabrina De Sousa: il comunicato del Quirinale; 2. Il caso De Sousa è una grazia politica: il fatto e le motivazioni; 3. Un ulteriore consolidamento della prassi: la grazia alla De Sousa come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale a causa politica; 4. Tre (criticabili) ricostruzioni dottrinali sulla grazia nella prassi più recente; 5. L'improbabile revirement della grazia intesa come atto polifunzionale di esclusiva spettanza presidenziale.*

## **1. La grazia all'agente della CIA Sabrina De Sousa: il comunicato del Quirinale**

Un recente decreto di grazia concesso dal Capo dello Stato ai sensi dell'art. 87, c. 11, Cost. rappresenta l'occasione per svolgere alcune, ulteriori, considerazioni sulla prassi presidenziale degli ultimi anni<sup>1</sup>.

Con un comunicato dello scorso 28 febbraio 2017, difatti, il Presidente Mattarella ha annunciato la firma di un provvedimento di clemenza parziale di un anno di reclusione a favore di Sabrina De Sousa<sup>2</sup>. Come ha ricordato la nota quirinalizia, la destinataria della grazia era stata condannata, in concorso con altre persone, alla pena di sette anni di reclusione per il sequestro dell'Imam Abu Omar, avvenuto a

---

<sup>1</sup> Ho affrontato la questione del potere di grazia nel corso della presidenza Napolitano in A. DEFFENU, *La grazia (anche) "politica" come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la "slogatura" interpretativa dell'art. 87, comma 11, Cost. nella prassi dell'ultimo Napolitano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte II, pp. 1 ss. Sulla presidenza Mattarella v. invece 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.

<sup>2</sup> Il comunicato in esame («*Il Presidente Mattarella ha concesso la grazia parziale di un anno di reclusione a Sabrina De Sousa*») è consultabile sul [sito istituzionale](#) della Presidenza della Repubblica.

Milano nel 2003<sup>3</sup>. Tenuto conto della già avvenuta riduzione della pena a quattro anni per effetto della legge sull'indulto del 2006<sup>4</sup>, il comunicato ha precisato che, a seguito del perdono presidenziale, è rimasta alla De Sousa una pena da espiare di soli tre anni, così da consentire alla cittadina americana l'accesso alle misure alternative alla detenzione carceraria<sup>5</sup>.

Fatto presente che la decisione tiene conto del parere favorevole del Ministro della Giustizia, la nota ha esposto, in conclusione, a mo' di «esternazione di accompagnamento a valenza diffusa»<sup>6</sup>, le tre considerazioni che hanno persuaso il Capo dello Stato a concedere la grazia, ovverosia: 1) l'atteggiamento tenuto dalla condannata; 2) la circostanza che gli Stati Uniti hanno interrotto la pratica delle *extraordinary renditions*; 3) l'esigenza di riequilibrare la pena a carico della De Sousa rispetto a quella degli altri condannati per il medesimo reato.

Come per altri provvedimenti clemenziali di matrice politica adottati dai Presidenti Napolitano e Mattarella – si pensi ai casi Sallusti, Romano III, Medero e Lady – la concessione della grazia parziale a Sabrina De Sousa suscita serie perplessità sia per le motivazioni adottate nel decreto quirinalizio, sia per le modalità concrete di esercizio del potere.

## 2. Il caso De Sousa è una grazia politica: il fatto e le motivazioni

La grazia per l'agente della CIA Sabrina De Sousa è l'ultima di una sequenza di decisioni delle quali hanno beneficiato una parte dei condannati americani per il sequestro dell'Imam Abu Omar. Hanno ottenuto il perdono presidenziale, difatti, prima nel 2013 il colonnello del-

---

<sup>3</sup> Il caso Abu Omar, che ha avuto un'ampia eco sulla stampa dell'epoca, è ampiamente ricostruito da A. VALENTINO, *La sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Abu Omar: la tutela dei diritti fondamentali nel rapporto tra i poteri dello Stato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, p. 2 ss.

<sup>4</sup> Si tratta della legge 31 luglio 2006, n. 241 (Concessione di indulto).

<sup>5</sup> La concessione della grazia parziale ha comportato l'immediata revoca dell'ordine di esecuzione della pena da parte della Corte d'Appello di Milano con il conseguente blocco della procedura di estradizione dal Portogallo, giunta ormai nella fase finale.

<sup>6</sup> Così viene definito il comunicato del Quirinale sul caso Sallusti da V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del Capo dello Stato e la Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 168.

la NATO Joseph Romano III<sup>7</sup> e poi nel 2015 gli agenti Betnie Medero e Robert Seldon Lady<sup>8</sup>.

In tutti questi casi, ivi compreso quello in commento, le motivazioni riportate nei comunicati del Quirinale sono di contenuto analogo e, pur non apparendo sempre sufficientemente persuasive, approfondite e trasparenti, consentono di cogliere come alla base delle decisioni vi siano preminenti ragioni di opportunità politica e non di carattere umanitario.

Per quanto riguarda, in particolare, il decreto a favore della De Sousa, abbiamo visto nel precedente paragrafo che nella nota del Capo dello Stato si fa espresso riferimento alla proclamata interruzione, da parte degli Stati Uniti, della pratica delle “sparizioni forzate”. È questa la principale giustificazione di un provvedimento presidenziale che, come reso ancor più esplicito nella nota sulla grazia a Romano III, ha dato risposta «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>9</sup>.

Rispetto ad una motivazione la cui natura politica è evidente, le ulteriori giustificazioni che il comunicato del Quirinale ha posto a fondamento della dispensa presidenziale appaiono opache e poco convincenti. L'impressione è che con tali motivazioni posticce, che richiamano ragioni di carattere equitativo e umanitario, si sia cercato di “alleggerire” la carica politica del provvedimento. Cercherò di spiegarne le ragioni.

Innanzitutto, lascia perplessi il riferimento al non meglio precisato «atteggiamento tenuto dalla condannata». Ora, a parte il fatto che una affermazione così generica non consente di capire in cosa si sarebbero concretizzati tali comportamenti, invero la condotta processuale tenuta

---

<sup>7</sup> Sul caso Romano III v. tra gli altri A. DEFFENU, *La grazia (anche) “politica”... cit.*, p. 26; A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in *Studium Iuris*, n. 7-8/2013, p. 831 ss.; G. SCACCIA, *La grazia a Joseph Romano: la «clemenza» presidenziale fra eccezione e regola*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2013, p. 631 ss.

<sup>8</sup> Sui casi Medero e Seldon Lady v. A. DEFFENU, *L'interpretazione del potere di grazia nelle prime decisioni del Presidente Mattarella*, cit., p. 1121 ss.

<sup>9</sup> Si tratta della nota del Quirinale relativa alla grazia a favore del colonnello della Nato Joseph Romano III del 5 aprile 2013.

dalla cittadina americana dovrebbe indurre a considerazioni opposte. Difatti, e in sintesi: 1) come gli altri condannati, anche la De Sousa è stata dichiarata colpevole *in absentia*, rendendosi poi latitante in seguito alla condanna definitiva<sup>10</sup>; 2) l'arresto dell'agente della CIA è avvenuto in Portogallo, alla fine del 2015, solamente grazie a un mandato di arresto europeo emesso dalla Procura di Milano; 3) 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. Non si comprende, dunque, da quali elementi si sia potuto trarre un apprezzamento positivo del comportamento della De Sousa, posto che nella prassi essi presuppongono l'avvenuta esecuzione della pena (si pensi alla fruizione di eventuali benefici premiali, agli esiti del processo rieducativo, alla condotta in-framuraria tenuta, ecc.<sup>11</sup>).

Contrariamente a quanto affermato nella nota quirinalizia si dovrebbe concludere, pertanto, che la grazia alla De Sousa è stata concessa *nonostante* i comportamenti – non certo irreprensibili – assunti dalla condannata.

In secondo luogo, appare poco chiara l'affermazione del comunicato presidenziale secondo cui la grazia parziale di un anno alla cittadina americana sarebbe derivata anche dall'esigenza di riequilibrare la pena a suo carico rispetto a quella degli altri condannati. Non si capisce, infatti, in cosa consista il presunto squilibrio, considerato che, a parte la "mente" organizzatrice del sequestro, condannata a nove anni di reclusione<sup>12</sup>, a tutti gli altri imputati "americani" – inclusa la De Sousa – è stata comminata la pena detentiva di sette anni. Aggiungo che la motivazione della sentenza di condanna è molto chiara nell'individuare le responsabilità dei singoli, né mi pare traspaia una qualche sproporzione nella quantificazione della pena. Sabrina De Sousa, in particolare, è stata riconosciuta colpevole, assieme ad altri, «...di avere deliberato e coordinato l'azione delittuosa, garantendo agli altri concorrenti nel reato anche l'appoggio in fase organizzativa e preparatoria di una strut-

---

<sup>10</sup> V. la sentenza della Corte di Appello di Milano del 15 dicembre 2010 in *Diritto Penale Contemporaneo*.

<sup>11</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, p. 780 ss.

<sup>12</sup> Si tratta di Betnie Madero, del cui decreto di clemenza mi sono occupato in A. DEFFENU, *L'interpretazione del potere di grazia nelle prime decisioni del Presidente Mattarella*, cit., p. 1121 ss.

tura del SISMI e garantendo loro collegamenti ed assistenza...anche per la qualità di componente della rete CIA in Italia...»<sup>13</sup>.

Da quanto osservato emerge, dunque, che le reali motivazioni della grazia alla De Sousa non sono da ricercare in improbabili ragioni umanitarie, ma in decisive valutazioni di politica internazionale.

### **3. Un ulteriore consolidamento della prassi: la grazia alla De Sousa come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale a causa politica**

La clemenza accordata all'agente della CIA Sabrina De Sousa costituisce un'ulteriore conferma dell'interpretazione distorsiva dell'art. 87, c. 11, Cost. consolidatasi negli ultimi dieci anni di prassi presidenziale. Oggi il potere di grazia è concepito non più come atto duale, espressione dell'accordo tra Capo dello Stato e Ministro della giustizia – come avveniva in passato – ma come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. Il mutamento, come si ricorderà, è stato favorito dalla sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale, che qualificò il potere di clemenza presidenziale quale atto di spettanza esclusiva del Capo dello Stato. L'istituzione, all'indomani della decisione della Corte, di un apposito Ufficio grazie presso il Quirinale simboleggia l'importante variazione intervenuta nel concreto esercizio del potere di cui all'art. 87, c. 11, Cost. Il radicamento del potere di grazia nella sfera decisionale esclusiva del Presidente della Repubblica è stato da allora e fino ad oggi costantemente ribadito<sup>14</sup>, financo nello stesso sito ufficiale del Quirinale<sup>15</sup>.

Il recepimento del *dictum* della Corte costituzionale, tuttavia, è stato 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 «ecceZIONA-

---

<sup>13</sup> Così la sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 3688 del 2010.

<sup>14</sup> Sia consentito rinviare a A. DEFFENU, *La grazia (anche) "politica"...*, cit., p. 6 ss., per l'analisi delle conseguenze della sent. n. 200/2006 nella prassi presidenziale.

<sup>15</sup> È sufficiente leggere sul [sito istituzionale](#) della Presidenza della Repubblica la recente nota dal titolo *Le indicazioni della sentenza 200/2006 e le conseguenti iniziative* per trovare conferma di quanto sto cercando di sostenere. Per approfondimenti su questo punto v. A. DEFFENU, *L'interpretazione del potere di grazia nelle prime decisioni del Presidente Mattarella*, cit., p. 1123.



le strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria»<sup>16</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 prefigurato dalla Corte non ha retto 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 un modo di intendere l'art. 87, c. 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.

Tornerò più avanti sugli effetti distorsivi della prassi in esame. È sufficiente per ora aver messo in evidenza come la grazia alla De Sousa si ponga in linea di continuità con la prassi descritta lasciando così inalterati, a mio avviso, preoccupanti profili di criticità costituzionale.

#### **4. Tre (criticabili) ricostruzioni dottrinali sulla grazia nella prassi più recente**

La dottrina che ha avuto modo di riflettere sulla prassi in materia di grazia nel corso delle presidenze Napolitano e Mattarella è giunta a conclusioni parzialmente o radicalmente differenti da quella che ho cercato di proporre più sopra.

Una prima tesi parte dall'assunto che la qualificazione della grazia operata dalla sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale come atto presidenziale esclusivamente umanitario debba essere difesa e preservata in quanto, per una articolata serie di ragioni, avrebbe introdotto «un rinnovato statuto conforme al modello costituzionale»<sup>17</sup>. Ne segue che, come nel caso della grazia al colonnello USA Romano III, ritenuto anche da questa dottrina cagionato chiaramente da ragioni politiche, eventuali decreti di grazia connotati politicamente si porrebbero fuori dal perimetro costituzionale tracciato dal giudice delle leggi<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>17</sup> A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2007, p. 791.

<sup>18</sup> Così A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 3 ss.



Presidente della Repubblica e Ministro della Giustizia, in questa prospettiva, dovrebbero sempre attenersi ai rispettivi ruoli loro assegnati dalla Corte costituzionale. In particolare, sarebbe compito del Guardasigilli «rifiutare la propria controfirma qualora il Presidente della Repubblica, superando i limiti costituzionalmente prescritti, pretenda di esercitare il potere di grazia in assenza dei «presupposti, sia di legittimità che di merito, per la concessione dell'atto di clemenza» (così la sent. n. 200/2006). In mancanza di una ricomposizione, ciò aprirebbe un contrasto con il Capo dello Stato che troverà allora la sua sede di risoluzione davanti alla Corte costituzionale quale giudice dei conflitti di attribuzione tra poteri»<sup>19</sup>.

Secondo detta tesi, in sintesi, le regole sulle modalità e sulla funzione della grazia, che il giudice delle leggi avrebbe ricavato dal testo costituzionale, si dovrebbero saldare con delle conformi e coerenti prassi applicative. Eventuali discostamenti da tale *modus operandi* dovrebbero essere aggrediti con gli strumenti che la stessa Corte costituzionale ha individuato nella decisione del 2006: il Ministro della Giustizia potrebbe rifiutarsi di controfirmare un decreto di grazia motivato da ragioni politiche e, in caso di contrasto insanabile tra gli attori coinvolti, residuerebbe sempre l'*extrema ratio* del conflitto interorganico.

Ho cercato di spiegare in altra sede, alla quale rinvio, che la distanza fondamentale dalla tesi in esame risiede nella diversa lettura della sentenza n. 200/2006: una decisione, per quanto mi riguarda, non corretta, dannosa e responsabile (almeno in parte) della degenerazione interpretativa dell'art. 87, c. 11, Cost.<sup>20</sup>. Il caso De Sousa, difatti, con-

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

<sup>20</sup> Cfr. in particolare, A. DEFFENU, *La grazia (anche) "politica"...*, cit., p. 34 ss. Concorro con V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., p. 170, quando affermano che «in definitiva, appare evidente che la limitazione della grazia alle sole esigenze umanitarie richieste nella ricordata sentenza della Corte costituzionale del 2006 finisce per impedirne il ricorso qualora sussistano ulteriori ragioni equitative o di ordine politico-istituzionale pure costituzionalmente rilevanti, e dunque a limitarne immotivatamente le potenzialità applicative». Non concordo con gli Autori, al contrario, in relazione al giudizio positivo nei confronti delle grazie politiche a favore di Sallusti e Romano (pp. 168-170). Difatti, le ragioni poste a fondamento di quei provvedimenti di perdono sono sì di carattere politico, ma sono esternate in maniera debole e poco convincente, in quanto nei comunicati si sovrappongono giustificazioni politiche con argomenti giuridici non persuasivi (penso, in particolare, al caso Romano III), nel tentativo di «coprire» i decreti concessori con valutazioni di carattere oggettivo, forse anche per allontanare il sospetto che le grazie concesse apparissero come degli inaccettabili privilegi personali.

ferma ulteriormente che le clemenze politiche concesse negli ultimi anni non sono episodi isolati, ma sono espressione di una nuova prassi che, senza equilibrio, radica in capo al Presidente della Repubblica la decisione esclusiva di un potere di grazia inteso come atto polifunzionale. Comune con questa dottrina è, invece, la preoccupazione che, protetti dallo scudo impenetrabile della solitaria valutazione del Quirinale, vengano adottati provvedimenti di perdono di natura politica motivati in maniera dubbia, opaca, ambigua, tanto da farli apparire quali meri privilegi personali.

Una seconda posizione, che muove da forti considerazioni critiche nei confronti della sentenza della Corte sul potere di grazia, evince da alcuni passaggi dei più recenti comunicati quirinalizi relativi a grazie manifestamente politiche, la presenza di 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>21</sup>. Mi pare, come ho già cercato di mostrare, che contrariamente a quanto sostenuto dalla dottrina in esame, la prassi presidenziale non sia affatto tornata al pre-2006, ma che appunto si sia sviluppato un approccio interpretativo che ribadisce e rafforza la titolarità sostanziale della grazia in capo al Presidente della Repubblica<sup>22</sup>. Si pensi, in aggiunta a quanto già osservato, al fatto che nel periodo precedente la sentenza n. 200/2006, quando la grazia era considerata un atto duale, il Guardasigilli trasmetteva al Capo dello Stato solo gli atti relativi alle domande per le quali egli aveva espresso un avviso favorevole; dopo il 2006 e, a quanto mi risulta, ininterrottamente fino ad oggi, ogni pratica di grazia, una volta istruita dal Ministero della Giustizia, è trasmessa al Quirinale per consentire al Presidente della Repubblica la piena ed esclusiva valutazione del caso<sup>23</sup>.

Una terza tesi si discosta dalle precedenti in quanto, nel ricostruire le regole e le prassi del procedimento di grazia, cerca di dimostrare che tutti i provvedimenti clemenziali concessi dal 2006 ad oggi, inclusi quelli più controversi e apparentemente dettati da ragioni politiche, sono in realtà classificabili come decisioni esclusivamente o prevalen-

<sup>21</sup> M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 5.

<sup>22</sup> V. *amplius* A. DEFFENU, *La grazia (anche) "politica"...*, cit., p. 36 ss.

<sup>23</sup> V. *amplius* E. GALLUCCI, *L'esercizio del potere di grazia. Regole e prassi del procedimento per la concessione della clemenza individuale*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 99 ss.

temente umanitarie<sup>24</sup>. Con riferimento, ad esempio, al caso del colonnello USA, si afferma come, se è pur vero che «il “motivo contingente” della concessione della grazia a Romano può avere (anche) natura “politica”, nondimeno la sua “causa” non appare in contrasto con i principi delineati dalla Corte costituzionale»<sup>25</sup>. Nel caso di specie, prosegue l'Autore, per la sua specificità, «l'espiazione della pena si sarebbe posta in contrasto con il principio di “rieducazione” del condannato»<sup>26</sup> per le seguenti ragioni: a) il fatto criminoso per il quale è stato condannato Romano, come ricorda il Quirinale nel comunicato, fu commesso in un contesto eccezionale, nel dramma determinato dall'abbattimento delle torri gemelle a New York e al clima globale di paura e preoccupazione, il che spiegherebbe la conseguente adozione americana di provvedimenti straordinari; b) «non può poi essere taciuta la circostanza che degli imputati concorrenti nel medesimo reato alcuni (i funzionari italiani) sono stati assolti per l'apposizione del segreto di Stato e altri (cioè i funzionari statunitensi) sono stati condannati (il che può sollevare qualche dubbio sulla complessiva equità dell'esito dei processi penali)»<sup>27</sup>. Se poi, sempre secondo questa tesi, si considera che: a) la stretta vicinanza tra la sentenza di condanna e la grazia per il colonnello USA non costituirebbe la violazione di una prassi funzionale a quanto stabilito dal giudice delle leggi nel 2006, posto che la decisione della Corte «non annovera tra i “presupposti” della grazia un apprezzabile intervallo temporale rispetto alla condanna definitiva e individua il fondamento della clemenza in “straordinarie esigenze di natura umanitaria”, che possono manifestarsi anche subito dopo l'irrevocabilità della sentenza»<sup>28</sup>; b) è vero che l'esecuzione della pena nei confronti del condannato non aveva ancora avuto inizio poiché il reo si trovava fuori dal territorio italiano, «ma il principio secondo cui normalmente il potere di grazia viene esercitato dopo che la pena ha avuto parziale esecuzione è solo tendenziale»<sup>29</sup>, ne conseguirebbe che la clemenza a favore di Romano non sembra «... si sia posta

---

<sup>24</sup> E. GALLUCCI, *L'esercizio del potere di grazia*, cit., *passim*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

in contrasto con la “giurisprudenza” del Presidente Napolitano in materia di grazia»<sup>30</sup>.

Per Gallucci, dunque, negli oltre dieci anni di applicazione dell’art. 87 c. 11, Cost. non sarebbe riscontrabile alcun tralignamento dalle direttive tracciate dalla sentenza del 2006<sup>31</sup>. Tutti i provvedimenti di clemenza sarebbero stati adottati per preponderanti motivi umanitari a seguito della personale ed esclusiva valutazione del Capo dello Stato<sup>32</sup>.

Diversamente dalla posizione da ultimo richiamata, ritengo che la prassi presidenziale più recente non sia affatto coerente e in linea con quanto stabilito dal giudice delle leggi e che il caso De Sousa mostri ancora una volta l’innegabile politicità dei provvedimenti clemenziali più controversi adottati da Napolitano e Mattarella. Non si può negare, in particolare, che la grazia di cui hanno beneficiato alcuni cittadini americani condannati nell’ambito della vicenda Abu Omar, sia stata connotata da una esplicita e generale volontà politica “pacificatrice” con gli Stati Uniti, così da rendere irrilevanti le condizioni soggettive dei singoli condannati e il comportamento concreto dagli stessi assunto.

## **5. L’improbabile *revirement* della grazia intesa come atto polifunzionale di esclusiva spettanza presidenziale**

La grazia parziale a favore di Sabrina De Sousa è stata decretata nonostante la Corte europea dei diritti dell’uomo, con una clamorosa sentenza di pochi mesi prima, avesse stabilito, tra l’altro, che le tre clemenze accordate fino ad allora dal Presidente della Repubblica a favore dei cittadini americani condannati per il rapimento dell’Imam Abu Omar, fossero in contrasto con l’art. 3 della CEDU<sup>33</sup>. Nel con-

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 225.

<sup>31</sup> Rilevo una ricostruzione simile anche in F. DI DONATO, *Brevi riflessioni a margine del primo anno del Presidente Mattarella al Quirinale: tra riforme costituzionali, lotta alla corruzione e terrorismo internazionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2016, p. 16 ss.

<sup>32</sup> Il parere del Ministro si collocherebbe, dunque, nella fase istruttoria del procedimento di grazia. Difatti, solamente «una volta che gli atti istruttori sono pervenuti alla Presidenza della Repubblica, corredati dall’avviso del Ministro, si instaura la fase finalizzata alla decisione del Capo dello Stato» (*Ibidem*, p. 119).

<sup>33</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, sez. IV, Nasr e Ghali c. Italia, sent. 23 febbraio 2016 (ric. n. 44883/09). Per un commento alla sentenza v. E. SELVAGGI, *Il caso Abu Omar*

dannare l'Italia, la Corte di Strasburgo ha ribadito che il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani e degradanti richiede, per la sua effettività, che i responsabili della violazione dei diritti di libertà protetti dalla Convenzione siano identificati e puniti in maniera adeguata. Invero, nel caso Abu Omar, mentre la magistratura italiana ha coraggiosamente perseguito i responsabili del sequestro, il Presidente della Repubblica e il Governo hanno, con i loro atti, impedito l'esecuzione delle condanne inflitte, producendo così una ingiustificabile situazione di impunità<sup>34</sup>. Aggiunge inoltre il giudice di Strasburgo, con nettezza e rigore, che in ogni caso «in materia di tortura o di maltrattamenti inflitti da parte di agenti dello Stato, [...] l'amnistia e la grazia non dovrebbero essere tollerate in questo ambito»<sup>35</sup>.

Di fronte ad affermazioni così nette, stupisce che nel comunicato del Quirinale sulla grazia alla De Sousa non vi sia quantomeno un accenno a questa sentenza della Corte europea. Difatti, una chiamata in causa del Presidente della Repubblica così forte avrebbe richiesto, a mio avviso, un supplemento di riflessione del Quirinale e, forse, delle spiegazioni adeguate sul persistere, nonostante la condanna all'Italia inflitta dalla Corte EDU, di ragioni sufficienti per giustificare il provvedimento di clemenza per la cittadina americana<sup>36</sup>.

---

*davanti alla Corte europea: qualche opportuna precisazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2 maggio 2016; T. SCOVAZZI, *Segreto di Stato e diritti umani: il sipario nero sul caso Abu Omar*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2016, p. 157 ss.; C. CANDELMO, *Il ruolo italiano nella pratica delle extraordinary renditions: il caso Nasr et Ghali c. Italia*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, p. 1 ss.

<sup>34</sup> Corte EDU, *Nasr e Ghali c. Italia*, cit., § 272.

<sup>35</sup> Corte EDU, *Nasr e Ghali c. Italia*, cit., § 263, su cui v. A. VALENTINO, *La sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Abu Omar*, cit., p. 13 ss. Secondo l'Autrice nei casi censurati dalla Corte di Strasburgo la grazia parrebbe essere stata esercitata dai Presidenti della Repubblica «in modo non esorbitante gli scopi per il perseguimento dei quali tale potere è conferito al Capo dello Stato» (p. 27). Non credo sia così. Come ho cercato di dimostrare, difatti, i provvedimenti di clemenza contro i quali si è pronunciata la Corte sono doppiamente criticabili in quanto: a) sono stati esercitati per ragioni politiche e non umanitarie, così andando oltre i confini tracciati dalla sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale; b) le ragioni politiche indicate nei comunicati del Quirinale avrebbero meritato maggiore trasparenza, condivisione e, perché no, un dibattito pubblico.

<sup>36</sup> Come ha osservato T. SCOVAZZI, *Segreto di Stato e diritti umani...*, cit., pp. 179-180, «se ci si limitasse a parafrasare un passo della sentenza della Corte, si potrebbe concludere che, concedendo la grazia ai responsabili di quel tipo di violazioni dei diritti umani, il Presidente della Repubblica ha fatto quello che “non dovrebbe essere tollerato”».

Sono convinto che la prassi distortiva prima provocata dalla sentenza n. 200/2006, sulla quale parte importante della dottrina sollevò numerose obiezioni e perplessità<sup>37</sup> e poi avviata nel corso della prima presidenza Napolitano e consolidata con Mattarella, in forza della quale la grazia viene concepita come atto polifunzionale di esclusiva prerogativa presidenziale, appare censurabile per molteplici ragioni che proverò, in sintesi, a richiamare e precisare.

Innanzitutto, la prassi esaminata può indurre, quando il provvedimento è caratterizzato da particolare delicatezza e da un alto tasso di politicità, ad utilizzare nei comunicati del Quirinale delle motivazioni vacue, deboli e poco convincenti, o addirittura omissive come quella

---

<sup>37</sup> In questa sede non è possibile ripercorrere le riflessioni dottrinali che, prima e dopo la sent. n. 200/2006 della Corte costituzionale, si sono occupate della natura e della titolarità del potere di grazia. Mi pare però che, rispetto alle degenerazioni della prassi presidenziale qui criticata, debbano essere ricordate, a sostegno di quanto da me sostenuto, le riflessioni di: a) L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 236, che ha dimostrato come è preferibile, rispetto alle altre tesi sostenute in dottrina, qualificare la grazia come atto complesso, 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 di clemenza già spettante al monarca». In termini analoghi cfr. pure, tra gli altri, A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 55.; G. ZAGREBELSKY, *Grazia. a) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 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»; L. ELIA, *Sull'esercizio del potere di grazia: un caso di amnesia collettivo?*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, t. II, Jovene, Napoli, 2004, p. 789, che sottolinea l'esigenza di garantismo insita nella dualità della grazia; M. SICLARI, *La grazia e i conflitti tra poteri*, in *Politica del diritto*, n. 3/2005, p. 451 ss.; E. BALBONI, *Il potere di grazia e le sue procedure*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2005, p. 627 ss.; C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 98 ss.; b) G. ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 193-194 ss., che mostra come 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»; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2007, p. 194, che osserva, quanto all'irriducibile natura politica della clemenza individuale, come anche la grazia «umanitaria» sia espressione di un apprezzamento politico in quanto determinata da esigenze non «ordinarie», valutabili dalla magistratura, ma da esigenze «straordinarie», coinvolgenti considerazioni inevitabilmente «politiche».

da ultimo descritta. Ciò rischia di accrescere il dubbio che taluni provvedimenti clemenziali siano espressione di meri privilegi personali o che comunque siano privi di una plausibile giustificazione.

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

Infine, questo *modus operandi* può alterare gli equilibri tra i poteri dello Stato in quanto cristallizza e rende costante l'esercizio di un potere privo di responsabilità, tenuto conto del contributo meramente istruttorio del Guardasigilli rispetto ad una decisione di stretta prerogativa presidenziale. E neppure contribuirebbe a ridurre questo scompenso costituzionale il supporre che, dietro la decisione "di facciata" del Presidente della Repubblica, nel caso De Sousa come negli altri politicamente rilevanti, si sia svolta una concertazione informale tra Quirinale e Governo. Difatti, a parte l'indimostrabilità di questa congettura, se anche si potesse provare l'esistenza di un tale confronto e quindi la natura *de facto* duale dell'atto di grazia, emergerebbero non meno gravose criticità. Saremmo di fronte, a ben riflettere, ad un esercizio del potere ex art. 87, c. 11, caratterizzato da una "doppiezza" non giustificabile, in quanto la titolarità sostanziale del potere di clemenza non ha mai cessato di essere rivendicata, in tutti gli atti e documenti pubblici consultabili, dal Presidente della Repubblica in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale del 2006<sup>38</sup>, cosicché esso resta, ufficialmente, un atto di esclusiva spettanza presidenziale.

È evidente, inoltre, che il consolidamento di una prassi che spinge il Capo dello Stato a esporsi politicamente in casi controversi come quello in commento, appare difficilmente reversibile. Infatti, se agli occhi dello studioso tale modo di interpretare l'art. 87, c. 11, Cost., può apparire incoerente e sbilanciato, non altrettanto può risultare nelle concrete dinamiche politiche, in quanto il Ministro della Giustizia e, più in generale il Governo, possono ridurre il rischio di essere trascinati in scontri politici determinati da provvedimenti di clemenza spinosi e problematici. Senza dimenticare, che, come è noto a tutti, è molto raro che una volta acquisito un potere vi sia la disponibilità a cederlo successivamente.

---

<sup>38</sup> Cfr. la nota dal titolo *Le indicazioni della sentenza 200/2006 e le conseguenti iniziative*, cit.







# *Costituzionalismo.it*

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

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

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

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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