

ISSN 1971-9892

**Alcuni rilievi sulla revoca dei
decreti di grazia**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

MASSIMO SICLARI

6 maggio 2026

MASSIMO SICLARI

Alcuni rilievi sulla revoca dei decreti di grazia

TITLE *Some Remarks on the revocation of pardons.*

ABSTRACT Il contributo prende in esame le modalità attraverso le quali può essere rimosso un decreto presidenziale di grazia nell'ordinamento costituzionale italiano e sottolinea l'inesistenza di una lacuna al riguardo.

The paper examines the ways in which a presidential decree of pardon can be removed and highlights the lack of a gap in this regard in the Italian constitutional system.

KEYWORDS *Riforma elettorale; Atto di grazia; Presidente della Repubblica; Revoca; Giudice dell'esecuzione.*

Presidential pardon; Revocation; Enforcement judge.

AUTHOR Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi "Roma Tre".



Non è strano che intorno alla concessione della grazia a Nicole Minetti si sia concentrata l'attenzione dei mezzi d'informazione e del dibattito politico istituzionale negli ultimi giorni¹. E non solo per l'attrattiva mediatica della beneficiaria, protagonista di vicende conclusesi con due condanne in via definitiva, bensì per i risvolti istituzionali connessi ai dubbi avanzati da vari organi d'informazione circa la veridicità dei presupposti per la concessione del provvedimento clemenziale. *Quid iuris* se tali dubbi dovessero trasformarsi in tutto o in parte in certezze circa la sussistenza dei presupposti stessi?

La risposta che ha dato più di uno tra i costituzionalisti interpellati dagli organi d'informazione è andata nel senso della revocabilità del decreto di grazia da parte del Capo dello Stato e ciò sulla base di un principio generale per cui il potere pubblico che sia titolare di una certa attribuzione, una volta esercitata, abbia la possibilità di fare cessare gli effetti di un atto precedentemente adottato in presenza di presupposti erroneamente considerati. E non è mancato chi, per sostenere tale assunto, ha fatto riferimento alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo che contempla la revoca degli atti amministrativi in funzione di autotutela, probabilmente risentendo delle statuizioni contenute nella nota [sent. n. 200 del 2006](#) della Corte costituzionale², dalla quale era desumibile, tra l'altro una considerazione "amministrativistica" del potere di grazia. Mentre questo, da un lato, mantiene la natura politica che ha sempre avuto, pur se l'interpretazione della Corte stessa ne ha inteso restringere la portata affermando che la grazia possa essere concessa solo se sussistano "eccezionali e straordinarie ragioni di carattere umanitario" (che pur sempre possono risentire della sensibilità e dalla cultura politica di chi ricopra il ruolo di Capo dello Stato), com'è dimostrato da successivi atti di clemenza per i quali è stato riconosciuto il prevalente carattere politico nel dibattito dottrinario³. D'altro canto, non può non sottolinearsi, ancora una volta, il carattere *sui generis* dei provvedimenti di grazia destinati

¹ Tutto ha preso avvio da un'inchiesta condotta da T. MacKinson apparsa sul *Fatto quotidiano* dell'11 aprile di quest'anno e proseguita sullo stesso giornale nei giorni seguenti, oltre ad essere ripresa e commentata da altri organi di stampa.

² ... un precedente da ritenere «un *unicum* da mettere accuratamente tra parentesi», secondo il condivisibile monito di L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, Milano, Giuffrè, 2007, 877 ss. In senso critico, sulla sentenza, *ex multis*, 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 *Giur. cost.*, 3/2006, 2005 ss.; G.M. SALERNO, *Brevi riflessioni su alcuni aspetti problematici della sentenza della Corte costituzionale in tema di concessione della grazia*, *ibidem*, p. 2017 ss.; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, 2/2007, 190 ss. nonché, se si vuole, M. SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2006.

³ V., ad es., G. SCACCIA, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario durante il mandato di Napolitano (maggio 2006 – gennaio 2014)*, in *Diritto pubblico*, 2/2013; 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](#), 3/2015.

ad incidere su *tutte* le funzioni dello Stato, giacché interrompono – *ad personam* – l’attuazione di una legge, fanno esaurire determinati effetti di una condanna penale, impediscono l’ulteriore esecuzione della pena; oggi, come nel regime statutario, può affermarsi che si riscontri «una piena unità dei poteri dello Stato, poiché uno stesso atto presenta caratteri propri delle tre funzioni senza presentare tutti quelli propri di ciascuna, e quindi non si può classificare in nessuna delle tre: si ha un provvedimento che, senza essere legge né sentenza, sostituisce l’una e l’altra, e quindi non è neppure un vero atto amministrativo»⁴. Insomma, va ribadito al riguardo che il potere di grazia trova nel quadro dei poteri presidenziali una collocazione a sé stante⁵ e che, comunque, come tutte le altre, non si tratta di un’attribuzione che possa essere esercitata in solitudine dal Presidente. E del resto, dopo la sent. 200 del 2006, non si è mai dato, a quanto consta, un caso in cui il Presidente abbia agito stante il dissenso del Ministro della giustizia, ivi compreso il provvedimento di grazia concesso a Nicole Minetti ora in discussione. Dunque, non può esservi dubbio che – pur non essendo stato ritenuto che si dovesse far valere – la responsabilità politica dei decreti di grazia adottati negli ultimi venti anni è da ricondurre pienamente al ministro *pro tempore* ai sensi dell’art. 89 Cost. Ammesso che in futuro si realizzi una situazione quale quella prefigurata dalla Corte nella citata pronuncia del 2006, questa dovrebbe risultare un’eccezione rispetto ad una prassi che in venti anni non ha rivelato la sussistenza di contrasti tra Capo dello Stato e Ministro della Giustizia.

Tornando al problema della titolarità dell’atto di revoca, Antonio Ruggeri⁶ ha rilevato come un atto (peraltro impropriamente) denominato revoca della grazia sia contemplato nel codice di rito (art. 674 cpp) e sia imputato al giudice dell’esecuzione penale, a meno che la revoca stessa non sia stata pronunciata dal giudice che ha pronunciato sentenza di condanna per un reato commesso successivamente alla concessione dell’atto nei termini in esso

⁴ A. ORIGONE, *Prerogative regie*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. X, Torino, 1939, 200 (nostro il corsivo). Più di recente, v. E. SELVAGGI, *Grazia. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, Roma, 1989, 1: «l’immediato antecedente dell’istituto della grazia inteso nella sua forma odierna risale all’epoca delle monarchie assolute quando fu teorizzato il principio secondo cui, originando tutti i poteri pubblici dalla figura del sovrano, questi poteva rivedere le sentenze dei giudici, che da lui derivavano il proprio ufficio, ovvero poteva sospendere l’efficacia delle leggi o dispensare dalla loro osservanza».

⁵ Sul punto, sia consentito rinviare a quanto osservato diversi anni fa: «È proprio dall’interferenza con le attribuzioni del legislativo, del giudiziario e dell’esecutivo, che nasce l’ambiguità, tante volte sottolineata, della natura dell’atto di grazia, un’ambiguità meno rilevabile in tempi di Stato assoluto e di concentrazione delle funzioni nelle mani dei sovrani. Ma negli odierni ordinamenti, informati – non certo ad una rigida tripartizione, bensì, pur sempre – alla distribuzione delle funzioni fra organi costituzionali, l’esercizio del potere di grazia è ammissibile solo coinvolgendo i vari titolari delle attribuzioni con le quali interferisce il potere stesso» (M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 3388).

⁶ A. RUGGERI, *L’affaire Minetti, la revoca della grazia e le lacune costituzionali (alla ricerca di possibili rimedi)*, in questa *Rivista*, *Studi 2026/I*, 394.

delineati. Ciò si riferisce, in primo luogo, all'ipotesi della grazia condizionata, rispetto al quale si ricorda il caso della revoca della grazia concessa a Graziano Mesina, in conseguenza dell'accertamento di un reato successivo alla sua liberazione dovuta all'intervento clemenziale del Capo dello Stato⁷. Nell'ipotesi ora in discussione, invece, si è in presenza di un atto di cui si mette in dubbio la sussistenza di più presupposti adottati a sostegno della sua adozione. Ora se i dubbi sollevati sulla stampa fossero considerati infondati, il giudice dell'esecuzione delle condanne pronunciate nei riguardi di Nicole Minetti ed attualmente sospese dovrebbe rendere esecutivo il provvedimento di grazia. Se, invece, le dichiarazioni e le certificazioni addotte a sostegno dell'istanza di grazia fossero effettivamente false, sussisterebbe un caso di un atto presidenziale affetto da nullità/inesistenza per difetto dei presupposti e quindi il giudice dovrebbe disporre l'esecuzione delle condanne. D'altronde il giudice è competente per la "revoca" (chiamiamola ancora così) senza specificazioni ulteriori, e dunque non solo nei casi di violazione delle condizioni poste nell'atto presidenziale, ma anche in difetto dei presupposti della sua emanazione.

Non credo, invece, che si sia di fronte ad una omissione dei Costituenti, ad una lacuna da colmare necessariamente⁸, ma ad una conferma dell'eccezionalità dell'atto rivolto a ripristinare lo *status libertatis* di un condannato ritenuto meritevole. Mentre la "revoca" consente l'esecuzione di una pena e questa, come qualsiasi altra limitazione della libertà personale, può essere adottata solo con le garanzie di cui all'art. 13 Cost. e specificate dal codice di rito. Com'è stato rilevato più volte, insomma, le previsioni costituzionali contenute nella seconda parte della Costituzione non possono essere lette prescindendo da quelle della parte prima, ma sono inestricabilmente embricate e trovano la loro legittimazione sul riconoscimento dei diritti della persona. Ciò implica, altresì, che, nel caso in esame, sulla base dell'accertamento della reale sussistenza dei presupposti della grazia e delle decisioni conseguenti, si valuti quale sia il miglior modo di provvedere alla tutela del minore.

Nel chiudere queste note, val la pena di spendere un'ultima considerazione. È stata più volte rilevata la crisi degli strumenti clemenziali⁹: ad oltre trent'anni fa risale l'ultima amnistia, quasi vent'anni sono trascorsi dall'unico indulto deciso a seguito della riforma dell'art. 79 Cost. I provvedimenti di clemenza individuali sono progressivamente diminuiti dalle migliaia emanati nella prima fase della Repubblica alle poche decine firmati dai Presidenti Napolitano e Mattarella. Tale maggior rigore giustifica pienamente la richiesta del Capo dello Stato di

⁷ Cfr. l'articolo su *La Repubblica* del 12 dicembre 2016, *Cagliari, Graziano Mesina condannato a 30 anni di reclusione e revoca della grazia*,

⁸ In tal senso A. RUGGERI, *L'affaire Minetti, la revoca della grazia e le lacune costituzionali (alla ricerca di possibili rimedi)*, [cit.](#)

⁹ Solo per citare i contributi più recenti, v. A. PUGIOTTO, *Sub art. 79*, in *La Costituzione inattuata. Commentario articolo per articolo*, in C.F. Ferraioli, A. Gentilini, V. Marcenò, G.U. Rescigno (a cura di), Milano, Giuffrè, 2026, 765 ss. e, se si vuole, *È possibile modificare il procedimento previsto per la concessione dell'amnistia e l'indulto?*, in M. Cicino e M. Siclari (a cura di), Roma, Aracne, 2025.

una riconsiderazione delle dichiarazioni e delle certificazioni dell'istanza avanzata da Nicole Minetti. Tuttavia, a fronte delle discusse grazie che sono state ritenute sorrette da prevalenti motivazioni politiche, talvolta su *input* da parte di governi stranieri, alle quali si faceva prima riferimento, c'è da sperare che le motivazioni esclusivamente umanitarie prospettate nelle istanze che giungono al Quirinale siano prese in esame con la massima equanimità e, forse, anche con una maggiore indulgenza.