

ISSN 1971-9892

**Dubbi sull'ammissibilità della revoca
del provvedimento di grazia**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

FABIO FERRARI

18 maggio 2026

FABIO FERRARI

Dubbi sull'ammissibilità della revoca del provvedimento di grazia

TITLE *Some doubts on the admissibility of revocation of pardon*

ABSTRACT Il contributo analizza le criticità della revoca del decreto presidenziale nell'ordinamento costituzionale italiano, prendendo spunto dall'"affaire Minetti".

The paper examines the critical issues of the revocation of the presidential decree of pardon in the Italian constitutional system, taking inspiration from the "affaire Minetti"

KEYWORDS *Grazia; revoca; Presidente della Repubblica; controfirma.*

Pardon; revocation; Presidente of the Italian Republic; countersignature.

AUTHOR Professore associato di diritto costituzionale e pubblico - Università degli studi di Verona.



* * *



Diverse ragioni inducono a pensare che non sia ammissibile la revoca del provvedimento di clemenza individuale.

Anzitutto, il silenzio sul punto della Costituzione. Come è stato anche di recente ricordato¹, gli organi costituzionali detengono solo i poteri che sono a loro espressamente attribuiti: si tratta di un principio chiave per la tenuta degli equilibri del sistema e della sua rigidità, da leggere in contrapposizione a quanto di norma vale per i privati, per i quali è consentito tutto ciò che non è esplicitamente vietato o imposto dalle fonti². Principio, a dire il vero, che proprio nella ricostruzione delle prerogative presidenziali appare spesso disatteso da un'idea di rappresentanza dell'«unità nazionale» assai espansiva, la quale tende ad essere interpretata come una sorta di «clausola generale di chiusura delle relazioni fra gli organi costituzionali»³.

Anche volendo adottare approcci ermeneutici più sobri, che sulla scia di Popper vedono nel testo "solo" l'elemento di falsificazione di un'ipotesi ricostruttiva⁴, i dubbi permangono: è proprio il testo della Costituzione, difatti, a proteggere gli interessi degli altri soggetti che potrebbero essere coinvolti in una revoca presidenziale, siano essi organi costituzionali o privati cittadini. È difficile dunque immaginare che un provvedimento già di per sé del tutto eccezionale, quale la grazia, possa essere revocato fuori da qualunque esplicita previsione, e soprattutto a prescindere da una puntuale procedura normativa che bilanci ragionevolmente il complesso dei diritti e delle attribuzioni in gioco.

Ciò premesso, benché nella sostanza sia più che comprensibile il contenuto della [lettera](#) inviata e resa pubblica dal Presidente della Repubblica al Ministro della giustizia lo scorso 27 aprile, pare opportuno ricordare che i rapporti tra i due organi dovrebbero rimanere riservati⁵; che esternazioni presidenziali che vadano oltre la classica funzione di «pedagogia costituzionale»⁶ meriterebbero di essere sempre ispirate al principio della massima continenza⁷; che destano dunque qualche perplessità le specifiche richieste con le quali il

¹ 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 ss.

² G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, 4/1997, 512.

³ G. SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, in L. Violini (a cura di), *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 60. Quanto alla rappresentanza dell'unità nazionale nella *ratio decidendi* della [sent. n. 200 del 2006](#) della Corte costituzionale, O. CHESSA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013*, in L. Violini (a cura di), *op. cit.*, 25 ss.

⁴ R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, 65 ss.

⁵ M. MANETTI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giur. cost.*, 2/2018, 1004.

⁶ L'espressione è di M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione istituzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012, 351.

⁷ In gioco non vi è certo un «diritto di libertà», bensì il «principio di competenza»: A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo*, in *Id.*, *I limiti del potere*, Jovene, Napoli, 2008, 72. Sui rischi di un eccessivo ricorso alle esternazioni presidenziali, M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Dir. soc.*, 1/2011, 68.

Quirinale 'intima' ad altro organo costituzionale (per inciso, quello che dovrebbe controfirmare tutti gli del Presidente della Repubblica a pena di invalidità) quali comportamenti tenere.

Il clamore suscitato dal caso Minetti, oltre alla naturale deferenza dovuta al capo dello Stato, ha portato il Ministro a dare prontamente seguito alla richiesta, attivando la magistratura per i dovuti accertamenti. È lecito però dubitare che questo schema, sprovvisto di base costituzionale, possa essere assunto a modello per un eventuale generalizzazione del potere di revoca del provvedimento di clemenza individuale.

Cosa accadrebbe se un capo dello Stato – privo della serietà che contraddistingue quello attuale – concedesse la grazia, e poi pretendesse dal ministro chiarimenti *ictu oculi* del tutto ingiustificati? Si potrebbe sul serio pensare che il ministro sia tenuto ad obbedire, rischiando di avviare procedure inopportune che finirebbero per imbarazzare l'intero governo, l'autorità giudiziaria e lo stesso Quirinale?

La discussa [sent. n. 200 del 2006](#) ha stabilito che la scelta finale sulla concessione della grazia spetta al Presidente della Repubblica⁸: nel fare ciò, la Corte costituzionale non ha però minimamente lambito il tema della revoca. Ritenere quella pronuncia *de plano* applicabile all'ipotesi del *contrarius actus* non appare perciò condivisibile⁹.

In primis, per l'eccessiva discrezionalità che sarebbe attribuita al capo dello Stato, il quale potrebbe decidere in piena autonomia tempi, modi, ragioni e opportunità di un provvedimento – la revoca – ben oltre l'eccezionale, del quale perdipiù nessuno sarebbe chiamato a rispondere.

In secondo luogo, per la netta differenza esistente tra concessione e revoca. Mentre la prima è un provvedimento di assoluto favore nei confronti del reo, la seconda va esattamente nella direzione contraria.

Si tocca cioè il tema della legalità e tipicità della norma penale, e dunque la necessità che il cittadino sia puntualmente edotto – *ex ante*, non *ex post* – delle conseguenze penali delle sue azioni (come avviene per la grazia condizionata¹⁰). Da questa prospettiva, la riemersione

⁸ Per due diverse letture della sentenza in esame, T.F. GIUPPONI, *Grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Quad. cost.*, 1/2007, 140 e A. PUGIOTTO, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 giugno 2006.

⁹ Che un «nuovo atto presidenziale, uguale e contrario al precedente» sia «giuridicamente possibile» è sostenuto da S. CECCANTI, *Non ci sono precedenti. Per revocare la grazia serve un atto del Colle*, intervista a *Libero*, 29 aprile 2026; ancora, S. CURRERI, *La grazia può essere revocata, ecco quale è la procedura che potrebbe togliere il beneficio a Nicole Minetti*, *L'Unità*, 2 maggio 2026.

¹⁰ Art. 681, co. 5 c.p.p., sulla cui legittimità costituzionale cfr. [Corte cost., sent. n. 134 del 1976](#), p. 2 *cons. dir.* (relativa all'art. 596 c.p.p. Codice di procedura penale precedentemente in vigore): «[...] giova ricordare che l'apposizione di condizioni alla grazia corrisponde ad una fondamentale esigenza di natura equitativa che consente la individualizzazione del provvedimento di clemenza in un senso logicamente parallelo alla individualizzazione della pena, consacrata in linea di principio dall' art. 133 c.p., e tende a temperare il rigorismo della applicazione pura e semplice della legge penale mediante un atto che non sia di mera clemenza, ma che, in armonia col vigente ordinamento costituzionale, e particolarmente con l'art. 27 Cost., favorisca in qualche modo l'emenda del reo ed il suo reinserimento nel tessuto sociale».



della pena, a mo' di araba fenice, difficilmente può essere considerata una misura non pienamente afflittiva nei confronti della libertà personale del reo, e ciò implica che essa sia assistita da tutte le garanzie del caso.

Dunque, se si ritenesse il potere di revoca implicito in quello di concessione, le norme penali in questione sarebbero, nella più ottimistica delle ipotesi, prive di quella tassatività e determinatezza che la Costituzione impone¹¹; se invece si optasse per l'introduzione d'ora innanzi del potere di revoca, ciò non varrebbe ovviamente per i fatti pregressi¹².

Certo, nessuno può trarre vantaggio dalla propria attività fraudolenta. L'eventuale accusa di avere prodotto prove false ai fini di ottenere la grazia andrebbe però dimostrata in un apposito procedimento e nel rispetto del contraddittorio, nel quale il graziato avrebbe diritto di difendersi e dimostrare la propria innocenza onde evitare non solo la revoca del provvedimento di clemenza, ma anche l'ulteriore condanna per un nuovo reato. Se invece il capo dello Stato fosse tratto in inganno non dal dolo del reo, ma da colpa di quest'ultimo non integrante una fattispecie di reato (o dall'incuria degli altri organi costituzionali coinvolti nell'istruttoria), si riproporrebbe allora il tema dei limiti alla discrezionalità presidenziale nel revocare un provvedimento di favore.

Utili elementi di analisi in questo senso li offre il diritto amministrativo, alle cui categorie normalmente si attinge per ragionare di revoca e istituti affini¹³.

La tesi della necessaria base legale per i provvedimenti di revoca si fonda, in gran parte, sulla tutela dell'affidamento del privato nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione¹⁴; motivo per il quale non solo è prevista una norma autorizzativa generale¹⁵, ma è anche garantito al privato il diritto a presentare le proprie osservazioni al fine di scongiurare il ripensamento dell'amministrazione¹⁶. In caso non di revoca, bensì di annullamento d'ufficio del provvedimento per 'frode' del privato¹⁷, la falsa rappresentazione della realtà che ha indotto in errore l'amministrazione deve essere confermata con sentenza

¹¹ Corte cost., [sent. n. 327 del 2008](#).

¹² Anche a guardare ai rarissimi casi in cui la Corte costituzionale ritiene di potere pronunciare sentenze che producano effetti in *malam partem* per il reo, rimane fermo il principio per il quale «chi abbia commesso il fatto mentre era in vigore la disposizione più favorevole dichiarata costituzionalmente illegittima debba continuare a beneficiare di quest'ultima, in deroga ai normali effetti ex tunc delle sentenze di accoglimento della Corte»: da ultimo, Corte. cost., [sent. n. 95 del 2015](#), p. 5.1.5 *cons. dir.*

¹³ Che il riferimento alla legge n. 241 del 1990 sia parte del dibattito attuale lo rileva M. SICLARI, [Alcuni rilievi sulla revoca dei decreti di grazia](#), in questa [Rivista, Studi 2026/II](#), 432. Più in generale, sull'utilizzo nel contesto costituzionale di istituti tipici del diritto amministrativo, L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 33-34.

¹⁴ R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, 664 ss.; ancora, G. LA ROSA, *La revoca del provvedimento amministrativo. L'instabilità delle decisioni amministrative tra esigenze di funzionalizzazione e tutela degli interessi privati*, Giuffrè, Milano, 2013, 131 ss.

¹⁵ Art. 21-*quinquies* della l. n. 241 del 1990.

¹⁶ Cons. St., sez. V, n. 3470 del 2012.

¹⁷ Art. 21-*nonies*, 2-bis della l. n. 241 del 1990.

passata in giudicato¹⁸; ove il falso non integri una condotta penalmente rilevante, è invece sufficiente un accertamento con «propri mezzi»¹⁹ da parte dell'amministrazione, rimanendo però sempre possibile per il privato l'impugnazione del provvedimento di annullamento a tutela della propria posizione.

Se tutto ciò vale per il diritto amministrativo, a maggiore ragione e per evidenti motivi deve valere in ambito penale.

Si tenga peraltro presente che in queste brevi riflessioni non si è considerato il tema dell'interesse del minore, trattandosi di un elemento specifico della vicenda Minetti che trascende valutazioni di carattere generale. Senza volere minimamente entrare nel merito della vicenda, il solo cenno al *best interest of the child* potrebbe acuire la complessità dell'ipotesi di revoca: ove vi fossero rapporti affettivi stabili e consolidati, qualunque distacco forzoso tra adulto e minore andrebbe valutato con la massima cautela²⁰.

Un ultimo appunto.

Nonostante la tendenza, recepita anche della Corte costituzionale con la [sent. n. 200 del 2006](#), a svalutare il significato dell'art. 89 Cost., la natura complessa di tutti i decreti presidenziali andrebbe riaffermata²¹.

Non si tratta solo di un fondamentale tema di aderenza al testo²², ma anche di scongiurare l'esistenza di poteri senza responsabilità²³, e di chiamare sempre il ministro a rispondere della sua collaborazione con il capo dello Stato²⁴. Se vi è un tratto comune nella riflessione in tema di responsabilità politica è che questa può emergere in qualunque circostanza, senza che sia possibile prevedere in anticipo quali atti o fatti la generino²⁵. Appare dunque errato

¹⁸ Cons. St., sez. VI, n. 8010 del 2024.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Basti ricordare, a mero titolo di esempio, che la giurisprudenza convenzionale e costituzionale considerano illegittimo l'automatismo della sospensione della responsabilità genitoriale come conseguenza di reati commessi dal genitore, anche ove il soggetto passivo sia il figlio minore: si vedano, rispettivamente, [M.D. and others c. Malta](#), ric. n. 64791/10 e Corte cost., [sent. n. 102 del 2020](#).

²¹ Sul punto, sia consentito un rinvio a F. FERRARI, *Prerogative presidenziali e controfirma ministeriale. Atto complesso e responsabilità politica*, Milano 2025, anche per ampi riferimenti alla tesi del decreto presidenziale quale atto complesso elaborata da A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo* (rist. 1940), Giuffrè, Milano 1964, 200 ss., nonché ID., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1/1950, 153 ss.

²² 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, 2014.

²³ Come sottolinea A. PACE, *Le forme extrapenali di responsabilità del capo dello Stato*, in ID., *I limiti*, cit., p. 33 ss., esistono forme di potere senza responsabilità: si tratta però di ipotesi eccezionali, «sempre deprecabil[i]», che trovano generalmente la loro esplicita fonte nel testo costituzionale.

²⁴ R. BIN, *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 1/2007, 465 ss. e, nella ricostruzione generale dell'istituto, G. ZAGREBELSKY, *Grazia (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 764; la controfirma come necessaria collaborazione tra capo dello Stato e ministro proponente è, poi notoriamente alla base della tesi di C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, X, Giuffrè, Milano, 1962, 285 ss.

²⁵ G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano 1967, 78; ancora, G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Dig. pub.*, XIII, Utet, Torino, 1997, 296 ss.; V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini*



in radice ritenere che talune prerogative presidenziali producano, a priori, effetti non meritevoli di essere discussi e sanzionati in Parlamento, e pertanto estranei al circuito della rappresentanza²⁶.

Poteri senza responsabilità, evidenziava Mortati, hanno poco a che fare con misurate prerogative costituzionali, somigliando ben più ad illegittimi privilegi²⁷.

Se vi è un tratto strutturale della Costituzione è il timore nei confronti della personalizzazione del potere²⁸: un organo monocratico che agisce nella convinzione che per taluni dei suoi atti non vi sia nessuno che risponda appare ben lontano da questa doverosa premessa.

Sarebbe forse opportuno tenerlo a mente, perché potrebbero venire tempi nei quali l'inquilino del Quirinale apparirà meno serio e rassicurante di quello attuale.

della responsabilità politica, in *Riv. dir. cost.* 1998, 72 ss.; A. MANGIA, *Trent'anni dopo. Riforme e ingegneria costituzionale*, in *Lo Stato*, 2/2024, 34.

²⁶ Come lo stesso esercizio del potere di grazia ha confermato prima e dopo la [sent. n. 200 del 2006](#) della Corte costituzionale: A. DEFFENU, *L'esercizio presidenziale del potere di grazia per ragioni politiche: considerazioni critiche a partire dal caso De Sousa*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2017, 199 ss.

²⁷ C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, 402.

²⁸ M. LUCIANI, *op. cit.*, 66, che sottolinea questo aspetto in particolare per la scelta dell'Assemblea costituente di affidare la garanzia giuridica della Costituzione ad un organo tecnico e collegiale come la Corte costituzionale.