

IL PROVVEDIMENTO DI GRAZIA E LA “FUNZIONE NEUTRALE” DEL CAPO DELLO STATO.

_ **SOMMARIO:** La sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale _ La giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione _ La posizione istituzionale del Presidente della Repubblica _ IL procedimento di “grazia” e funzioni del Ministro di grazia e giustizia: istruttoria e controfirma _ Considerazioni finali.

-
_ La Corte costituzionale, con sentenza n. 200 del 18.5.2006 (pres. Marini- rel. - red. Quaranta) ha statuito che l’atto di grazia, in considerazione della sua funzione “umanitaria”, rappresenta una potestà decisionale del Presidente della Repubblica e che il Ministro competente è tenuto a dare corso al richiesto procedimento, istruendo la proposta e controfirmando il provvedimento, per dare validità formale allo stesso.

IL conflitto istituzionale (di attribuzione) tra il Presidente della Repubblica, qualificato da A.M. Sandulli come “un potere neutrale e garantistico”, ed il Ministro Guardasigilli, organo amministrativo operativo, circa la titolarità del “potere di grazia”, è stato risolto in favore del primo.

IL “*procedimento di grazia*” è tipicamente amministrativo, con a base la domanda dell’interessato o un impulso d’ufficio; esso deve concretizzarsi in una “proposta istruita” dal Ministro competente e concludersi con la “*controfirma*” del “*decreto presidenziale*”; atti che, per la citata sentenza, sarebbero “dovuti” per il principio di “leale collaborazione istituzionale”, anche in presenza di un provvedimento non condiviso dal Ministro.

L’art. 87, comma 11[^], cost. stabilisce che il Capo dello Stato “può concedere grazia e commutare le pene”, conservando quello che storicamente è stato un potere tipico del “monarca” (art. 8 dello Statuto albertino) e che P. Barile riteneva essere un “autentico residuo”; la concessione della grazia è, comunque, per antichissima consuetudine, di competenza dei capi politici, cui dà autorità e prestigio.

La “grazia” rappresenta “l’extrema ratio”, da usare con cautela ed eccezionalmente, solo in presenza di una palese ingiustizia, ben consapevoli che la sentenza del giudice è sempre “pro veritate habetur”, ovvero per manifeste e superiori esigenze umanitarie, per non incorrere nella violazione del principio di uguaglianza (art. 3 cost.).

IL termine “grazia”, etimologicamente deriva da “gratus” (gradito, riconoscente) ed è un concetto “estetico” (bellezza) e “teologico” (dono di Dio), che in sede politico – giuridico sostituisce allo “auxilium Dei”, quello “hominis”, con deroga allo “ius puniendi” dello Stato; è considerato un istituto di “equità”, che dovrebbe supplire agli effetti della “dura lex” ed evitare che il “summum ius” non si trasformi nella “summa iniuria” (C. Lavagna); in sintesi, la grazia è un atto “*extra ordinem*” del *Presidente della Repubblica*, organo “*super partes*” (1).

_ Il Consiglio di Stato (IV, n. 7060/14.12.2004), invero, aveva in un certo qual senso anticipato la

Corte costituzionale affermando che, ancorché non spetti al giudice stabilire la natura "duale" dell'atto (formalmente presidenziale, ma sostanzialmente misto) o "duumvirale" (cioè di atto complesso, necessitante l'accordo fra Capo dello Stato e Ministro), ovvero più strettamente presidenziale dell'atto esplicante il potere di grazia (materia per la quale molto importante è la "prassi costituzionale", in funzione di "optima interpretatio"), non priva di dati sistematici appare la teoria secondo la quale tale potere apparterebbe alla competenza propria del Presidente della Repubblica, il quale agirebbe nella veste di rappresentante dell'unità nazionale e, quindi, offrirebbe la piena garanzia che l'esercizio del relativo potere si svolga fuori dell'influenza di interessi di parte.

In tale prospettazione, la *controfirma ministeriale* rivestirebbe un mero carattere formale e siffatta conclusione parrebbe avvalorata dal dell'art. 681, comma IV[^], c.p.p., per il quale la grazia può essere concessa dal Capo dello Stato, anche in assenza di domanda (di parte) o di proposta (ministeriale); conclusivamente si tratterebbe di *un vero e proprio atto (di prerogativa) presidenziale, con la collaborazione necessaria (da parte del Ministro)*; va, comunque considerato che, nella logica strutturale del procedimento di grazia, l'inosservanza delle prescrizioni di completezza formale, determina *l'illegittimità del provvedimento finale* ed un tale effetto indubbiamente si verifica anche nel caso di *decreto del Presidente della Repubblica mancante della sottoscrizione del Ministro concertante, proponente e/o competente*, che non può essere supplita da alcun'altra determinazione amministrativa, essendo *la controfirma ad impegnare, sul piano costituzionale, la responsabilità ministeriale* (C.S., VI, n. 1073/24.10.1978).

Nello stesso senso del G.A. sembra essere la Cassazione (Civ. SS.UU. n. 7075/25.6.1993), che, a proposito dell'autodichia del Senato della Repubblica, circa la verifica dei titoli di ammissibilità dei "senatori a vita", nominati dal Presidente della Repubblica nell'esercizio di una sua particolare attribuzione, per la quale non è prevista alcuna proposta governativa, ha ritenuto che *la controfirma ministeriale ha la sola funzione di attestare la regolarità formale dell'atto e l'autenticità della sua sottoscrizione, non anche quella di rendere "ministeriale" la natura dell'atto stesso*; il riscontro sul superamento o meno da parte del Capo dello Stato del numero complessivo di cinque senatori a vita, spetta, pertanto, al Senato in via esclusiva.

Inizialmente e fino alla presidenza Pertini, "cinque" rappresentava il limite complessivo dei senatori a vita; successivamente tale numero è stato interpretato, con l'avallo dell'allora Presidente del Senato Cossiga, come l'attribuzione di nomine consentite a ciascun Presidente della Repubblica, ampliandosi notevolmente la presenza dei senatori a vita, con evidenti riflessi politici.

IL Presidente della Repubblica, quale rappresentante della Nazione e organo di garanzia costituzionale e dell'ordine democratico, partecipa, insieme ai vari poteri dello Stato, alle funzioni di alta amministrazione, ponendo in essere "atti complessi" e/o a "concorso di volontà", che il Barile qualifica come un "enigmatico coacervo di poteri non omogenei", interferenti sull'attività di altri organi (promulgazione delle leggi, emanazioni dei decreti legislativi e dei

regolamenti, scioglimento dei consigli regionali, provinciali e comunali, decisioni dei ricorsi straordinari), con la possibilità di “veto sospensivo”, mediante un “messaggio di rinvio”.

La dottrina fa varie distinzioni: *a)* atti formalmente presidenziali (messaggi alle Camere, nomina di senatori a vita, i cinque giudici della Corte costituzionale, di otto membri del CNEL), *b)* atti volitivi paritari ed a partecipazione complessa (le nomine del Presidente del Consiglio, dei Ministri e delle alte cariche dello Stato, l'accettazione delle dimissioni del Governo), *c)* atti a collaborazione personale tra Capo dello Stato e Ministri (atti d'indirizzo e coordinamento), *d)* atti presidenziali predisposti da organi diversi ed a base collegiale (il decreto di amnistia ed indulto deliberato dal Parlamento; gli atti deliberati dal Consiglio dei Ministri, gli atti del C.S.M. e dal Consiglio superiore di difesa), *e)* atti giustiziali (decisioni sui ricorsi straordinari); *f)* gli atti di prerogativa (conferimento di onorificenze), nonché le *cd. esternazioni atipiche* e l'atto di dimissioni dalla carica che è “personalissimo” (2).

La Corte costituzionale, recependo l'insegnamento del Mortati, fa della “grazia” un atto proprio del Presidente della Repubblica, che va oltre lo stretto diritto, anche se non può essere un atto arbitrario, per temperare il rigorismo di una pena molto lunga e venire incontro ad esigenze personali “umanamente” apprezzabili, ovvero quale riconoscimento del mutamento positivo del detenuto, completamente recuperato alla società; si potrebbe, quindi, parlare di una “prerogativa giustiziale”.

IL Capo dello Stato, infatti, appare come il “vertice” cui ci si rivolge quale ultimo appello di “giustizia”, intesa non come “struttura, apparato e/o organizzazione” (cui provvede il Guardasigilli), ma quale “funzione” non solo “repressiva e/o promozionale” (potere giudiziario), ma “di equità”, con ricorso ad un provvedimento eccezionale, collegato allo scopo della pena ed alla “peculiarità del caso concreto”, per soddisfare “straordinarie esigenze di natura umanitaria”.

Queste valutazioni fuoriescono dal circuito politico – governativo, non potendo l'esecutivo invadere la giurisdizione, e sono proprie di un organo “super partes” (3).

La “domanda di grazia” è “diretta” al Presidente della Repubblica e “presentata” al Ministro competente, ma la procedura può essere attivata anche su iniziativa presidenziale (art. 681 cpp, comma IV[^]) ed al Ministro compete sempre l'istruttoria, che può concluderla con una “proposta” motivata e favorevole, oppure con l'archiviazione; in questa ultima ipotesi, però, potrebbe esservi un diverso avviso del Capo dello Stato e “l'istruttoria-proposta” sarebbe un “*dovuto atto di collaborazione istituzionale*” per il Guardasigilli, che comunque potrà formulare liberamente il suo parere negativo (L. Paladin).

IL potere di archiviazione, quindi, non deve tradursi in una interdizione per il Presidente della Repubblica ed il Ministro può ben esternare il suo dissenso, cui il Capo dello Stato dovrebbe replicare attraverso una puntuale motivazione.

In merito alla “*controfirma*” del decreto di grazia, l'art. 89 cost. (dovuto a T. Perassi), è tassativo nello stabilire che ogni atto del Presidente della Repubblica deve avere la “controfirma” del Ministro proponente e/o competente, che ne assume la “responsabilità politica e giuridica”, a fronte della totale “non responsabilità presidenziale” (art. 90 cost.) per

gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (4).

Per la Corte, la “controfirma” è, quindi, elemento necessario per il completamento della fattispecie, un *vero e proprio requisito di validità*, cui viene dato, però, un valore formale e/o sostanziale, a seconda del provvedimento presidenziale: *valore sostanziale per gli atti dell'esecutivo e meramente formale per gli atti riservati al Presidente della Repubblica, quale è l'atto di grazia*; la stessa responsabilità, pertanto, trova il suo limite naturale nel “livello di partecipazione del Ministro al procedimento di concessione dell'atto di clemenza”; in breve, i concetti di “validità” (dell'atto) ed “irresponsabilità” (del Presidente della Repubblica) hanno un valore relativo.

La giurisprudenza, in punto di “irresponsabilità presidenziale” (*Tribunale di Roma, 1.6.1993 Onorato c/ Cossiga*), ha ritenuto che, secondo gli art. 89 e 90, comma I^o, cost. e la volontà del costituente, *la irresponsabilità del Presidente della Repubblica è strettamente correlata alla responsabilità dei ministri proponenti*. Laddove gli atti presidenziali siano privi di controfirma ministeriale essi devono ritenersi come provenienti da un qualsiasi cittadino ed assoggettati di conseguenza alle normali regole di diritto comune; il G.O., pertanto, può sindacare le dichiarazioni eventualmente lesive dell'altrui reputazione, rilasciate al di fuori dell'esercizio delle funzioni specifiche costituzionali e non controfirmate dal (o imputabili al) ministro competente.

La Cassazione (*civ. III^o, n. 8734/27.6.2000*), fa rientrare il cd. potere di “esternazione” del Presidente della Repubblica, nell'ambito dell'art. 21 cost., ragion per la quale, per essere coperto dalla immunità presidenziale, il suo parlare deve essere finalizzato allo svolgimento della funzione e non trasmodare in attacchi personali e ledere la integrità morale altrui.

La decisione della Corte costituzionale, nell'affermare la piena titolarità del potere di grazia da parte del Capo dello Stato, ha compiuto un notevole sforzo ermeneutico che, invero, si collega più alla “costituzione materiale”, che a quella “scritta”, destinata a diventare sempre più una costituzione “di carta”, che sicuramente non può rappresentare un “tabù” giuridico, ma va rivista almeno per chiarire quelle che G. Maranini considerava norme ambigue (5).

Perplessità, invero, permangono in relazione alle due opposte circostanze: parere favorevole o decisione di archiviazione; se, infatti, il Guardasigilli fa una proposta motivata favorevole, il provvedimento presidenziale è “de plano” ed il Ministro si assume pacificamente anche la responsabilità dell'atto di grazia controfirmato; per contro, se questi oppone il suo dissenso, la controfirma sarebbe un “atto dovuto”, in funzione notarile, attestante la regolarità estrinseca del provvedimento presidenziale, anche se ne deve assumere (formalmente) la responsabilità giuridico-politica.

La controfirma, essendo un “requisito (essenziale) di completezza e di validità del provvedimento”, viene ad avere sempre un valore costitutivo della fattispecie e dovrebbe essere un atto “voluto” e non “coatto” (*nemo ad precise factum cogere potest*); ciò porta ad ipotizzare, per i casi di dissenso insanabile, le dimissioni del Ministro. Non va, infatti, dimenticato che, esclusa la natura legislativa, giudiziaria, giustiziale e/o amministrativa dell'atto di grazia, non

resta che concludere che esso sia un “atto politico”, sottratto alla giurisdizione, ma che postula una necessaria conformità all’indirizzo politico del Governo (6).

– Di partecipazione solo formale del Ministro, si è parlato anche nel procedimento per il cambiamento o l'aggiunta di cognome, dove il Ministro di grazia e giustizia non ha la competenza di provvedere in via definitiva sull'istanza, che spetta al Presidente della Repubblica, il quale adotta un formale decreto di concessione; il ruolo del Ministro sarebbe di natura meramente endoprocedimentale, concretandosi nell'attribuzione di un potere di sommaria valutazione in ordine, non già alla fondatezza e, quindi, all'accoglibilità della domanda, ma alla meritevolezza della stessa di essere presa in considerazione ai fini dell'ulteriore corso del procedimento.

Quello del Ministro, però, è sempre un “potere propulsivo” per l’ulteriore corso, dovendo autorizzare il richiedente alle pubblicazioni ed eventuali notificazioni previste dalla legge; se il decreto adottato dal Ministro non costituisce una determinazione provvedimento conclusiva sull'accoglibilità dell'istanza, consente, però, la piena realizzazione del contraddittorio, con la possibilità di apprezzamento di tutti gli interessi in esso coinvolti (*C. di S., IV, 6 marzo 1995, n. 145*).

Il Ministero di grazia e giustizia svolge un’attività procedimentale interna, ma la sua eventuale decisione negativa è pur sempre impugnabile, in quanto produttiva di un arresto del procedimento (*T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 13.10.1997, n. 746*); comunque la si valuti, la funzione propedeutica del Ministro è, anche in questa ipotesi, centrale ed essenziale.

– Ritornando alla sentenza della Corte costituzionale, si è parlato di “anomalia semipresidenziale della Consulta” (P. Armaroli), con evidente degradazione della “funzione duale” (Presidente della Repubblica – Ministro), ponendo fine a quello che nell’applicazione concreta è stato sempre un “potere in condominio” (A. Pugiotto), caricandosi il Capo dello Stato di una tipica responsabilità politica, esponendolo ad una possibile pubblica riprovazione ed agli attacchi delle forze politiche presenti in Parlamento.

La concessione della grazia, pertanto, non è più un atto a partecipazione uguale, così come ritenuto in precedenza (S. Valentini), e la controfirma, quale atto dovuto, non ha alcuna funzione di controbilanciamento del potere presidenziale, che potrebbe essere fonte di privilegi penali (L. Paladin); di qui l’opportunità quanto meno di una legge che disciplini la procedura di grazia (G. Zagrebelsky), per evitare che il facile ricorso ad essa possa far perdere efficacia alla “potestà punitiva” dello Stato (G. Vassalli) e rappresentare una scorciatoia rispetto all’indulto (7).

IL Filangieri riteneva che l’istituto della grazia fosse una contraddizione, perché se essa era giusta, allora era cattiva la legge ed andava cambiata, se la legge era buona, la grazia ne rappresentava un grave attentato; F. Carrara, infine, considerava la “grazia” (che ha a presupposto una condanna irrevocabile ed estingue la pena) incompatibile con la “funzione punitiva” dello Stato (8).

IL problema penale, invero, è nel sistema carcerario e nella necessità della sua umanizzazione

(G. Bettiol), perché la “sicurezza” non è “vendetta” e “punire” non significa affatto “annientare la persona umana” (9); la grazia, l’amnistia e l’indulto, pertanto, avranno un senso se collegati alla funzione della pena, un “quid compositum” che richiede un costante bilanciamento ed adeguamenti correttivi “in itinere”.

PESCARA-20.7.2006-

(1) A.M. SANDULLI: *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*. Riv. Dir. proc., 1964, pag. 200 ss, ora in *Scritti giuridici*. Jovene, Napoli, 1990, vol. II[^], pag. 261 ss.; P. BARILE: *Istituzioni di diritto pubblico*. Cedam, Padova, 1978, pagg. 253 ss, 267 ss.; AA.VV. (G.U. RESCIGNO): *IL Presidente della Repubblica. Commentario della Costituzione a cura di G. Branca (artt.83/87)*, tomo I[^], Zanichelli – Foro It., Bologna – Roma, 1978, pag. 278 ss.; idem: *Corso di diritto pubblico*. Zanichelli, Bologna, 1995, pag. 463 ss. e 485 ss., non nasconde il carattere ambiguo della “grazia”, che appare essere un atto presidenziale – ministeriale; C. LAVAGNA: *Istituzioni di diritto pubblico*. Utet, Torino, 1976, pag. 687, riconosce che la parte predominante della relativa procedura è del Ministro di grazia e giustizia; V. GIANTURCO: *Forme e contenuto della potestà di clemenza: la grazia quale “supplementum iustitiae”*. Riv. Polizia. 1973, pag. 269 ss.; G. SALVINI: *La grazia, attualità dell’istituto e problemi di legittimità costituzionale*. Riv. It. Dir. e proc. Pen., 1981, pag. 1007 ss.; E. SELVAGGI e R. REALI: “Grazia”, *Enc. Giur. Treccani*, Roma, vol. XV[^], pag. 2 ss., parlano di “istituto polivalente” che dovrebbe avere sempre finalità di “giustizia” per il singolo caso; G. AMBROSI e G. CAMERINI: “Grazia”, *Digesto Discipl. Pen.*, Utet, Torino, vol. IV[^], 1992, pag. 44 ss, e 47 ss.; E. GALLO: *Ancora sul potere di grazia (a proposito di un anomalo conflitto di attribuzione)*. Nomos, 1992, I, pag. 73 ss.; R. QUINTAVALLE: *IL potere di grazia secondo prassi e consuetudini costituzionali: la sua attualità nel vigente sistema penale*. Cass. Penale, 2001, pag. 3241 ss.; M. PISANI: *Dossier sul potere di grazia. Quaderno “L’indice penale”*. Cedam, Padova, 2004; ; M. AINIS: *Sulla titolarità del potere di grazia. Quaderni cost.li. 2004, I, pag. 97 ss.*

(2) P. BARILE: *I poteri del Presidente della Repubblica*. Riv. Trim. dir. pub., 1958, pag. 295 ss.; P. BISCARETTI di RUFFIA: *Diritto costituzionale*. Jovene, Napoli, 1974, pag. 426 ss., elenca le compartecipazioni alla funzione legislativa (messaggi, indizione elezioni, autorizzazione dei disegni di legge del Governo da presentare alla Camera, promulgazione delle leggi, emanazione dei decreti e/o regolamenti, indizione dei referendum popolare), quelle alla funzione esecutiva (nomine funzionari dello Stato, accredito dei diplomatici, ratifica dei trattati internazionali, comando delle Forze armate, dichiarazione dello stato di guerra, nomina del Presidente del consiglio e dei Ministri) ed alle funzioni giudiziarie (presidenza del C.S.M. e concessione della grazia e/o commutazione delle pene); G. AMATO – A. BARBERA: *Manuale di diritto pubblico*. IL Mulino, Bologna, 1984, pag. 533 ss., 538 ss., 554 ss. “il Capo dello Stato” (A. Baldassarre), è un “pouvoir intermédiaire” tra le forze politiche e tra “Stato legale” e “Comunità” (pag. 547) che fa “politica costituzionale”; T. MARTINES: *Diritto pubblico*. Giuffrè, Milano, 1992 pag. 131 ss.,

vede il Pres. della Rep. come una “funzione cerniera” che partecipa al legislativo (artt. 59, 62, 74, 87, 88 cost.), all’esecutivo (artt. 87 e 92 cost.) ed al giudiziario (art. 87 cost.) ed è “spettatore silenzioso” della politica per restare un “potere neutro” al servizio della Nazione; *E. CHELI: Poteri autonomi del Capo dello Stato e controriforma ministeriale: l’esperienza italiana. Quaderni cost.li. 1983, pag. 361 ss.; AA.VV. (G. NEPPI MODONA): Stato della Costituzione. Saggiatore – CDE, Milano, 1995, pag. 281 ss.*, parla di coacervo di poteri conferiti al Presidente della Repubblica, variamente utilizzati dai singoli soggetti che hanno ricoperto tale carica, in particolare S. Pertini e F. Cossiga; *G. ROLLA: L’organizzazione costituzionale dello Stato. Giuffrè, Milano, 2002, pag. 300 ss.* il carattere monocratico dell’organo non può non risentire della “personalizzazione” della funzione; *M. BREDA: La guerra del Quirinale. Garzanti, Milano, 2006; R. DE MUCCI: I poteri cuciti addosso al Capo dello Stato. IL Tempo, 9.1.2004*, adopera il termine di “francesizzazione scrisciante” della funzione presidenziale italiana. Con L. n. 13/12.1.1991 è stato specificato il “ruolo amministrativo” del Presidente della Repubblica per vari atti del Governo da emanarsi a mezzo D.P.R.; l’art. 2 l. 27 giugno 1988 n. 242, nella parte in cui ha attribuito al Ministro di grazia e giustizia il potere di emanare norme regolamentari per la disciplina della pratica forense, è stato modificato dall’art. 17 l. 23 agosto 1988 n. 400, nel senso che il detto regolamento (autorizzato), potendo abrogare e modificare norme primarie, deve essere emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato ed acquisito il parere del Consiglio nazionale forense (*C.S. A. Gen., 16 novembre 1989, n. 100*), un “tipico atto a formazione progressiva e complessa”.

(3) *C. MORTATI: Istituzioni di diritto pubblico. Tomo I^a e II^a, Cedam, Padova, 1975, pag. 781 (tomo II^a)*; per la grazia quale “l’atto complesso” è *G. ZAGREBELSKY: Amnistia. Indulto e grazia: profili costituzionali. Giuffrè, Milano, 1974; T. MARTINES: op. cit., pag. 138 ss.*, invece, ne accentua il carattere politico e, quindi, la necessaria conformità all’indirizzo politico del Governo, e, per tale ragione, la “grazia” è un “atto sostanzialmente complesso”, che deve essere voluto dal Presidente della Repubblica e dal Governo, ; *T. RIZZO: Riflessioni sull’effettività del potere di grazia del Capo dello Stato. Riv. Di Polizia, 1986, pag. 145 ss.*

(4) La controfirma ministeriale serve ad escludere la responsabilità politica “istituzionalizzata” (*A. Baldassarre: op. cit. pag. 558*), dalla quale va distinta quella “giuridica istituzionale” (le due ipotesi di cui all’art. 90 cost.: alto tradimento ed attentato alla costituzione) e da quella “giuridica comune”, per gli atti compiuti fuori dalle sue funzioni e di cui sarà chiamato a rispondere alla cessazione dalla carica; nello stesso senso il *Martines (op. cit. pag. 128 ss.)*, che ricorda come sul piano politico il Presidente della Repubblica è tutelato dall’art. 89 cost. e dall’art. 279 c.p., nonché, sul piano dell’attività funzionale, dall’art. 90 cost.; *M. MIDIRI: controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo. Cedam, Padova, 1988; idem: “Controfirma ministeriale”. Enc. Giur. Treccani, Roma, 1988, vol. IX^a, pag. 6*, vede la partecipazione procedimentale del Ministro come una forma di “controllo reciproco”, ai fini dell’emissione di un *atto tipicamente politico*.

C. TAORMINA: *Ecco come si attenta alla Costituzione. IL giornale. 22.10.1995*, in merito ai comportamenti tenuti dal presidente Scalfaro.

AA.VV. (L. CARLASSARE – E. CHELI): *IL Presidente della Repubblica. Commentario cit.(1983), tomo II[^], pag. 115 ss.*, la controfirma avrebbe valore polifunzionale sia che il ministro sia “proponente” e/o solo “competente” (pag. 124); in via evolutiva e, considerata la personalizzazione del ruolo presidenziale, si tende a collegare la controfirma alla proposta ministeriale ed eliminarla per gli atti tipicamente presidenziali, il che, però, implicherebbe un problema di responsabilità politica e giuridica, sempre nei limiti di cui all’art. 90 cost.; **G. BALLADORE PALLIERI:** *Diritto costituzionale. Giuffrè, Milano, 1965, pag. 205*, collega la controfirma alla necessaria responsabilità ministeriale, non essendo il Presidente della Repubblica coperto da immunità parlamentare; per il *Mortati (op. cit. pag. 541, tomo I[^])* la irresponsabilità politica è giustificata dalla non partecipazione del Presidente della Repubblica all’indirizzo politico governativo, di qui la controfirma del P.C.M. e/o del Ministro proponente e/o competente; per gli atti propriamente presidenziali, invece, la controfirma avrebbe solo valore formale; **P. FERRARI da PASSANO:** *La controfirma ministeriale degli atti del Presidente della Repubblica. Civiltà cattolica, 1991, vol. IV[^], pag. 487 ss.*; **N. ZANON:** *Un’opinione vagamente dissenziente sul potere di grazia. Quaderni cost.li. 2004 (3), pag. 601 ss.*; **G. LUCATELLO:** *Controfirma ministeriale e “irresponsabilità presidenziale”. Dir. e Società, 1999, pag. 243 ss.*; **S. BONFIGLIO:** *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Giuffrè, Milano, 1998 (panorama di diritto comparato)*; **G. FILIPPETTA:** *Le esternazioni del Capo dello Stato tra controfirma ministeriale e parlamentare. Giust. Cost.le, 1992, pag. 3218*; **A. D’ANDREA:** *L’irresponsabilità del capo dello Stato non è pari all’insindacabilità dei parlamentari: la Corte “distingue” e rilancia l’interpretazione restrittiva dell’immunità. Giur. Cost., 2004, pag. 1613 ss.*; **L. ELIA:** *Continuità giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare. Giur. Cost., 2004, pag. 3888 ss.*; *idem:* *IL Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità. Giur. Cost., 2004, pag. 1608 ss.*; **P. RIDOLA:** *Le “parole della politica” e l’insindacabilità parlamentare. Giur. Cost., 2004, pag. 1220 ss.*

(5) **M. D’ANTONIO:** *La costituzione di carta. Mondadori, Milano, 1978*; **M.S. GIANNINI:** *La costituzione “fluida”. Società, 1951 (3), pag. 389 ss.* per assenza di norme chiare; **P. ARMAROLI:** *Ecco i poteri del Signore del Quirinale. IL corriere della sera. 11.5.1992*, circa l’esistenza di fatto di un sistema parlamentare – presidenziale, a fronte di quello “parlamentare”, voluto dalla costituzione del 1948; **M. AINIS:** *Vita e morte di una costituzione. Laterza. Roma – Bari, 2006.*

IL “Foglio” del 22.6.2006 ha riproposto, polemicamente, il pensiero di Gaetano Salvemini, sulla costituzione ed i costituenti del 1948, il quale, senza mezzi termini, parla di “scempiaggini ... partorite dalle camorre dei partiti di massa”, con evidente riferimento all’esito compromissorio tra cattolici, liberali e marxisti.

(6) Per la natura di atto politico, **E. SELVAGGI:** *op. cit. pag. 3*; vedi anche note n.n.1, 2, 3 e 4.

(7) **S. VALENTINI:** *Gli atti del Presidente della Repubblica. Giuffrè, Milano, 1965.*

(8) **G. FILANGIERI**: *Lo Stato secondo ragione. Mostra bibliografica e documentazione*. Marotta, Napoli, 1992; *idem*: *La scienza della legislazione. Commento di Benjamin Constant*. IPZS-Archivi di Stato, Roma, 1984, nonché la più recente pubblicazione de *La scienza della legislazione. Edizione critica C.S.I.E. in sette volumi*, Venezia, 2004; **G. GALASSO**: *La filosofia in soccorso dei Governi. La cultura napoletana del settecento*. Guida, Napoli, 1989; **F. CARRARA**: *Programma del corso di diritto criminale. Del delitto e della pena*. IL Mulino, Bologna, 1993, pag. 36 ss., 42 ss., 85 ss., 351 ss., 408 ss. è per una pena “giusta ... mai aberrante ... o eccessiva”, ricordando che la legge di natura ha come imperativo la conservazione della vita umana, pag. 423 ss, 437 ss., 441 ss. la pena di morte è perciò contro la legge di natura (così anche T. Hobbes), perché distruttiva della persona umana ed irreparabile; **G. LEONE**: *Elementi di diritto e procedura penale*. Jovene, Napoli, 1981, pag. 135; *idem*: *Istituzioni di diritto processuale penale*. (2 voll.), Jovene, Napoli, 1965, pag. 263 ss e 505 ss (2^avol.), era contrario all’inserimento nella costituzione della stessa previsione di “amnistia”; **M. CHIAVARIO**: *L’esercizio del potere di grazia: considerazioni “a prima lettura” su una proposta di legge*. *Leg.ne penale*. 2004, pag. 79 ss..

Sul piano filosofico – giuridico, **L. D’ALESSANDRO**: *Utilitarismo morale e scienza della legislazione. Studio su Jeremy Bentham*. Guida, Napoli, 1994; **A.M. CATTANEO**: *Diritto e forza*. Cedam, Padova, 2005; **N. MATTEUCCI**: *Usare concetti non parole. Eguaglianza e politica*. Liberilibri, Macerata, 2006.

(9) **G. BETTIOL**: *Istituzioni di diritto e procedura penale*. Cedam, Padova, 1966, pag. 5 e pag. 135, la problematica penale è un fatto di “cultura” ed ha, quale sua logica teleologica, la tutela della persona e della sua libertà; **V. MATHIEU**: *Perché punire? IL collasso della giustizia penale*. Rusconi, Milano, 1978; **M. CASCIVILLA**: *Pena, cristianesimo, società: un confronto tra Tolstoj e Dostoevskj*. *Hermeneutica*, 1988, pag. 167 ss., 173 ss.; **M.A. CATTANEO**: *Pena, diritto e dignità umana. Saggio sulla filosofia del diritto penale*. Giappichelli, Torino, 1990; **G.D. PISAPIA**: *IL male oscuro delle carceri*. *Quaderni Giustizia*, 1981 (3), pag. 3 ss.; **S. CIAPPI – A. COLUCCIA**: *Giustizia criminale. Retribuzione, riabilitazione e riparazione: modelli e strategie di intervento penale a confronto*. Angeli, Milano, 1997; **S. SCARDACCIONE**: *Nuovi modelli di giustizia: giustizia riparativa e mediazione penale*. *Rass. Penitenziaria e criminologia*, 1997 (1-2), pag. 9/28; **F. STELLA**: *Giustizia e modernità*. Giuffrè, Milano, 2006; **M.M. CORRERA – P. MARTUCCI**: *Elementi di criminologia*. Cedam, Padova, 2006; **V. GREVI _ G. GIOSTRA – F. DELLA CASA**: *ORDINAMENTO PENITENZIARIO*. Cedam, Padova, 2006, ricorda come dal 1998 al 2005 vi sono stati =1191= morti nelle carceri, di cui =448= suicidi.

Pescara 20.7.2006 DINO NAZZARO