

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3082

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori SALVI e SALVATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 FEBBRAIO 1998

—————

Modifica dell’articolo 79 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Dal punto di vista procedurale, la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, ha modificato l'articolo 79 della Costituzione in due direzioni: trasferendo esclusivamente in capo al Parlamento la procedura di adozione dei provvedimenti di amnistia e/o di indulto e prevedendo una maggioranza qualificata nell'adozione del provvedimento.

Quanto alla prima direzione, si è inteso sottrarre definitivamente all'ambito delle prerogative presidenziali l'adozione di simili provvedimenti di clemenza. Come è noto, gli istituti dell'amnistia, dell'indulto e della grazia hanno una medesima origine, provenendo tutti dallo strumentario dell'*indulgentia principis*. In quanto tali, in una concezione pre-moderna del diritto penale essi si prestavano al libero arbitrio di un Sovrano *legibus solutus*. Nel nostro Paese, attraverso lo Statuto albertino e il regime fascista, tale concezione è perdurata, anche formalmente, fino all'approvazione della Costituzione repubblicana, che ha invece distinto gli istituti di carattere generale (amnistia e indulto) da quello *uti singuli* (la grazia), prefigurando per essi una più marcata diversificazione di finalità entro una procedura di adozione diversamente statuita.

Con la Costituzione repubblicana, l'amnistia e l'indulto vengono sottratte all'arbitrio del Capo dello Stato ed obbligate alla procedura parlamentare (attraverso la previsione di una legge di delegazione al Presidente della Repubblica) che le qualifica, *in nuce*, come strumenti di politica criminale. Al Capo dello Stato rimane il potere di «concedere grazia e commutare le pene» (articolo 87, comma undicesimo). La tradizione e la cultura del legislatore non hanno però consentito una effettiva reinterpretazione degli istituti, lasciando spazio frequente, an-

cora in regime repubblicano, ad una concezione indulgenziale dell'adozione dei provvedimenti di amnistia e indulto. Tralasciando il cd. «decreto Togliatti», volto a pacificare i lasciti della guerra di liberazione, ed adottato ancora in assenza delle nuove statuizioni costituzionali, ad eccezione dei provvedimenti del 1968, 1970 e 1990 (i primi rivolti a chiudere le vicende penali derivanti dai movimenti sociali di quegli anni, avendo il secondo anche riguardo ai conflitti autonomistici nell'Alto Adige; l'ultimo volto a decongestionare gli uffici giudiziari nell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale), i ventuno provvedimenti di clemenza generale succedutisi tra l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e la sua revisione del 1992 in gran parte rispondono ancora alla tradizionale concezione indulgenziale degli istituti. Si pensi alle amnistie «celebrative» del 1959 (per il quarantennale di Vittorio Veneto), del 1963 (in occasione del Concilio Vaticano II) e del 1966 (nel ventennale della Repubblica), *mutatis mutandis*, in linea con le amnistie del regime fascista per il venticinquesimo anniversario del regno di Vittorio Emanuele III, per le nozze del principe di Piemonte, per il primo decennale del regime o per le nascite degli eredi di Casa Savoia. Ma al confine tra amministrazione delle indulgenze e cattiva politica criminale si collocano anche i provvedimenti di amnistia-indulto volti a ridurre il carico giudiziario e di esecuzione delle pene di un ordinamento penale pletorico e irrazionale.

A fronte di tali problemi, il legislatore del 1992 ha inteso autolimitarsi per non incorrere ulteriormente in un uso distorto degli strumenti di clemenza generale previsti dall'ordinamento costituzionale. Così è nata la seconda modifica procedurale dell'artico-

lo 79 della Costituzione, quella che ha individuato in una maggioranza qualificata pari ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale, il *quorum* necessario alla deliberazione delle leggi di amnistia e/o indulto.

Dal punto di vista dell'efficacia deflazionante, va detto che la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, ha raggiunto il suo scopo, non essendo stato approvato da allora alcun provvedimento di amnistia o indulto, e si tratta ormai di un *record* nella storia dell'Italia unita. Ma, dal punto di vista della valorizzazione degli istituti come strumenti di politica criminale, il *record* sembra nascondere un errore opposto e paradossalmente coincidente con gli abusi dei decenni passati.

Se è vero - come sostiene una dottrina rigorosa nel denunciare l'arbitrio nell'adozione dei provvedimenti di clemenza generale - che nella unanime approvazione dei successivi provvedimenti di amnistia-indulto nell'Italia repubblicana si sarebbe manifestata la tendenza consociativa propria della democrazia italiana, è ormai se non altro oggetto di discussione il fatto che il *quorum* così elevato previsto dalla riforma del 1992 (superiore ad ogni altro e, specificamente, superiore a quello per le leggi di revisione costituzionale) rischia di produrre o la paralisi di uno strumento di politica criminale o la confusione, nel suo provvedimento di adozione, di più motivazioni eterogenee, necessarie a comporre una simile, vastissima maggioranza, con il ritorno di un effetto «consociativo» in cui ciascuna parte lo approva *pro domo sua*.

Il rischio di una *impasse* di questa natura sembra emergere dalla ormai assai lunga vicenda che riguarda le proposte di indulto per i condannati per fatti di terrorismo. Numerose proposte, sottoscritte nelle ultime quattro legislature da parlamentari di maggioranza e di opposizione, sono bloccate da un *quorum* altissimo che ne espone il provvedimento di adozione ad un gioco di condizionamenti e di possibili veti incrociati.

In questa situazione di stallo, al Capo dello Stato è toccato, dopo molte sollecitazioni, intervenire con l'unico strumento dell'*indulgentia principis* rimasto nelle sue mani, con la concessione di quelle sei grazie all'anti-vigilia di Natale dello scorso anno che suona come un richiamo al Parlamento e alle sue responsabilità.

Il caso è tipico, potrebbe dirsi «di scuola», per la definizione di un «uso ragionevole» della potestà di clemenza. Scrive Gustavo Zagrebelsky, nel commento all'articolo 79 della Costituzione: «si può altresì ritenere giustificato e ragionevole l'uso del potere di clemenza quando esso sia fondato anche solo sulla considerazione della inopportunità politica attuale delle condanne e delle pene». «Condizione perchè ciò possa avvenire senza violazione del principio di eguaglianza - continua Zagrebelsky - è però che la sfera di applicazione del beneficio appaia oggettivamente determinabile in relazione a caratteristiche specifiche delle situazioni su cui incide». Sulla base di tali considerazioni, alla luce della definitiva chiusura del fenomeno politico e sociale che diede vita alla lotta armata nel nostro Paese, a dieci anni e più dai suoi sanguinosi colpi di coda, avendo ormai i responsabili di quei fatti scontato pene che arrivano fino a vent'anni e più di detenzione, saggia misura di politica criminale sarebbe un provvedimento di clemenza che favorisca il compiuto reinserimento sociale di alcune centinaia di persone tutt'ora private della libertà in ragione di fatti che appaiono sotto ogni profilo irripetibili, perchè inesistente è il contesto politico-sociale in cui maturarono e senza il quale non sarebbero maturati.

In ogni caso, dopo aver liberato l'amnistia e l'indulto dalla connotazione pre-moderna che ne faceva strumenti dell'*indulgentia principis*, occorre renderli agibili come strumenti di una politica del diritto in materia penale. Perchè ciò sia, l'amnistia e l'indulto debbono mantenere quei caratteri di eccezionalità che per lungo tempo furono

disattesi, e per questo è opportuno mantenere la previsione di un *quorum* qualificato e più rigoroso rispetto a quello previsto per le leggi ordinarie; ciò non di meno è necessario che essi siano strumenti nelle mani di una maggioranza non occasionale, ma capace di esprimere un indirizzo politico in ma-

teria di politica del diritto penale. Per questo proponiamo, tenendo altresì conto dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 79 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».

