

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2897

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore COSSIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 APRILE 2004

—————

Modifiche al codice di procedura penale in materia di grazia

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'istituto della grazia è un istituto «politico», come ha da tempo chiarito la dottrina penalistica e costituzionalistica, specialmente di *common law*.

Essendo un istituto di natura politica, esso può essere utilizzato per una non definibile serie di scopi: dai fini di equità (nel caso una serie di sentenze contraddittorie abbiano creato un'incertezza sociale circa la condanna inflitta), a quelli umanitari (nel caso di persone ammalate o che abbiano dato prove evidenti di ravvedimento), o a quelli prettamente politici, di riportare la pace civile (ad esempio dopo una insurrezione contro i poteri dello Stato), o per motivi di politica internazionale o di *intelligence* (scambio di ostaggi o prigionieri o di «informatori»).

Per questo suo carattere eminentemente politico molti ordinamenti conoscono un tipo particolare di grazia, quella che in inglese viene chiamata *blanket pardon*, che si applica non solo a chi sia stato condannato in via definitiva, ma anche a chi non sia ancora stato condannato in via definitiva o addirittura non sia ancora stato condannato. Un uso tipico della grazia negli ordinamenti di *common law* è la sua concessione non solo in relazione a reati per i quali sia stata pronunciata una condanna, ma anche in relazione a fatti, specificati o meno, compiuti o che possono essere stati compiuti da una persona, e che costituirebbero o potrebbero costituire reati penalmente perseguibili, riguardo ai quali sia iniziata, oppure non, un'azione penale nei loro confronti.

Caso storico in materia è la grazia concessa al presidente degli Stati Confederati, dopo la fine della Guerra civile americana e la loro sconfitta da parte dell'Unione, che sempre aveva considerato i politici sudisti

che avevano fomentato e attuato la secessione, nonché i militari che combattevano o avevano combattuto nelle file dei Confederati, come ribelli rei di crimini contro le leggi penali dell'Unione. Altro caso storico molto più recente è il *blanket pardon* concesso dal presidente Ford, subito dopo il suo insediamento alla presidenza degli Stati Uniti per «successione», all'ex-presidente Nixon che si era dovuto dimettere per lo scandalo *Watergate* e che era alla soglia di un *impeachment* e che, dopo le dimissioni, era chiaramente a rischio di una incriminazione secondo il diritto ordinario. In Inghilterra, oltre al *blanket pardon*, esiste un altro istituto eccezionale per soddisfare analoghe esigenze: il *writ of noli prosequi*, e cioè il potere del *Queen's Attorney General* di emanare un ordine indirizzato alla polizia, o ai *Crown Prosecutors* o a qualunque giudice penale o civile, di non esercitare, sospendere o ritirare un'azione penale o, se giudici, di archiviare qualunque procedimento senza decidere, per un superiore interiore interesse dello Stato non valutabile né controllabile dai giudici. È stato il caso del *writ of noli prosequi*, emanato dal *King's Attorney General of England and Wales* del primo governo laburista MacDonald per bloccare un giudizio promosso contro sindacalisti delle *Trade Unions* per violenze compiute durante una campagna di duri scioperi.

Il regime della grazia contemplato dal nostro ordinamento penale non prevede la possibilità della concessione di un *blanket pardon*, e cioè di una grazia prima della emanazione di una sentenza definitiva; ma la Costituzione non sembra vietare l'introduzione di un tale tipo di grazia. E ciò sembra utile per dare allo Stato la possibilità di fronteggiare speciali situazioni, in partico-

lare d'ordine internazionale o anche interno o di emergenza: si pensi alla necessità di scambi tra detenuti in Italia e cittadini italiani condannati o anche solo catturati o rapiti in Paesi di turbata convivenza civile: si pensi all'Afghanistan, al Kosovo, alla Palestina sia sotto il governo dello Stato di

Israele che sotto la giurisdizione dell' Autorità Nazionale Palestinese, e da ultimo all'Iraq.

Con il presente disegno di legge si introduce nel nostro sistema, anche in relazione alla drammatica situazione internazionale, l'istituto del *blanket pardon*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 681 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 681-bis. - *(Altri casi di concessione della grazia)* - 1. Con decreto del Presidente della Repubblica, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e degli altri ministri interessati, nell'interesse dello Stato, per la tutela di persone e beni italiani o esteri o per motivi umanitari o di equità, può essere concessa la grazia per reati per i quali non sia stata ancora emessa sentenza definitiva, o anche non sia stata ancora emessa alcuna sentenza ed altresì per fatti che costituiscono o possano costituire reato, ancorché non sia stata ancora promossa l'azione penale.

2. La concessione della grazia può essere sottoposta a condizioni e obblighi, il cui non verificarsi o la cui mancata osservanza può sospendere la grazia con decreto del Ministro della giustizia o, ovvero importare la revoca di essa con la stessa procedura prevista per la sua concessione».