CAMERA DEI DEPUTATI N. **2456**

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAGI, BRUNO BOSSIO, GIACHETTI, MIGLIORE

Modifiche agli articoli 72 e 79 della Costituzione, in materia di concessione di amnistia e indulto

Presentata il 2 aprile 2020

ONOREVOLI COLLEGHI ! – 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 di indulto e prevedendo una maggioranza qualificata per l'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 sono sottratti all'arbitrio del Capo dello Stato e inscritti nella procedura parlamentare (attraverso la previsione di una legge di delegazione al Presidente della Repubblica) che li qualifica, *in nuce*, come strumenti di politica criminale. Al Capo dello Stato rimane il potere di « concedere grazia e commutare le pene » (articolo 87, undicesimo comma).

La tradizione e la cultura del legislatore non hanno però consentito un'effettiva reinterpretazione degli istituti, lasciando spazio frequente, ancora in regime repubblicano,

a una concezione indulgenziale dell'adozione dei provvedimenti di amnistia e di indulto. Tralasciando il cosiddetto « decreto Togliatti », volto a pacificare i lasciti della guerra di liberazione, e adottato ancora in assenza delle nuove statuizioni costituzionali, a eccezione dei provvedimenti del 1968, del 1970 e del 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 in occasione dell'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.

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'articolo 79 della Costituzione, che ha individuato in una maggioranza qualificata pari ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera, per ogni articolo e per la votazione finale, il *quorum* necessario alla deliberazione delle leggi di amnistia e di indulto. La scelta di interrompere la pratica democristiana che utilizzava i due « rubinetti » dell'amnistia e dell'indulto per liberare le scrivanie dei tribunali da troppe carte e le carceri da troppi corpi, allo scopo di mantenere in equilibrio il sistema della giustizia, era motivata dall'illusione che la riforma del codice di procedura penale elaborata da Giandomenico Pisapia avrebbe cambiato radicalmente il sistema penale italiano, rendendolo al tempo stesso più efficiente e più garantista. In realtà la sterilizzazione della riforma, l'emergenza mafia, la scelta di criminalizzare il consumo di droghe, il panpenalismo messo in evidenza da Mazzacuva e il nuovo fenomeno dell'immigrazione fecero esplodere cause e carceri.

Dal punto di vista dell'autolimitazione del potere di clemenza, va detto che la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, ha senz'altro raggiunto il suo scopo, essendo stato approvato da allora un solo provvedimento di indulto (per di più monco della collaterale e necessaria amnistia, lasciando correre così inutilmente migliaia di procedimenti penali destinati all'archiviazione ovvero alla non esecuzione del giudicato) solo in occasione della prima, gravissima esplosione del sovraffollamento penitenziario, nel 2006, ma inibendo la sua funzione di strumento di politica criminale.

Contrariamente alle previsioni, con il congelamento degli istituti di clemenza collettiva sono crollate anche le grazie individuali, anche a causa dei vincoli stabiliti dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale che, nel momento in cui riconosceva al Capo dello Stato la titolarità effettiva del potere di grazia, lo limitava a « eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria », fino a rendere anch'essa una improbabile meteora nella realtà della giustizia e dell'esecuzione penale in Italia.

La sparizione della clemenza ha dunque causato un problema di equilibrio nel sistema; la questione degli abusi passati è certamente un problema ed è auspicabile che non si ripetano. Ma se tutti i sistemi di giustizia ammettono l'esistenza di poteri (inevitabilmente politici) di clemenza, una ragione ci sarà ed è davvero troppo facile riferirla esclusivamente alla tradizione arbitraria del principio di sovranità predemocratico. Il punto è che in qualsiasi sistema giudiziario il principio di clemenza costituisce l'elemento destinato a bilanciare gli eccessi possibili del principio di legalità penale. Detto in altri termini, la clemenza è strumento di politica criminale, un rime-

dio al tempo stesso interno ed esterno alla giustizia penale, cui essa non può rinunciare senza rischiare di perdere il suo equilibrio e di non avere i mezzi per affrontare le sue crisi sistemiche.

Nell'ultimo quarto di secolo il ricorso a strumenti di clemenza avrebbe consentito di risolvere in concreto situazioni di *impasse* del sistema giudiziario penale. Si pensi, per esempio, alla ripetuta emergenza del sovraffollamento penitenziario, non a caso destinataria dell'unico provvedimento di clemenza dimidiata di cui si è detto, ma anche alla decisione referendaria del 1993 e poi alla sentenza costituzionale n. 32 del 2014 in materia di droghe, che hanno lasciato in esecuzione migliaia di condanne penali divenute nel frattempo illegittime.

In assenza di strumenti di clemenza utilizzabili a tempo e modo, sotto una domanda di punizione eccessiva rispetto ai mezzi e alle risorse disponibili, il sistema collassa sia in fase di accertamento delle responsabilità penali sia in fase di esecuzione dei conseguenti provvedimenti giurisdizionali. In sede processuale, l'unico rimedio fin qui esperito è quello che affida ai capi degli uffici giudiziari la responsabilità di decidere cosa perseguire effettivamente e cosa inoltrare sul binario morto della prescrizione, in conformità a una valutazione discrezionale che, viceversa, l'ordinamento costituzionale preclude loro. Sul versante dell'esecuzione penale, invece, sono stati escogitati strumenti impropri, come il cosiddetto « indultino » del 2003, mentre il *self-restraint* della macchina della punizione (agevolato da qualche norma decarcerizzante, in qualche caso temporanea) all'indomani della cosiddetta « sentenza Torreggiani » della Corte europea dei diritti umani, adottata l'8 gennaio 2013, è stato estemporaneo.

Se, dunque, la sterilizzazione dei canali di accesso alla clemenza è un problema sistemico e deve essere affrontato per garantire il funzionamento del sistema di giustizia penale in situazioni di crisi, è necessario individuare le cause specifiche di quella sterilizzazione, per trovarvi i rimedi adeguati. In effetti, il nuovo *quorum* per i provvedimenti di amnistia e di indulto (palesemente irragionevole, anche perché più alto di quello richiesto per modificarlo) e i vincoli di contenuto al ricorso al potere di grazia presidenziale hanno costituito elementi importanti per la sterilizzazione dei due canali di clemenza penale. Ciò detto, però, sia l'adozione del provvedimento di indulto del 2006 sia il pur limitato esercizio del potere di grazia presidenziale ci dicono che le norme non impediscono in assoluto il ricorso agli strumenti di clemenza.

Vi è, dunque, un'altra causa concorrente, altrettanto se non più rilevante, ed è il progressivo affermarsi nell'ultimo trentennio dell'uso populistico della giustizia penale, del diritto penale simbolico, fino ai canoni illiberali del diritto penale del nemico.

Se dunque è necessario lavorare anche sul piano politico-culturale, sul piano strettamente giuridico questa proposta mira a ridare dignità agli strumenti giuridici della clemenza con un loro rinnovato statuto costituzionale, nello sforzo di rendere lo Stato più autorevole, forte e consapevole, capace di usare con senso della misura tutti gli strumenti di una politica criminale sagace. Essere passati dalla bulimia all'astinenza è stato, invece, un atteggiamento debole, subalterno agli umori mutevoli della piazza.

Dopo aver liberato l'amnistia e l'indulto dalla connotazione pre-moderna che ne faceva strumenti dell'*indulgentia principis*, bisognerebbe dunque ora avere il coraggio di renderli agibili come strumenti di una intellegibile e chiara politica del diritto in materia penale. Perché ciò sia, l'amnistia e l'indulto debbono certamente avere 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 materia di giustizia penale. Per questo si propone che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

La presente proposta di legge costituzionale, che riprende le elaborazioni sviluppate nel volume « Costituzione e clemenza. Per un rinnovato statuto di amnistia e indulto », di Stefano Anastasia, Franco Corleone e Andrea Pugiotto, e la proposta atto Senato n. 2454 presentata da Luigi Manconi nella XVII legislatura, viene presentata nel pieno dell'emergenza legata al COVID-19, che ha visto diventare la situazione nelle carceri italiane letteralmente esplosiva. Se è difficile per chiunque vivere in questo periodo con i provvedimenti di contenimento del virus, lo è a maggior ragione per chi è in una situazione già di per sé drammatica per sovraffollamento, carenza di strutture e insufficienza di personale. Da una parte vi è il rischio e la paura di contagio all'interno, che creano sentimenti di insofferenza e di incertezza non solo per chi è ospitato nelle strutture e per chi vi lavora, ma anche per le famiglie dei detenuti e del personale; dall'altra la possibilità di ulteriori rivolte e disordini è evidente ed è impensabile utilizzare la semplice repressione. È urgente predisporre misure che possano ridurre il numero delle presenze e permettere la gestione dell'eventuale contagio con numeri limitati.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. Il quarto comma dell'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi ».

Art. 2.

1. Il primo e il secondo comma dell'articolo 79 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

« In presenza di situazioni straordinarie o per ragioni eccezionali, le Camere deliberano con legge l'amnistia o l'indulto.

La legge di amnistia o di indulto, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella votazione finale, stabilisce il termine per la loro applicazione ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0099630