

CAMERA DEI DEPUTATI N. 456

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato **CENTO**

Modifica dell'articolo 79 della Costituzione
in materia di amnistia e indulto

Presentata il 4 giugno 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nella cultura penalistica e in quella politica da tempo è condivisa una valutazione fortemente negativa nei confronti dei provvedimenti indulgenziali. In buona sostanza, lo sfavore nei confronti delle leggi di amnistia e di indulto si basa su un giudizio di fondo difficilmente contestabile: attraverso tali provvedimenti « eccezionali » non si dà alcuna soluzione ai problemi critici del sistema penale-penitenziario italiano. Se questo giudizio di fondo è astrattamente condivisibile, assai meno lo è con riferimento in concreto alla situazione del nostro Paese. Sempre e costantemente si è fatto ricorso ai provvedimenti di clemenza come risorsa decisiva per il governo della penality entro i limiti di volta in volta posti dalle necessità di compatibilità sistemica. Ed infatti è bastato che il sistema della politica si astenesse dall'utilizzare questo mezzo, perché in un solo decennio, quest'ultimo, la popolazione detenuta rad-

doppiasse e il sistema processuale-penale pericolosamente si avvicinasse ad uno stato di assoluta paralisi.

Alla emergenza del sistema giustizia si accompagna e si somma quella del sottosistema carcerario.

La situazione è effettivamente drammatica. Drammatica in primo luogo per i detenuti. Ma drammatica anche per chi professionalmente opera in carcere. I termini di questa drammaticità possono essere riassunti con la parola « sovraffollamento ». L'attuale sovraffollamento è infatti originato da un processo significativo di una nuova ricarcerizzazione iniziato a metà degli anni novanta e che, con ogni probabilità, si dispiegherà su un arco di tempo medio-lungo. Oggi la presenza media dei detenuti è superiore a 54 mila. E tutto lascia supporre che la popolazione detenuta continuerà a crescere. Se così purtroppo è, si deve temere che non sarà nell'immediato futuro possibile governare

il carcere nel rispetto dei diritti dei detenuti ed inoltre che la qualità dell'impegno professionale degli operatori penitenziari dovrà essere ulteriormente ridotta. Il costo di un provvedimento legislativo deflattivo è oggi prevalentemente politico. Infatti, 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 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. Com'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 premoderna 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 stati sottratti all'arbitrio del Capo dello Stato ed obbligati alla procedura parlamentare (attraverso la previsione di delegazione al Presidente

della Repubblica) che le qualifica, *in nuce*, come strumenti di politica criminale.

Il legislatore del 1992 ha inteso auto-limitarsi 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, quella che ha individuato in una maggioranza qualificata pari a due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale, il *quorum* necessario alla deliberazione delle leggi di amnistia o di indulto. È ormai oggetto di scottante 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 parte lo approva *pro domo sua*.

Numerose proposte di legge sottoscritte nelle ultime legislature da parlamentari di maggioranza e di opposizione sono bloccate da un *quorum* altissimo che espone il provvedimento di adozione ad un gioco di condizionamenti e di possibili veti incrociati. In questa situazione di stallo, la presente proposta di legge costituzionale tende ad un « uso ragionevole » della potestà di clemenza e pertanto a ripristinare il potere di concedere la amnistia e l'indulto al Capo dello Stato su legge di delegazione delle Camere al fine di evitare possibili strumentalizzazioni politiche.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. L'articolo 79 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 79. L'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere.

L'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione della proposta di delegazione ».

Lire 500 = € 0,26



14PDL000670