

ATTUALITÀ COSTITUZIONALE

collana diretta da
MASSIMO SICLARI

3

ATTUALITÀ COSTITUZIONALE

La collana è nata per ospitare opere brevi finalizzate a intervenire sui temi attuali del dibattito costituzionalistico.

Classificazione Decimale Dewey:

345 (23.) DIRITTO PENALE

È POSSIBILE MODIFICARE IL PROCEDIMENTO PREVISTO PER LA CONCESSIONE DELL'AMNISTIA E L'INDULTO?

Seminario di studi – 5 maggio 2025

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze politiche

a cura di

**MICHELA CICINO
MASSIMO SICLARI**

contributi di

**STEFANO ANASTASIA, MARCO RUOTOLO
PAOLO SCARLATTI, MASSIMO SICLARI**



aracne



ISBN
979-12-218-2222-9

PRIMA EDIZIONE
ROMA 26 NOVEMBRE 2025

INDICE

7	<i>Presentazione</i>
---	----------------------

RELAZIONI

11	Massimo Siclari
17	Stefano Anastasia
27	Marco Ruotolo

DIBATTITO

41	Paolo Scarlatti
45	Marco Ruotolo
49	Stefano Anastasia

APPENDICE

57	<i>Il testo vigente dell'art. 79 Cost.</i>
59	<i>La proposta di legge costituzionale n. 156</i>

PRESENTAZIONE

Pubblichiamo in questa sede, gli atti del Seminario tenutosi il 5 maggio 2025 presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre. Al centro del dibattito la proposta di legge costituzionale mirante alla modifica del procedimento di approvazione delle leggi di amnistia e di indulto *ex art. 79 Cost.* ed all'abbassamento del *quorum* ivi previsto al fine di rendere più agevolmente praticabile la possibilità di farne uso come strumento straordinario di politica penitenziaria per far fronte al sovraffollamento delle carceri. È ovvio che non può considerarsi l'unico strumento per evitare tale fenomeno, sarebbe opportuno, almeno, non cedere, ad ogni piè sospinto, alla tentazione di introdurre nuovi reati e di inasprire le pene, come avviene da tempo, e rendere più restrittivi i criteri che consentono di disporre la carcerazione preventiva, vista l'alta percentuale di persone in attesa di giudizio presenti negli istituti di pena. Insomma, la politica carceraria del nostro Paese andrebbe rivista profondamente e sotto vari

punti di vista. Dispiace constatare, invece, che l'unico segnale di considerazione della necessità di ridurre il sovrappollamento delle strutture carcerarie sia il "piano carceri" approvato il 22 luglio di quest'anno, basato sull'ampliamento del numero dei posti attualmente disponibili, procrastinando la soluzione del problema al compimento dei lavori necessari a tal fine.

Ragionare su questi temi, tuttavia, potrebbe apparire poco più di un'esercitazione accademica, ma costituisce il tentativo di mantenere viva l'attenzione e la sensibilità nei riguardi delle persone e dei loro diritti inviolabili, che, per convinzione comune degli autori dei contributi che seguono, dev'essere al centro della riflessione costituzionalistica.

RELAZIONI

MASSIMO SICLARI

Ringrazio (oltre che, ovviamente, tutti i presenti) gli amici e colleghi Stefano Anastasia e Marco Ruotolo, che hanno aderito al mio invito di presentare e far conoscere una proposta di revisione costituzionale della quale si è parlato troppo poco e che riguarda la modifica di due disposizioni costituzionali, gli artt. 72 e 79, relativamente al procedimento attualmente previsto per la concessione dell'amnistia e/o dell'indulto. Si tratta di una proposta non nuova, già discussa nell'ambito di un incontro di studio del 2018 (i cui atti sono stati raccolti nel volume *Costituzione e clemenza collettiva. Per un rinnovato statuto di amnistia e indulto* a cura di S. Anastasia, F. Corleone, A. Pugiotto, Roma, Ediesse, 2018) e presentata nella passata legislatura dall'On. Magi ed altri (AC XVIII Leg., n. 2456) e, sempre dall'On. Magi nell'attuale legislatura (AC XIX Leg., n. 156), ma mai passata all'esame delle Camere.

L'attuale art. 79 Cost., come molti di voi ricorderanno, è il frutto di una legge di revisione costituzionale

approvata all'inizio degli anni '90 (l. cost. 6 marzo 1992, n. 1 – *Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto*). L'originario testo dell'art. 79 prevedeva che il Parlamento con legge ordinaria potesse delegare al Presidente della Repubblica l'adozione di decreti di amnistia e/o d'indulto: si trattava di deleghe che condizionavano *in toto* i poteri del delegato, tanto che i testi dei decreti stessi riproducevano, pressoché alla lettera, quanto disposto dalla legge approvata dal Parlamento. E ciò perché alla Costituente si ritenne che i provvedimenti di amnistia ed indulto introducendo delle deroghe all'applicazione delle prescrizioni legislative dovessero necessariamente esser approvati con una decisione delle Camere, titolari della funzione legislativa ai sensi dell'art. 70 Cost. Una titolarità che appare sempre più evanescente, in considerazione dell'invasione dell'esecutivo nei procedimenti di formazione delle fonti primarie.

Data l'identità di contenuto dei due atti, non era raro che le leggi parlamentari ed i decreti alle quali davano attuazione venissero, rispettivamente, promulgate ed emanati nella stessa data e pubblicati nello stesso fascicolo della *Gazzetta ufficiale* della Repubblica. La scelta del procedimento ordinario per l'approvazione delle leggi di amnistia ed indulto – per il quale è previsto sia sufficiente il raggiungimento della maggioranza dei presenti in ciascun ramo del Parlamento – consentì un'assai frequente adozione di tali provvedimenti clemenziali: oltre venti nell'arco temporale dei poco più dei quarantaquattro anni di vigenza del testo originario dell'art. 79 Cost. (per tutti, al riguardo, v. A. Pugiotto, *Per un rinnovato statuto costituzionale della clemenza collettiva*, in *Costituzione e clemenza collettiva*, cit., 18 s.).

La legge cost. n. 1 del 1992 venne approvata sul presupposto che fosse necessario introdurre un aggravio procedurale per l'adozione dei provvedimenti di clemenza collettiva al fine di ridurre il ricorso ad essi, incentivare la richiesta dei riti speciali previsti dal nuovo Codice di procedura penale (patteggiamento, giudizio abbreviato, ecc.) e, di conseguenza, alleviare il carico degli uffici giudiziari. Il testo approvato prendeva spunto da tre distinti progetti di legge, due d'iniziativa parlamentare ed un terzo proposto dal governo allora in carica. Le proposte parlamentari avevano finalità diverse, una mirava a richiedere la maggioranza assoluta per l'approvazione della legge di delega di cui si diceva, a prevedere che tali leggi venissero adottate solo "in casi straordinari di necessità" e che trovassero applicazione unicamente in riferimento a reati commessi un anno prima della proposta di tali atti di clemenza generale (AC X Leg. n. 4292, d'iniziativa di Finocchiaro ed altri), l'altra si limitava, per così dire, a proporre l'abrogazione dell'art. 79 *sic et simpliciter*, considerando l'amnistia "un pezzo d'antiquariato parlato e scricchiolante, senza neppure il pregio di essere d'autore" (AC X Leg. n. 3937, d'iniziativa di Biondi). Il disegno di legge governativo, invece, era più vicino al testo poi approvato, giacché prevedeva l'approvazione da parte della maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera e non contemplava la delega al Capo dello Stato (AC X Leg. n. 4317). Il testo definitivo, sulla base dell'approvazione di un emendamento nel corso dell'*iter*, integrò l'articolo 97 prevedendo che a due terzi dovessero essere approvati anche i singoli articoli della legge che concedeva l'amnistia e/o l'indulto.

Solo uno degli esiti auspicati all'inizio del procedimento di revisione è stato ottenuto dopo oltre trent'anni

dall'entrata in vigore della modifica introdotta dalla legge cost. n. 1/1992: la drastica riduzione dei provvedimenti di clemenza generale. Invero, da allora non sono state più concesse amnistie ed è stata approvata con il nuovo procedimento solo una legge che ha previsto un indulto (pur se ritenuto molto generoso per l'indole di alcuni dei reati per i quali era applicabile). Di certo non è stato risolto il problema del sovraccarico degli uffici giudiziari per il quale, ad avviso dei proponenti, sarebbe stato sufficiente il ricorso ai procedimenti speciali previsti dal nuovo codice di procedura.

Ora, al di là dei casi delle c.d. "amnistie celebrative" (come, ad esempio, quelle approvate nel 1959, per il quarantennale di Vittorio Veneto, e nel 1966, per il ventennale della Repubblica), la concessione dei provvedimenti di clemenza generale nasceva da esigenze di governo del sistema penitenziario, per contenere il sovraffollamento delle carceri, che ha costituito (e costituisce tuttora) un problema durante tutto il corso della storia della Repubblica. Ma, come fu osservato a metà degli anni '70, "l'inflazione dei provvedimenti di clemenza non è [...] problema che possa essere risolto nella pratica in sé e per sé [...] una pura e semplice drastica riduzione di tali provvedimenti al di sotto dei limiti che il sistema presumibilmente tollera [...] oltre ad apparire una strada velleitaria a causa delle ricordate connessioni di problemi diversi, potrebbe dar luogo ad una serie di ingiustizie sostanziali più numerose e gravi che non quelle che dall'abuso della potestà di clemenza pur si determinano, ed apparirebbe una soluzione grezza se non proprio di marca autoritaria" (G. Zagrebelsky, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 4).

Si poneva, allora, tra l'altro, il problema di un aggiornamento del sistema penitenziario che avrebbe cominciato ad avviarsi solo nel 1975, con l'introduzione di misure alternative alla detenzione e la personalizzazione del trattamento. L'esperienza successiva dimostra chiaramente come ciò – al pari dei nuovi riti introdotti dalla riforma processuale penale cui si faceva prima riferimento – non è stato sufficiente per superare l'endemico sovraffollamento carcerario e per rendere, dunque, lo stato detentivo coerente con quel “senso di umanità” delle pene imposto dall'art. 27 Cost. Stando all'ultima rilevazione ufficiale oggi disponibile, aggiornata al 31 marzo di quest'anno, la popolazione carceraria ammonta a 62.281 persone in stato di detenzione a fronte di una capienza disponibile di 51.283 posti: vale a dire che i detenuti sono circa il 20% in più di quelli che le carceri possano dignitosamente ospitare. E, va sottolineato, da un lato, che questo rappresenta un dato medio e che alcune realtà vedono un sovraffollamento sicuramente inferiore, dall'altro, che tale 20%, guardando solo all'ultimo anno, costituisce una percentuale pressoché costante⁽¹⁾.

D'altra parte, è andato aumentando il numero dei reati introdotti successivamente al 1992: si pensi che solo nei primi due anni dell'attuale legislatura sono state introdotte 49 nuove figure di reato (così L. Violante in un'intervista, rilasciata a Giacomo Puletti, pubblicata sul quotidiano *Il Dubbio* del 18 novembre 2024) e che il c.d. decreto sicurezza, attualmente all'esame della Camera, ne contempla di

(1) La situazione, aggiornata al 31 agosto di quest'anno, è sensibilmente peggiorata, giacché, a fronte dello stesso numero di posti disponibili, si registravano 63.267 detenuti. Fonte: il sito ufficiale del Ministero della Giustizia, cfr. www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?facetNode_1=0_2&selectedNode=0_2_10

ulteriori, oltre a prevedere consistenti aggravii di pena per alcune già esistenti.

Sono gli ultimi esempi di un'iperfetazione normativa penale nettamente in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che considera il potere punitivo come l'*extrema ratio* cui si possa ricorrere nel nostro ordinamento (oltre ad essere contraddittorio con la dichiarata volontà di contenere il potere giudiziario del quale, in tal modo, si amplia l'ambito di intervento).

In tale contesto, la soluzione proposta dal progetto di legge di revisione costituzionale di cui è autore l'on. Magi – che ridurrebbe significativamente il *quorum* per l'approvazione di leggi di amnistia ed indulto alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera – dovrebbe essere presa in seria considerazione (salvo che, se mi è consentita una lieve considerazione critica, forse è un po' ridondante l'integrazione dell'art 72, comma 4, dato che la previsione dell'approvazione a maggioranza assoluta implica tacitamente la necessità di un'approvazione assembleare e che un'eventuale approvazione in commissione redigente permetterebbe di accelerare l'*iter* legislativo, coerentemente con i presupposti legittimanti l'adozione di provvedimenti clemenziali generali secondo il proposto nuovo testo dell'art. 79 Cost.: la “presenza di condizioni straordinarie” o di “ragioni eccezionali”). Piuttosto, sarebbe da domandarsi se, per l'introduzione di nuove norme incriminatrici o dell'aumento delle sanzioni già previste, non sia da introdurre lo stesso *quorum*.

STEFANO ANASTASIA

Voglio innanzitutto ringraziare il professor Siclari non solo per avermi invitato, ma per aver voluto affrontare questo tema. Un tema, quello della revisione dell'articolo 79, ma più in generale quello dei provvedimenti di clemenza, che è quasi un tabù. Certo, per il clima, il contesto, la cultura punitiva che in qualche modo è diffusa nel nostro paese, per quella concezione (in questo caso sì, proprio specificamente) panpenalistica che si è andata affermando, per cui qualsiasi problema sociale emergente si deve affrontare attraverso l'individuazione di una colpa, di una responsabilità e, quindi, di una pena.

Talvolta la sanzione non è necessariamente penale: in qualche caso è sufficiente al discorso punitivo limitarsi alla sanzione disciplinare. Pensate, per esempio, alla discussione pubblica (e ai provvedimenti normativi conseguenti) che abbiamo avuto sulle sanzioni disciplinari nella scuola, che peraltro costituiscono un *continuum* culturale con le misure penali che sono state adottate nel campo della giustizia

penale minorile e con quelle che si minacciano. L'idea che abbiamo visto affermarsi, particolarmente in questi anni e in questa legislatura, secondo cui comportamenti non conformi, se non devianti, se non – in alcuni casi – obiettivamente pericolosi e criminali, debbano trovare necessariamente la loro risposta in una forma di sanzione pubblica è esattamente quel che possiamo definire, anche da un punto di vista ideologico, il “punitivismo”, un'ideologia punitiva che trova nella sanzione la soluzione di ogni problema. Una ideologia ignara dei fallimenti storici del principio di deterrenza sotteso a ogni retributivismo. In un contesto di questo genere, affrontare il tema degli istituti di clemenza generale sembra una cosa completamente fuori dal mondo, ma è invece l'indice di un'apertura tipica della ricerca libera e indipendente, che sceglie il suo oggetto di studio senza i vincoli della contingenza, anche quando la contingenza ne motiva la rilevanza. E di questo dobbiamo essere grati al professor Siclari per questa occasione.

Per stare al titolo del nostro incontro, che ci chiede se sia possibile una revisione dell'articolo 79 della Costituzione, dobbiamo dire che ovviamente è giuridicamente possibile: come è stata possibile la revisione del 1992, così è possibile tornarci ora; è una cosa che è nella responsabilità del legislatore costituzionale, secondo le procedure dettate dalla Carta. Ma questa è cosa sin troppo banale da affermare, peraltro in un contesto di studiosi di diritto costituzionale che dell'argomento sono maestri. Il professor Siclari non ci avrebbe chiamato a discutere per così poco.

Viceversa, se affrontiamo il tema dal punto di vista politico, la questione si complica e al contrario sembra che non sia possibile una revisione dell'articolo 79 della Costituzione. Ma questo interrogativo, sul se sia possibile o no la riforma

dell'articolo 79 della Costituzione, può assumere anche una terza dimensione e consentirci – appunto – di aprirci a una discussione svincolata dal dato giuridico o politico che sia. Direi che il nostro interrogativo può assumere una dimensione normativa o, se preferite, etico-politica, di politica del diritto: si deve riformare l'articolo 79 della Costituzione, è utile, è necessario riformare l'articolo 79 della Costituzione? Sotto questo profilo, io penso che si debba riformare l'articolo 79 della Costituzione, innanzitutto tenendo conto degli effetti che la riforma del 1992 ha prodotto sul sistema di giustizia e specificamente penitenziario. La riforma del 1992 ha sostanzialmente cancellato dagli strumenti di azione nella politica della giustizia il ricorso al principale degli strumenti di clemenza generale, l'amnistia, completamente persa dai radar. E ha consentito solo in un'occasione l'accesso a un provvedimento di indulto, i cui effetti, peraltro, sono stati limitati dal fatto che non fosse accompagnato da un provvedimento di amnistia, perché la combinazione dei due elementi dà una prospettiva di continuità nel tempo del provvedimento di indulto assunto. L'indulto del 2006 ha avuto conseguenze rilevanti, seppure temporanee, dal punto di vista della gestione del sistema di giustizia penale negli anni tra il 2006 e il 2008. È vero, come dice il Ministro Nordio, che dal 2008 il sovraffollamento ha ripreso a crescere, e che nel 2010 è arrivato al suo massimo storico, ma non è vero che esso abbia incentivato comportamenti devianti, né che abbia aumentato la propensione alla recidiva tra i suoi beneficiari. Il Ministro cita ripetutamente un dato secondo cui i beneficiari dell'indulto del 2006 sarebbero incorsi in nuovi fatti di reato nella misura del 46%, ma non cita la fonte di questa rilevazione ed evidentemente non sa che, secondo una ricerca condotta dal Ministero della giustizia ormai

venti anni fa, coloro che scontano la loro pena in carcere sono nuovamente in carcere nella misura del 67% entro cinque anni dalla loro scarcerazione (F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2/2007, pp. 7-26), una percentuale assai più alta di quella da lui biasimata, che dovrebbe indurre il Ministro a chiudere le carceri per la stessa ragione per cui ritiene impraticabile l'indulto. Ma evidentemente il Ministro non tiene conto neanche che, secondo la rilevazione commissionata dallo stesso Ministero della giustizia all'Università di Torino in occasione dell'indulto del 2006, a cinque anni dalla sua approvazione, i beneficiari dell'indulto del 2006 rientrati in carcere erano solo il 33,92% del totale (L. Manconi e G. Torrente, *La pena e i diritti*, Carocci, 2015, pp. 203 e ss.), da cui è possibile arguire un effetto positivo della clemenza rispetto agli ordinari tassi di recidiva. Ma se dobbiamo fare una valutazione della nuova disciplina costituzionale dei provvedimenti di clemenza generale all'esito di trent'anni di (non) applicazione, dobbiamo dire che essa ha prodotto ogni possibile invenzione da parte del legislatore di soluzioni alternative, generate dall'interdetto sui provvedimenti di clemenza, con effetti non sempre adeguati alle necessità e talvolta distorsivi della fisiologia del sistema penale e penitenziario. Attualmente il nostro sistema penitenziario ha più di 62.000 detenuti, con una capienza regolamentare degli istituti di pena di 51.000 circa posti detentivi, una capienza effettivamente disponibile, cioè al netto dei posti regolamentari che non sono al momento agibili, di circa 46-47.000 posti. Quindi noi abbiamo sostanzialmente 15-16.000 detenuti più della capienza effettivamente disponibile. Questa è la contingenza in cui ci troviamo, aggravata in questi anni anche per effetto delle