

## ORIENTAMENTI

---

**PAOLA MAZZINA**

### **Le leggi di amnistia e indulto: tra riforme costituzionali riuscite o tentate e occasioni mancate**

**SOMMARIO:** Premessa - 1. L'art. 79 della Costituzione: da un eccessivo abuso dell'istituto ad un eccessivo irrigidimento procedurale. - 2. Leggi di amnistia ed indulto nel testo di riforma costituzionale Renzi-Boschi: riflessioni di prospettiva sulle leggi organiche. - 3. Gli atti di amnistia ed indulto alla prova della forma di governo e della riforma elettorale: un'esperienza su cui riflettere. - 4. Brevi considerazioni finali.

#### **Premessa**

Il presente studio intende indagare l'evoluzione della disciplina con la quale, nel corso della storia repubblicana, sono stati regolati gli istituti dell'amnistia e dell'indulto. Allo scopo il tema verrà affrontato guardando al sistema delle fonti ed alla collocazione al loro interno dei suindicati atti di clemenza, senza trascurare le ricadute sulla forma di governo.

L'analisi, pertanto, prenderà le mosse dalla discussione avviata in Assemblea Costituente per arrivare alla proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti e recentemente respinta con il referendum costituzionale ed alla recente pronuncia della Corte costituzionale relativa alla legittimità della legge elettorale per la Camera dei deputati. Al di là dell'esito, l'obiettivo è quello di ricostruire una tendenza - quella del legislatore - ed alcune problematiche aventi ad oggetto l'argomento dell'indagine.

#### **1. L'art. 79 della Costituzione: da un eccessivo abuso dell'istituto ad un eccessivo irrigidimento procedurale**

Com'è noto, il tema dell'amnistia, dopo aver superato alcune iniziali opposizioni nel corso dei lavori della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione<sup>1</sup>, fu affrontato dall'Assemblea che si interrogò sulla forma mediante la quale approvare l'atto con il quale la si concedeva<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dedicò alla discussione sull'amnistia e l'indulto le sedute dal 5 dicembre 1946 al 23 gennaio 1947. L'inizio della discussione fu segnato dalla decisa opposizione alla previsione dell'istituto nella Carta fondamentale del relatore Leone, il quale riteneva che dovesse essere conservato il potere di grazia, come tradizionale attribuzione del Capo dello Stato, ma non l'amnistia, al fine di evitare che un fatto di reato fosse privato di rilevanza penale attraverso provvedimenti di clemenza a carattere generale (seduta del 5 dicembre 1946, in A. C.,

Se l'art. 8 dello Statuto Albertino affidava al Re il potere di far grazia e commutare le pena<sup>3</sup>, nel corso dei lavori preparatori i componenti dell'Assemblea Costituente discussero intorno a quattro possibili soluzioni quali la legge costituzionale, la legge ordinaria, il decreto legislativo, la deliberazione dell'Assemblea nazionale.

Tra le diverse ipotesi in campo, nella formulazione finale del 21 ottobre 1947 venne approvata, com'è noto, la disposizione che riconduceva la concessione dell'ammnistia e dell'indulto al Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere (art. 79, co. 1, Cost.), escludendo, sul piano temporale, l'applicazione dei provvedimenti di clemenza ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione (art. 79, 2° co., Cost.)<sup>4</sup>.

La formulazione giuridica utilizzata si è, tuttavia, immediatamente presentata di difficile interpretazione e fortemente legata alla declinazione della forma di governo prescelta dal Costituente.

Le maggiori difficoltà interpretative sono state destinate dalla ampiezza del contenuto della legge di delegazione e, segnatamente, dal rapporto tra l'art. 79 e l'art. 76 Cost., dal destinatario della delega - Presidente della Repubblica e/o Governo - e dalla doverosità o meno della concessione dell'ammnistia e dell'indulto da parte del Capo dello Stato<sup>5</sup>.

VIII, 1894). A fronte di tali riserve - riproposte nel corso dei lavori in più occasioni - e contrastate con motivazioni diversificate e talora contraddittorie, prevalse, tuttavia, l'opinione opposta - sostenuta, tra gli altri, da Togliatti - tant'è che, già nel progetto, si continuavano a prevedere sia l'ammnistia, sia l'indulto, con intervento *ad hoc* dell'Assemblea nazionale (organo successivamente non più previsto dal testo costituzionale e corrispondente sostanzialmente, nelle intenzioni, al Parlamento in seduta comune). Si veda il verbale della seduta del 29 gennaio 1947, in A.C., VI, 234.

<sup>2</sup> Nelle sedute antimeridiana e pomeridiana del 21 ottobre 1947.

<sup>3</sup> In forza dell'art. 8 dello Statuto albertino «il Re può far grazia, e commutare le pene». Approfondimenti sulla "genesì" della disposizione sono rinvenibili in ZAGREBELSKY, *Art. 79*, in *Comm. Cost. Branca*, tomo II, Bologna-Roma, 1979, 116 ss. e, tra gli altri, anche GEMMA, *Profili costituzionali dell'ammnistia e dell'indulto nelle riflessioni della cultura giuridica italiana*, in *L'ammnistia del 1990. Testo - Lavori preparatori - Analisi*, a cura di La Greca, Padova, 1990, 9 ss.

<sup>4</sup> Nella seduta pomeridiana del 21 ottobre 1947 venne approvata la versione finale dell'art. 75, poi rinumerato nell'art. 79, secondo il quale «L'ammnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere. Non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione». Seduta del 21 ottobre 1947, in A.C., IV, 3419.

<sup>5</sup> Sulla una più compiuta analisi sistematica dei rapporti tra gli organi costituzionali e sulla riconducibilità di certe previsioni ad alcuni piuttosto che ad altri istituti si sono espressi diversi autori. Tra i diversi riferimenti bibliografici si segnalano: DELL'ANDRO, *Ammnistia*, a) *Diritto costituzionale*, in *Enc. Dir.*, II, Varese, 1958, 301 ss.; IANNITTI PIROMALLO, *Ammnistia e indulto*, in *Noviss. Dig. It.*, I, Torino, 1957, 577 ss.; MARINI, *Ammnistia e indulto nel diritto penale*, in *Dig. Pen.*, I, Torino, 1987, 135 ss.; RODRIQUEZ, *Art. 79*, in *Comm. Crisafulli - Paladin*, Padova, 1990, 490 ss.; ZAGREBELSKY, *Ammnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Milano, 1974; ZAGREBELSKY, *Art. 79*, in *Comm. Cost. Branca*, tomo II, Bologna-Roma, 1979, 116 ss.

Sulla scorta anche del diritto vivente, non si può disconoscere che la Costituzione del 1947 - individuando nelle Camere la fonte del potere di clemenza - ha attribuito loro la scelta sull'opportunità politica di tali provvedimenti, sottraendo ogni discrezionalità in merito all'Esecutivo. Al riguardo, infatti, è facile rilevare dall'esame delle leggi deleganti approvate fino al 1990 una predisposizione puntuale dei contenuti dei relativi decreti fino a far rientrare le concessioni presidenziali fra i cc. dd. atti dovuti.

Nella prassi, si è infatti registrata la tendenza, da parte delle leggi di delegazione in questione, a predeterminare nella maggior parte dei casi e in modo sempre più puntuale ed esaustivo, il contenuto del successivo decreto legislativo. Quest'ultimo, differenziandosi dal modello indicato all'art. 76 Cost., ha così finito per riprodurre il contenuto della legge di delegazione, con evidente riduzione dei margini di discrezionalità dell'Esecutivo<sup>6</sup>.

La stessa esigenza di contenere l'esercizio del potere di amnistia in limiti più ristretti di quelli precedenti, fu ben presente nei Costituenti che, nel prevederne la possibilità, ne riaffermarono in modo esplicito il carattere del tutto eccezionale, così da farla ritenere validamente consentita e coerente con la pretesa punitiva dello Stato solo nel caso della sopravvenienza di circostanze tali da condurre a considerare i reati precedentemente commessi non più offensivi della coscienza sociale, in quanto legati ad un momento storico ormai superato.

Sebbene all'epoca si condannasse la prassi anteriore di un ricorso all'istituto troppo frequente, tali propositi - come la stessa Corte costituzionale ha peraltro evidenziato (cfr. sentenza 175/1971) - sono stati successivamente disattesi. Al riguardo, infatti, i provvedimenti di clemenza si sono moltiplicati dopo il 1946 con un ritmo assai superiore a quello dell'antecedente regime, a nulla essendo valsi i ripetuti moniti rivolti dalla Corte al Parlamento per frenare questa tendenza degenerativa<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Di qui la netta diversità della previsione *de qua* rispetto ai rapporti che si instaurano fra le Camere e il Governo in base all'art. 76 Cost.: stando, infatti, alla lettera dell'art. 79 Cost., il destinatario della delegazione non era il Governo (il Capo dello Stato intervenendo poi per la sola "emanazione"), ma il Presidente della Repubblica al quale, conformemente al tenore testuale della formulazione della disposizione in esame, sembrava potersi riconoscere una sostanziale partecipazione alla determinazione del contenuto del decreto delegato.

<sup>7</sup> L'organo di giustizia costituzionale, pur avendo avuto cura di ribadire ogni volta la propria incompetenza a sindacare l'ampiezza dell'uso fatto dal Parlamento della sua discrezionalità in materia, ha in più occasioni ritenuto degni di considerazione i rilievi sollevati dai giudici remittenti, che richiamavano in genere «la necessità di interpretare l'art. 79 Cost. in modo da armonizzarne l'applicazione con il rispetto del supremo principio di eguaglianza: il che si otterrebbe quando all'amnistia si faccia luogo solo in confronto a reati commessi in situazioni eccezionali e limitate nel tempo». Per la giurisprudenza costituzionale sull'art. 79 Cost. si vedano le seguenti pronunce. Scelta

Le amnistie concesse, infatti, dallo Stato repubblicano in 40 anni sono state numerose: la prima il 22 giugno 1946, l'ultima il 10 aprile 1990, con una media di una ogni due anni circa<sup>8</sup>.

Con la l. cost. 1 del 1992, il legislatore ha voluto porre rimedio a tale fenomeno riformando l'art. 79 Cost., divenuto nella prassi strumento ordinario per rimediare alle lentezze dei processi penali e alle difficoltà di sovraccarico delle strutture penitenziarie<sup>9</sup>.

L'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988, nel prevedere riti abbreviati, ha infatti accresciuto, come emerge anche dall'esame dei lavori preparatori, l'urgenza di rendere meno facile il ricorso all'amnistia, dal momento che l'aspettativa di periodici provvedimenti di clemenza avrebbe pregiudicato l'effettività degli stessi.

Sul piano procedurale, la riforma ha fatto venir meno gran parte dei problemi interpretativo-ricostruttivi posti all'analisi dalla precedente previsione, imper-

---

dei reati ammissibili: sent. n. 171 del 1963; sent. n. 5 del 1964; sent. n. 30 del 1964; sent. n. 85 del 1965; sent. n. 148 del 1967; sent. n. 175 del 1971; sent. n. 4 del 1974; sent. n. 154 del 1974; sent. n. 214 del 1975; sent. n. 32 del 1976; sent. n. 59 del 1980; sent. n. 79 del 1980; sent. n. 141 del 1984; sent. n. 131 del 1986; ord. n. 340 del 1987; ord. n. 436 del 1987; ord. n. 440 del 1987; ord. n. 441 del 1987; ord. n. 512 del 1987; ord. n. 628 del 1987; sent. n. 369 del 1988, ord. n. 803 del 1988; ord. n. 188 del 1989; sent. n. 272 del 1997; sent. n. 298 del 2000. Concetto di amnistia: sent. n. 215 del 1991; ord. n. 481 del 1991; ord. n. 452 del 1993; ord. n. 103 del 1994; sent. n. 306 del 1994; sent. n. 19 del 1995. Amnistia e condono: sent. n. 427 del 1995; ord. n. 457 del 1995; ord. n. 537 del 1995; sent. n. 256 del 1996; ord. n. 344 del 1997; sent. n. 369 del 1988, ord. n. 803 del 1988; ord. n. 929 del 1988; sent. 530 del 1995.

<sup>8</sup> Per quel che riguarda le leggi delega di amnistia ed indulto promulgate dal 1980 si segnalano: l. 242/1980 ("Delega al Governo per la ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo"); l. 743/1981 ("Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto"); l. 516/1982 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 luglio 1982, n.429, recante norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria. Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari"); l. 27/1983 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1982, n. 916, concernente ulteriore differimento dei termini previsti dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516, nonché di quelli fissati al 30 novembre 1982 per il versamento dell'acconto delle imposte sui redditi e relativa addizionale straordinaria. Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari"); l. 861/1986 ("Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto"); l. 73/1990 ("Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia"); l. 393/1990 ("Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di indulto"); l. 413/1991 ("Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari").

l. 207/2003 ("Sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di 2 anni").

<sup>9</sup> Per un esame dei progetti in discussione sia consentito il rinvio a MAZZINA, Sub Art. 79, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Torino, 2006, 1545 ss.

niata sulla rammentata ripartizione di competenze tra Parlamento e Presidente della Repubblica e su distinti ed inscindibili atti a tali organi rispettivamente demandati<sup>10</sup>.

Le innovazioni hanno, in primo luogo, determinato l'estromissione del Capo dello Stato dal procedimento di concessione degli atti di clemenza, affidata *in toto* alla deliberazione legislativa parlamentare; al Presidente della Repubblica è stato, invece, riconosciuto unicamente il generale potere-dovere di promulgazione, con i connessi poteri di controllo *ex art. 74 Cost.*

In secondo luogo, la legge tesa a produrre, per il futuro, l'effetto diretto della concessione del beneficio (pur restando ordinaria e ancora sottratta, come già in precedenza, alla richiesta di referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*) deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti *in ogni suo articolo e nella votazione finale*, rendendo così il procedimento, sotto questo aspetto, più rigido perfino della legge di revisione costituzionale.

Con la l. c. 1 del 1992 il potere di amnistia e di indulto viene circoscritto sia sotto il profilo sostanziale (cioè del contenuto), sia sotto quello formale (ovvero delle procedure per il suo esercizio)<sup>11</sup>.

Sotto il primo aspetto, la legge che concede una amnistia e/o un indulto deve innanzitutto stabilire contestualmente il termine per la loro applicazione (art. 79, co. 2, Cost.); inoltre, essa non può in alcun caso - come già in precedenza - estendere l'amnistia e/o l'indulto a reati commessi successivamente alla presentazione del relativo disegno di legge alle Camere (art. 79, co. 3, Cost.), onde evitare che la conoscenza di una tale proposta crei l'aspettativa al *favor* e

<sup>10</sup> Si vedano GEMMA, *Procedura di approvazione della legge di amnistia ed indulto: proposta di una lettura controcorrente dell'art. 79 della Costituzione*, in *Diritto e società*, 1999, 137 ss.; LAURIOLA, RINALDI, *La nuova disciplina costituzionale dell'amnistia e dell'indulto: prime osservazioni*, in *Nuova rassegna*, 1996, 971 ss., contributo che commenta la l. c. 1/1992, premettendo qualche accenno al dibattito che, in vista dell'approvazione della nuova legge, si era svolto nel Paese sugli istituti dell'indulto e dell'amnistia, con particolare riguardo ai precedenti storici.

<sup>11</sup> Sul punto per maggiori approfondimenti cfr. CHIARA, *Gli istituti di "clemenza collettiva" nella revisione dell'art. 79 della Costituzione*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1997, 57 ss.; CICONETTI, *Prime riflessioni sul nuovo testo dell'art. 79 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1994; D'ORAZIO, *Amnistia e indulto*, 1) *Diritto costituzionale*, in *Enc. Giur.*, II, Roma, 1993; GEMMA, *Amnistia ed indulto dopo la revisione dell'art. 79 Cost.*, in *Legislazione pen.*, 1992, pt. 4, 349 ss.; GEMMA, *Procedura di approvazione ...*, cit., 137 ss.; GIROTTO, *Sub 79*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di Crisafulli, Paladin, continuato da Bartole, Bin, Padova, 2008, 722 ss.; GUIGLIA, *La revisione dell'articolo 79 della Costituzione: profili ricostruttivi e spunti interpretativi*, in *Quad. cost.*, 1992, 569 ss.; LAURIOLA, RINALDI, *La nuova disciplina costituzionale ...*, cit., 971 ss.; MAIELLO, *La clemenza tra dommatica e politica criminale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1992, 1029 ss.; PIZZORUSSO, *Sulla modifica della disciplina costituzionale in tema di amnistia e indulto*, in *L'amnistia del 1990. Testo - Lavori preparatori - Analisi*, a cura di La Greca, Padova, 1990, 47 ss.; ROSELLI, *Sub l. cost. 6 marzo 1992, n.1*, in *Comm. Cost. Branca continuata da Pizzorusso, Disposizioni transitorie e finali: 1-18 - Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna- Roma, 1995, 620 ss.

costituisca perciò ovvio incentivo a violare con prospettive di impunità la norma penale.

In relazione al secondo versante, la legge di amnistia ed indulto è soggetta, com'è noto, ad un procedimento di approvazione aggravato rispetto al normale procedimento legislativo, tanto da renderlo come l'unico esempio allo stato presente nell'ordinamento italiano di legge ordinaria deliberata in ogni sua parte a maggioranza qualificata. La legge in questione, infatti, deve essere approvata, in ciascuna Camera, da una maggioranza qualificata (i due terzi dei componenti, che è dunque *quorum* strutturale e non meramente funzionale) e ciò, come si è detto, non solo nella votazione finale sul testo legislativo nel suo complesso, ma anche nella votazione di ogni singolo articolo (art. 79, co. 1, Cost.), rendendo, così, più difficile l'esercizio del potere di clemenza, a meno che l'opportunità di ricorrervi non sia largamente condivisa da un arco ampio di forze parlamentari e che non sia condivisa ogni decisione particolare di contenuto.

## 2. Leggi di amnistia ed indulto nel testo di riforma costituzionale Renzi-Boschi: riflessioni di prospettiva sulle leggi organiche

Con la revisione del 1992, quindi, si è avuto un irrigidimento del procedimento che, con il tempo, ha prodotto tuttavia delle eccessive difficoltà di applicazione, tanto da consigliare una nuova rivisitazione della materia.

Al riguardo, infatti, più volte l'ipotesi di un ulteriore impiego di un simile provvedimento di clemenza si è riaffacciata sulla scena senza tuttavia concretizzarsi: gli anni Novanta del Novecento, segnati dal ciclone di "Mani pulite" e da rinnovati episodi di terrorismo, non meno che la successiva evoluzione conflittuale del sistema politico-istituzionale verso una "transizione" che ad oggi non ha trovato ancora un approdo definitivo, hanno infatti politicamente impedito l'adozione dei provvedimenti in questione.

Sul duplice e assai elevato *quorum* di adozione, però, una volta esaurito il clima "emergenziale" che aveva portato alla "blindatura" delle leggi di amnistia ed indulto, si è tornati a riflettere.

Mentre la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, costituita nella XIII legislatura ai sensi della l. c. 1 del 1997 (c. d. "D'Alema"), ha riesaminato il tema, giungendo ad ipotizzare l'abbassamento del *quorum*<sup>12</sup>, al

---

<sup>12</sup> Il riferimento è all'art. 101 del testo approvato dalla Commissione il 4 novembre 1997 (A.C.3931-A e A.S.2583-A) per cui «L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera» (1° co.). «La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione» (2° co.). «L'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge» (3° co.).

fine di porre periodicamente rimedio alle disfunzioni del sistema carcerario, la modifica proposta nella c.d. “bozza Violante” della XV legislatura ha, invece, anticipato la formulazione presente nel recente testo di riforma costituzionale Renzi-Boschi mantenendo inalterati i *quorum* ed affidando la competenza all’approvazione della sola Camera dei deputati<sup>13</sup>.

Con il progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi, in particolare, si è tentato di intervenire nuovamente sull’art. 79 Cost., stabilendo che l’amnistia e l’indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, in ogni suo articolo e nella votazione finale<sup>14</sup>.

È a tutti noto l’esito referendario, tuttavia, come si precisava in apertura, la decisione di esaminare nel presente studio il recente tentativo di riforma nasce dall’esigenza di dare conto di una linea di tendenza del legislatore e proporre qualche riflessione in vista di auspicabili interventi costituzionali futuri.

Al riguardo, infatti, per cogliere la portata delle modifiche apportate nel progetto di cui si discorre è necessario prendere le mosse dall’art. 10 del testo di riforma che, nel riscrivere il procedimento legislativo *ex art.* 70 Cost., è stato pacificamente considerato tra i più complessi della riforma<sup>15</sup>. Tale disposizione, infatti, nel superare l’unitarietà del procedimento legislativo e specificare i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione delle leggi ha distinto diversi procedimenti di approvazione, da quello relativo alle leggi bicamerali, disciplinato al 1° co. a quello – o, come anche si sostiene, a quelli – di approvazione delle leggi monocamerali, previsto nei commi successivi<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> A.C. 553 e abb. A approvato dalla Commissione Affari costituzionali il 17 ottobre 2007.

<sup>14</sup> In base all’art. 18 del testo di Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, pubblicato in GU n. 88 del 15-4-2016, l’art. 79 Cost. sarebbe risultato così riscritto: «L’amnistia e l’indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, in ogni suo articolo e nella votazione finale» (1° co.). «La legge che concede l’amnistia o l’indulto stabilisce il termine per la loro applicazione» (2° co.). «In ogni caso l’amnistia e l’indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge» (3° co.).

<sup>15</sup> Sull’esatto numero dei procedimenti, non c’è univocità di vedute, per cui sul punto, si rinvia per tutti a CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi, Relazione al Seminario sul tema Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, in *www.gruppodipisa.it*, 2015; ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015; ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2015, 203 ss.; ZAGREBELSKY, PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Roma-Bari, 2016.

<sup>16</sup> La riforma del procedimento legislativo è stata oggetto di numerosi commenti. Tra i tanti si segnalano alcuni dei contributi dedicati all’argomento ed ad alcune problematiche connesse: BRUNELLI, *La fun-*

Rispetto a questo quadro generale, l'art. 18 del progetto di riforma - disposizione con la quale si è tentato di riscrivere l'art. 79 Cost. - ha reso il procedimento di approvazione delle leggi di amnistia ed indulto monocamerale mantenendo l'aggravio della maggioranza dei 2/3 dei componenti per la votazione di ogni singolo articolo e finale.

Sia se si ritengano le disposizioni costituzionali sul procedimento di formazione delle leggi volte a dare origine a distinte categorie di atti singolarmente considerabili, sia che si accetti l'ipotesi di chi sostiene che i procedimenti sarebbero stati, in realtà, essenzialmente due sebbene articolati al proprio interno con alcune varianti, l'analisi dell'art. 79 Cost. richiede che vengano spese

---

*zione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *RivistaAIC*, 1/2016; CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 15/2016; CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di "oggetto proprio", clausola di "sola abrogazione espressa" e "riserva di procedimento" per le leggi bicamerali dell'art. 70, comma primo, del disegno di legge di revisione*, in *www.federalismi.it*, 5/2016; CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi, Relazione al Seminario sul tema Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, in *www.gruppodipisa.it*, 2015; CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del titolo V della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 12/2014; CHELLI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2015; CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2015; DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2015; DE SIERVO, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, in *Questione giustizia*, 2/2016, 69 ss.; DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 4/2016; DICKMANN, *Le questioni di competenza nel bicameralismo legislativo asimmetrico. Alcuni spunti critici*, in *www.federalismi.it*, 11/2016; GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge del Governo Renzi*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015; LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, in *Astrid Rassegna*, 12/2016; MANETTI, *Pesi e contrappesi nel ddl Renzi-Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2015; MIDIRI, *Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?*, in *www.federalismi.it*, 11/2016; OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di Marini, Scaccia, Napoli, 2016, 67 ss.; PICCIRILLI, *L' "oggetto proprio" delle leggi ex art. 70, primo comma, Cost. Primi appunti sul potenziale sviluppo del contenzioso costituzionale sui vizi formali*, *www.gruppodipisa.it*, 2015; PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *www.federalismi.it*, 4/2014; PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *www.federalismi.it*, 24/2014; PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2014; ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015; ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2015, 203 ss.; ROSSI, *Chiamale, se vuoi, semplificazioni. Il procedimento legislativo nel disegno di legge costituzionale AC 2613*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2014; ROSSI, *Il procedimento legislativo delle leggi "monocamerali": prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, 3/2016; STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, 1/2016; ZACCARIA, *Il nuovo procedimento legislativo, in Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 347 ss.



alcune considerazioni sulla collocazione che la disposizione avrebbe assunto all'interno del sistema delle fonti e, segnatamente, sulle ricadute sulla forma di governo.

Sotto il primo aspetto, laddove, infatti, si ritenesse che la proposta di riforma non sarebbe intervenuta solo sull'unitarietà del procedimento legislativo, ma anche sul sistema delle fonti primarie, allora si potrebbe riconoscere all'art. 79 Cost. una posizione autonoma e distinta dalle altre fonti del diritto e, segnatamente, distinta anche dal procedimento indicato al 3° co. dell'art. 70 Cost. al quale pure lo si riconduce<sup>17</sup>.

Laddove, invece, si accedesse ad un approccio di maggiore semplificazione e si accettasse l'ipotesi che la riforma individuava due procedimenti, bicamerale il primo, a prevalenza Camera il secondo, a questo secondo modello bisognerebbe allora ricondurre, tra le altre, anche le leggi di amnistia e di indulto<sup>18</sup>.

Tuttavia, prendendo atto della diversità del procedimento di formazione delle leggi *de quibus* - in linea con il testo vigente - da quello della legge (bicamerale e monocamerale) allora si potrebbe provare a proporre l'ipotesi della configurabilità di tali atti come leggi organiche. Il pensiero, in particolare, va a

---

<sup>17</sup> Il riferimento in particolare è al modello di procedimento monocamerale previsto dall'art. 10 del testo di riforma costituzionale Renzi-Boschi a modifica dell'art. 70, 3° co., Cost.: «Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata».

Se il complessivo quadro costituzionale delineato dal progetto di riforma fosse più chiaro ci si potrebbe, in altri termini, interrogare se «la menzione specifica di una disposizione costituzionale ulteriore [...]» - come nel caso dell'art. 79 - possa essere letta come «[...] derogatoria del procedimento delineato dall'art. 70, terzo co. Cost. [...]». Tale circostanza porterebbe in tali casi ad escludere qualsiasi intervento del Senato. Diversamente, bisognerebbe riconoscere che il legislatore ha affidato alla clausola di residualità contenuta nell'art. 70, 2° co. Cost. una portata generale. Così PICCIRILLI, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?*, in *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, a cura di Carnevale, Roma, 2016, 79 s.

La questione non è di poco rilievo e, tuttavia, la limitatezza delle disposizioni costituzionali impedisce all'interprete di formulare un giudizio definitivo. Al riguardo, infatti, l'opinione condivisa è che dirimenti di tutte le problematiche poste dal testo di riforma - in caso di approvazione del referendum - sarebbero stati la legislazione di attuazione, i nuovi regolamenti parlamentari, la prassi e le convezioni.

<sup>18</sup> Il riferimento è oltre alle leggi di amnistia e di indulto e a quelle di attuazione dell'art. 81, 6° co. Cost., con l'aggravio rispettivamente della maggioranza dei 2/3 dei componenti e della maggioranza assoluta dei deputati anche alle leggi volte a dare attuazione alla clausola di supremazia (art. 70, 4° co. Cost.) e quelle di approvazione di bilanci e consuntivi (art. 70, 5° co. Cost.). In merito, invece, al procedimento da seguire in caso di leggi approvate in commissione in sede deliberante o legislativa e di leggi di conversione dei decreti legge e delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali si rinvia a LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi ...*, cit.

quella particolare categoria di fonti, nota ad altri ordinamenti, poste ad un livello intermedio tra la legge costituzionale e quelle ordinarie e diverse da queste ultime per l'aggravamento procedimentale, per l'ambito di competenza, nonché per l'estensione della maggioranza prescritta per l'approvazione<sup>19</sup>. Al riguardo, al di là della suggestione che offre l'ipotesi prospettata, lo studio del disegno costituzionale evidenzia, in realtà, che il legislatore non ha inteso prefigurare «[...] casi di atipicità, ma moltiplica i tipi di legge, poiché tutte le nuove discipline coinvolgono la fase deliberativa del procedimento legislativo [...]»<sup>20</sup>.

E, tuttavia, in questa sede, prendendo atto dei limiti contenuti nella proposta di riforma, si ritiene che in vista di auspicabili riforme costituzionali, possa avanzarsi l'idea di riservare a leggi - diverse da quelle costituzionali, ma caratterizzate dal potenziamento della forza passiva, in condizioni di concorrenza con fonti della medesima categoria e, quindi, in ragione della maggior forza conseguita per il procedimento formativo dell'atto - una qualificazione ed un trattamento che le differenzi anche formalmente dalle altre leggi ordinarie tanto da assimilarle appunto alle leggi organiche previste negli ordinamenti francese e spagnolo.

Al riguardo, infatti, laddove in futuro dovesse confermarsi l'idea di fondo della riforma Renzi-Boschi, peraltro ampiamente condivisa, di superare il bicameralismo, si riproporrebbe verosimilmente il tema dell'articolazione della categoria della legge ordinaria in più sottotipi. Tale impostazione, coerente

---

<sup>19</sup> Si tratta di fonti idonee ad essere utilizzate come parametro nei giudizi di costituzionalità sulle leggi in quanto considerate norme interposte e sottratte alle scelte della maggioranza politica. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa ...*, cit., 4; ISLE, *Una nuova fonte del diritto: la legge organica*, in *Rass. parl.*, 3/2008, 737 ss. Sulla riconducibilità dell'art. 81 alle leggi organiche ragiona LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata" o "organica"*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*. Atti del LVIII Congresso di Studi di Varenna, Milano, 2013, 425 ss.

In merito alla osservazione avanzata, si rileva la considerazione di chi nel prendere atto della maggiore articolazione, o meglio della bipartizione della legge statale, meglio definita legge della Repubblica, ritiene che «[...] la categoria delle leggi bicamerali paritarie (diverse da quelle costituzionali) sembrano presentare, a stare al testo dell'art. 70 Cost., pressoché tutti i caratteri propri di una distinta categoria di atto fonte [...]». In particolare, «[...] per effetto della disposizione dell'ultimo periodo del primo comma dell'art. 70 Cost. si vengono così a configurare le leggi bicamerali paritarie come una sorta di "leggi organiche" [...]». Al riguardo, LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi ...*, cit. Propongono questa riflessione anche OLIVETTI, *I procedimenti ...*, cit., 80 e s.; PRISCO, *Un bicchiere pieno a metà. La revisione costituzionale italiana del 2016 tra premesse di metodo, prefigurazioni di possibili scenari e valutazione complessiva del resto*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2016, 477 ss. Di diverso avviso chi nella mancata previsione della tipologia delle leggi organiche ravvisa una lacuna della proposta di riforma costituzionale. Sul punto, ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 3 ss.

<sup>20</sup>Così STAIANO, *Le leggi monocamerali ...*, cit., 7.

con la tendenza negli Stati contemporanei a perdere la supremazia per suddividersi in ragione di specializzazioni<sup>21</sup>, potrebbe riproporre la questione di introdurre elementi tesi a semplificare il procedimento in ragione di fattori che inevitabilmente appaiono più complessi rispetto all'originario modello costituzionale<sup>22</sup>.

Con riferimento ai provvedimenti di amnistia ed indulto è noto che a seguito della l. c. 1 del 1992, sono stati ricondotti ora alle fonti atipiche e rinforzate, ora alle fonti a competenza specializzata o limitata. In prospettiva, laddove si decidesse di continuare a riconoscere a tali fonti quei caratteri che le distinguono dalla generalità degli altri atti legislativi e dalle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, si potrebbe riprendere la posizione che si proponeva volta ad introdurre la categoria delle leggi organiche all'interno del sistema delle fonti per ricomprendere al loro interno oltre alle leggi di amnistia ed indulto anche tutte quelle altre fonti dai tratti diversi dalle leggi ordinarie.

### **3. Gli atti di amnistia ed indulto alla prova della forma di governo e della riforma elettorale: un'esperienza su cui riflettere**

Per quel che riguarda, invece, le ricadute sulla forma di governo, il tema oggetto di indagine non può non tener conto dell'esigenza - che ha ispirato la discussione sulle riforme istituzionali almeno degli ultimi trent'anni - di garantire la stabilità degli esecutivi e la governabilità del sistema attraverso un rafforzamento del ruolo e dei poteri del Governo. Per perseguire tale obiettivo si è ricorsi - come dimostra anche il tema che si sta indagando - alla combinazione di riforme costituzionali ed elettorali. Al riguardo, infatti, rilevano non solo le incidenze che sarebbero derivate dalla proposta di modifica dell'art. 79 Cost. ma anche e soprattutto, dall'approvazione della legge elettorale (l. 52/2015) ad essa strettamente legata e recentemente dichiarata in parte illegittima dalla Corte costituzionale.

---

<sup>21</sup> Cfr. LUPPO, *I nuovi procedimenti legislativi ...*, cit.

<sup>22</sup> Tra gli argomenti a sostegno del superamento del bicameralismo si è ritenuto che il bicameralismo abbia rappresentato un elemento di ritardo delle scelte. In realtà, vari Autori hanno posto in evidenza che in Italia il bicameralismo paritario ha prodotto un difetto non quantitativo di legislazione ma qualitativo. Infatti, «[...] il bicameralismo paritario ha inciso negativamente sulla qualità della legge da diversi versanti, poiché la duplicazione, e la moltiplicazione, delle fasi deliberative ha condotto a una legislazione costruita per successive «accessioni», per stratificazioni irrisolte, risultando inutilmente complessa e di difficile interpretazione, o anche a casi di blocco della decisione in ambiti molto rilevanti. La conseguenza è stata la carenza della grande legislazione in settori chiave, carenza che si è espressa in assenza di leggi o nel fallimento, per mancato conseguimento degli obiettivi, delle «riforme» legislative introdotte [...]». Per tutti, si rinvia a STAIANO, *Le leggi monocamerali ...*, cit.

Quanto al primo aspetto, la proposta di riforma dell'art. 79 Cost. letta in combinato con la modifica dell'art. 72 Cost. (cfr. art. 12 del testo di riforma costituzionale) si rivela meritevole di attenzione, per le ragioni che si vogliono indagare, nella parte in cui si esclude la possibilità di approvare provvedimenti di amnistia ed indulto con il procedimento c.d. a data certa, in virtù del quale il Governo avrebbe potuto richiedere l'esame prioritario da parte della Camera dei disegni di legge considerati essenziali per l'attuazione del programma di governo<sup>23</sup>.

Al riguardo, infatti, l'esclusione, oltre che dei provvedimenti di clemenza, anche del procedimento bicamerale, delle leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e delle leggi in materia di bilancio da tale tipo di procedura riporta alla mente l'art. 75 Cost., disposizione in virtù della quale nella Costituzione del '47, come nel testo di riforma di cui si discorre, la maggior parte delle materie appena indicate sfuggono anche al referendum abrogativo.

Se da una parte - nel caso dell'art. 75 Cost. - si è voluto evitare il rischio che una consultazione referendaria avente ad oggetto le materie escluse potesse determinare distorsivi effetti plebiscitari; dall'altra - nel caso dell'art. 72, co. 7°, Cost. - si è voluta scongiurare la tentazione che i tempi della decisione sulle materie escluse fossero accomunate a quelle esigenze di accelerazione che l'art. 72, co. 7°, Cost. si era proposto di perseguire, com'è noto, a favore del Governo e a detrimento del Parlamento<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Il riferimento è a quel procedimento di nuovo conio per azionare il quale nel testo di riforma si prevedeva che «[...] il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione». Così l'art. 72, 7° co. Cost.

Tra i vari commenti, si v. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) nel procedimento legislativo bicamerale e nel "voto a data certa"*, in *Astrid Rassegna*, 10/2016; CIOLLI, *Decreti legge e voto a data fissa*, in *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, 2016, 70 ss.; GIORGIS, *Il voto a data certa*, Associazione "Gruppo di Pisa", Seminario di discussione *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, 24 novembre 2014, Roma, Università "La Sapienza" (a cura di L. Foti, F. Grandi, E. Olivito); GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *www.federalismi.it*, 5/2016; MARINI, *Il voto a data certa (art. 72, comma 7, Cost.; art. 39, comma 9, l. cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di Marini, Scaccia, Napoli, 2016, 121 ss.

<sup>24</sup> BETZU osserva che ad essere discutibile non sarebbe l'istituto del voto a data certa previsto dall'art. 72, 7° co. Cost., «[...] ma la mancanza di adeguati contrappesi». Nel riprendere la posizione di CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 12/2014, l'Autore solleva «Il legittimo sospetto è che si voglia in tal modo «marginalizzare il Parlamento dal procedimento di formazione della legge», sulla base di un'idea tutta «populistica» secondo cui «la discussione parlamentare sulle leggi sia, nel migliore dei casi, una perdita di tempo»». BETZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la*

Inoltre con i provvedimenti di amnistia ed indulto - indipendentemente se intesi a prevalenza e/o ad esclusiva competenza della Camera politica - il legislatore costituzionale ha confermato la natura di tali atti come d'indirizzo.

In virtù della scelta monocamerale evidentemente si è ritenuto di dover scongiurare il rischio che un provvedimento clemenziale fosse approvato dalla Camera politica e successivamente contrastato dal Senato. In tal caso, infatti, il Governo non godendo più, nel testo di riforma costituzionale, della fiducia di tale ramo del Parlamento, non avrebbe disposto neanche di congegni per indurre il Senato ad allinearsi alle posizioni della maggioranza parlamentare<sup>25</sup>.

In merito invece, alla decisione di mantenere inalterato il *quorum* prescritto dall'art. 79 Cost. è avviso di chi scrive che il legislatore con la riforma, ha sì ribadito l'idea che degli stessi non bisogna abusare ma ha anche perso un'occasione. Al riguardo, infatti, un dato è incontrovertibile: il legislatore costituzionale, nell'avanzare una proposta di riforma così complessa ha riscritto completamente il procedimento legislativo, ma in relazione all'art. 79 Cost., si è limitato a sopprimere la parola Senato, senza preoccuparsi di ridimensionare, almeno in parte, l'irrigidimento del '92. Si sarebbe invece potuto tener conto delle difficoltà rilevate anche in questa sede e ridurre la maggioranza dei 2/3 degli aventi diritto alla maggioranza assoluta conformemente all'art. 101 del testo approvato dalla Commissione Bicamerale c.d. D'Alema il 4 novembre 1997 (A.C.3931-A e A.S.2583-A).

In tal caso la riforma avrebbe potuto mettere insieme le ragioni sociali con quelle politiche, svincolando sì i provvedimenti clemenziali dalle dinamiche governative, ma favorendo anche una maggiore flessibilità di accesso all'istituto. Il risultato finale avrebbe consentito di bilanciare esigenze diverse, legate non solo alla forma di governo, ma anche alla forma di Stato.

E, tuttavia, respinta la riforma costituzionale, oggi la revisione del 1992 si trova a fare i conti con un sistema elettorale che in relazione al raggiungimento del *quorum*, può produrre vari esiti. Al riguardo, infatti, l'irrigidimento dell'*iter* se può dirsi opportuno in presenza di un assetto delle Assemblee prodotte da un sistema elettorale sostanzialmente maggioritario, a seguito delle due distinte pronunce della Corte costituzionale aventi ad oggetto la legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005 e della legge n. 52 del 2015 deve fare i conti con la normativa di risulta. Com'è noto, mentre per il Senato

---

*riforma costituzionale Renzi-Boschi*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 3/2015, 202.

<sup>25</sup> Il rilievo relativo all'opportunità di mantenere per le leggi di amnistia ed indulto la forma bicamerale è stato tra gli altri avanzato da LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 11; e PACE, *Audizione* del prof. Alessandro Pace con riferimento al d.d.l. cost. n. 2613 AC, Camera dei deputati, Commissione Affari costituzionali, 23 ottobre 2014, 61.

la sent. n. 1 del 2014 ha determinato il ritorno ad un sistema proporzionale, per la Camera dei deputati, la recente sentenza della Corte ci pone di fronte a due diversi scenari. La Consulta, infatti, nel temperare notevolmente gli effetti maggioritari previsti nella versione iniziale della legge n. 52 del 2015, riconosce alla lista che, in sede nazionale, ottenga il 40% dei voti il premio di maggioranza pari al 54%. Diversamente, laddove non dovesse conseguirsi il premio, come per il Senato anche per la Camera il riparto avverrebbe su base proporzionale<sup>26</sup>.

Al momento in cui si scrive non è dato sapere quanto durerà la legislatura e con quale legge elettorale si andrà al voto. Certamente, laddove fossero applicati i vigenti sistemi elettorali o, nell'omogeneizzare maggiormente l'attuale normativa, si decidesse di confermare comunque la formula proporzionale, la vicenda descritta suggerisce alcuni spunti di riflessione che possono essere utili per il futuro.

Lasciando inalterato il *quorum* dei 2/3 per l'approvazione dei singoli articoli e del testo finale dei provvedimenti clemenziali introdotto nel '92 per contrastare facili concessioni degli stessi, con un sistema elettorale tendente verso il proporzionale, vi si potrebbe intravedere il paradossale rischio di nuovi schemi consociativi, contenibili viceversa con un abbassamento alla maggioranza assoluta.

Laddove invece alla Camera una lista raggiungesse il 40% dei voti ottenendo così il premio di maggioranza del 54% dei seggi, il *quorum* dei 2/3 consentirebbe di continuare a scongiurare - almeno alla Camera - il rischio di far rientrare nel circuito della maggioranza che vincerà le elezioni anche l'approvazione dell'amnistia ed indulto.

In tal caso, infatti, se è vero che dal '92 la difficoltà di raggiungere una maggioranza qualificata dei 2/3 ha di fatto impedito l'adozione dei provvedimenti clemenziali, è anche vero che oggi sottrarre tali atti alla disponibilità della maggioranza assoluta rappresenta comunque un motivo di garanzia grazie al quale la maggioranza che sostiene l'esecutivo non può, senza l'appoggio di altre forze estranee al circuito maggioranza-governo, concedere i provvedimenti di cui si discorre.

---

<sup>26</sup> A seguito delle sentenze della Corte permangono tra i due sistemi elettorali di Camera e Senato alcune, non irrilevanti, differenze. Per quel che riguarda il raggiungimento delle soglie per l'assegnazione dei seggi mentre al Senato, la normativa di risulta ammette le coalizioni per cui a livello regionale o le liste coalizzate devono raggiungere ciascuna il 3% e la coalizione il 20% oppure le singole liste devono raggiungere da sole almeno l'8%; alla Camera è prevista la soglia del 3%. Prima della sent. 35/2017 che ha dichiarato illegittimo il ballottaggio, la l. 52/2015 prevedeva che se nessuna lista raggiungeva tale soglia si procedeva ad una successiva votazione limitata alle due liste più votate e alla lista che prevaleva si attribuiva il medesimo premio, quello del 54%.

Le considerazioni finora avanzate evidenziano come anche in relazione al tema dell'amnistia e dell'indulto le esigenze legate alla riforma costituzionale della disposizione di cui si discorre sono strettamente connesse con la formula elettorale utilizzata, elemento che dimostra una volta di più che i sistemi elettorali non sono strumenti neutrali rispetto all'applicazione dei principi costituzionali, essendo, invece, capaci di indirizzare l'effettività degli stessi verso un certo risultato piuttosto che verso un altro.

#### 4. Brevi considerazioni finali

Il lavoro fin qui condotto ha permesso di evidenziare che l'esercizio dei poteri di clemenza è sempre tradizionalmente connesso all'intervento derogatorio dell'ordine normale da parte del "sovrano", titolare di poteri di "giustizia ritenuta". Al riguardo, infatti, la loro adozione implica valutazioni nelle quali la ricerca del consenso politico si connette al concreto indirizzo di gestione dell'ordine pubblico e del magistero penale, processuale e sostanziale.

L'evolversi di questo, dalla figura personale del Re a quella collettiva ed impersonale del popolo, non meno che l'esigenza di garantire anche in circostanze straordinarie il rispetto almeno tendenziale del principio di eguaglianza dei cittadini (a fronte del quale deve trovare giustificazione l'eventuale applicazione di poteri derogatori), ha tuttavia implicato un connesso mutamento dei presupposti sostanziali e delle modalità procedurali da seguire per accordare clemenza. L'assunzione, in merito, della esclusiva responsabilità parlamentare (e cioè da parte dell'organo che rappresenta la sovranità), ha implicato una correlativa esclusione dal circuito amnistiale e dell'indulto del Capo dello Stato, cui residua in materia solo un ruolo significativo in tema di grazia, del quale è peraltro discusso - allo stato - se sia libero o comunque "duumvirale" e cioè da condividere col Guardasigilli, proponente e controfirmante<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Sul punto v. la posizione di ANIS, *Sulla titolarità del potere di grazia*, in *Quad. cost.*, 2004, 97 ss. che, partendo dal caso Sofri, svolge una riflessione sul potere di grazia che, a suo giudizio, descrive una funzione squisitamente presidenziale, nel cui esercizio non vi è spazio per alcun "condominio" tra il Capo dello Stato e il Ministro della Giustizia e quella diversa di ZANON, *Un'opinione vagamente dissenziente sul potere di grazia*, in *Quad. cost.*, 2004, 601 ss. L'Autore esprime un'opinione dissenziente, rispetto alla valanga di commenti e prese di posizione pubblicate nel medesimo periodo, sulla titolarità del potere di grazia e sul caso Sofri. La convinzione che va per la maggiore, secondo l'Autore, è che il potere di grazia, in senso sia formale che sostanziale, appartiene al Presidente della Repubblica, mentre la controfirma del Ministro della giustizia è solo un atto dovuto. Alla base di tale convinzione vi è la considerazione che ogni atto di clemenza individuale è, per sua natura, estraneo all'indirizzo politico governativo. L'Autore pone peraltro la questione se la grazia ad un personaggio eminente e noto, che quasi simbolicamente porta su di sé il peso di una vicenda storica collettiva, sia un atto estraneo all'indirizzo politico di governo. Per vicende come quella di Sofri si sostiene che la controfirma ministeriale assuma un significato sostanziale e l'atto di grazia dovrebbe considerarsi duumvirale, cioè uno nel quale conver-

Lo sfavore politico e dei tecnici, accumulatosi negli anni passati nei confronti delle leggi di amnistia ed indulto, si è basato su un giudizio di fondo difficilmente contestabile: attraverso tali provvedimenti “eccezionali” non si dà invero alcuna soluzione strutturale e definitiva ai problemi critici del sistema penale-penitenziario italiano. Tuttavia, guardando in concreto alla situazione del Paese, può rilevarsi come il ricorso a tali provvedimenti di clemenza abbia, nei fatti, rappresentato una risorsa decisiva per il governo della pena, entro i limiti di volta in volta posti dalle necessità di compatibilità sistemica.

Di fronte a tutto ciò, il costo di un provvedimento legislativo deflattivo è oggi prevalentemente politico: la riforma del ‘92 dell’art. 79 Cost., che ha trasferito esclusivamente al Parlamento la responsabilità della decisione e del procedimento di adozione dei provvedimenti di amnistia e di indulto, condizionandone inoltre - come si ripete - l’approvazione al raggiungimento di un’elevata maggioranza qualificata nella decisione generale di approvare il provvedimento e nelle singole volontà parziali che lo compongono, contiene in sé le premesse per condurre o alla paralisi di uno strumento di politica criminale o alla confusione, nel suo provvedimento di adozione, di più motivazioni eterogenee, necessarie a comporre una simile, vastissima maggioranza.

Ad oggi, nonostante i giudici della Corte europea dei diritti umani (CEDU) nel maggio 2013 abbiano condannato l’Italia per la seconda volta (una prima condanna era arrivata nel 2009), a causa delle inumane e degradanti condizioni carcerarie in cui si trovano i detenuti, le condizioni di vita in carcere in Italia sono purtroppo ancora in troppi casi degradanti ed il sovraffollamento

---

gono due volontà sostanziali. Si veda altresì CODUTI, *Il “caso Sofri” ed il potere di grazia*, in *Rass. parl.*, 2005, 181 ss.; GIGLIO, *La grazia da un caso particolare ad un problema generale*, in *La Rivista del Consiglio*, 2003, 100-101; SELVAGGI, *La grazia: da Curcio a Sofri un potere in discussione*, in *Cass. pen.*, 2003, 2538 ss. Sull’esatta configurazione del potere presidenziale in materia e sul ruolo assunto in merito dal Ministro della Giustizia si veda anche la sent. 200/2006 Corte cost. Tra i commenti alla pronuncia si rinvia a ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 28 novembre 2007; GEMMA, *Grazia e rieducazione del condannato: una dissenting opinion*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11 luglio 2006; GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c’è la responsabilità, là c’è il potere...*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2006; GORLANI, *Una nuova dimensione costituzionale per il Capo dello Stato?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 13 settembre 2006; LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, 2/2007, 190 ss.; PUGIOTTO, *Castelli di carta sul potere di grazia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6 giugno 2006; RESCIGNO G. U., *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2006, 2005 ss.; SICLARI, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2006; TIMIANI, *La rappresentanza dell’unità nazionale può costituire fondamento del potere di grazia?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 luglio 2006.



continua a presentarsi nel nostro Paese come un problema di natura strutturale<sup>28</sup>.

Indice significativo della gravità del problema è il fatto che prima Papa Giovanni Paolo II e recentemente Papa Francesco, unitamente ai Presidenti della Repubblica che si sono avvicendati negli ultimi anni ed ai movimenti ed alle associazioni a difesa dei diritti civili, abbiano più volte sollecitato atti di clemenza verso i detenuti<sup>29</sup>.

Tali richieste, com'è noto, sono cadute finora nel vuoto, avendo trovato una risposta molto parziale solo nell'approvazione della l. 207 del 2003 (nota nel linguaggio giornalistico come "indultino"), che si è limitata a riconoscere uno sconto di pena di due anni per tutti coloro che avessero già trascorso dietro le sbarre almeno metà della pena<sup>30</sup>. A distanza di solo un anno dall'adozione del

---

<sup>28</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Stulejmanovic/Italia*, 16 luglio 2009; Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Torreggiani e altri/Italia*, 8 gennaio 2013. Per maggiori approfondimenti sui diversi aspetti relativi alla questione carceraria in Italia si rinvia al Dossier di documentazione della Camera dei deputati, *La questione carceraria. Elementi di documentazione sulle tematiche oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica, Doc. I, n. 1, XVII Legislatura*, n. 64, 14 ottobre 2013. Nelle pronunce indicate la Corte di Strasburgo non chiede risposte emergenziali, ma una maggiore applicazione delle misure alternative al carcere, la custodia cautelare in carcere quale *extrema ratio*, rimedi preventivi e compensativi che garantiscano effettivamente una riparazione delle violazioni della Convenzione determinatasi in conseguenza del sovraffollamento carcerario. In questo contesto - come ricorda anche il Presidente della Repubblica nel messaggio rivolto, sull'argomento, alle Camere dell'8 ottobre 2013 - l'amnistia e l'indulto vengono considerati strumenti indispensabili ma non sufficienti. La l. 67/2014 dal titolo "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili", introducendo una nuova forma di sospensione del processo con messa alla prova, destinata ad adulti imputati di reati di gravità medio - bassa, nel tentativo di fornire una risposta al drammatico sovraffollamento delle carceri ed alle condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea, si propone di decongestionare l'organizzazione detentiva-penitenziaria nel rispetto della dignità umana. Per tutti si rinvia al numero monografico della rivista *Archivio penale*, 2/2014, interamente dedicato alla disamina dei problemi della pena e del carcere a seguito degli interventi della Corte europea non solo nei confronti dell'Italia (sentenza Torreggiani) ma anche della Turchia (sentenza Ocalan).

Alla tutela dei diritti dei detenuti ad avere diritti sul piano costituzionalistico sono dedicati vari studi, tra questi si segnala PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Rivista AIC*, 2/2014; RUOTOLO, *Non solo amnistia ed indulto*, in *Antigone*, 2/2013, 175 ss.; RUOTOLO, *La detenzione e i diritti dei detenuti come tema costituzionalistico*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 2/2015; RUOTOLO, *Obiettivo carcere: guardando al futuro (con un occhio al passato)*, in *Quest. giust.*, 2/2015.

<sup>29</sup> Come, ad esempio, in occasione del Giubileo del 2000 e nel corso della prima visita di un Pontefice nell'aula di Montecitorio, il 14 novembre 2002, ov'era per la circostanza riunito il Parlamento in seduta comune.

<sup>30</sup> Ossia una sospensione condizionata della parte finale della pena. Lo "sconto" può essere concesso una sola volta ma non riguarda chi è stato condannato per reati particolarmente gravi come mafia, terrorismo, omicidio, contrabbando, traffico di stupefacenti, sequestro di persona, rapina aggravata, violenza sessuale, pedofilia, riduzione in schiavitù, turismo sessuale, esclusi anche i delinquenti abituali, professionali o per tendenza. PUGIOTTO, *Dopo l'indulto del 2006: tornare a riformare l'art. 79 della*

provvedimento, fonti ufficiali testimoniavano già l'inadeguatezza della misura<sup>31</sup>. Tutto ciò a riprova della circostanza che l'amnistia e l'indulto - indipendentemente dalle procedure e maggioranze prescritte - sono sì strumenti indispensabili ma da soli non sufficienti a dare una risposta effettiva ad un problema strutturale la cui soluzione non può che essere affidata alla politica e, per essa, alla capacità del legislatore di saper interpretare - con un'ottica inclusiva - i bisogni di tutti i componenti che appartengono alla comunità a partire da quelli dei più deboli.

---

*Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, 285 ss.

<sup>31</sup> A fronte, infatti, delle 55.400 persone detenute nel 2003 nelle carceri italiane e malgrado che l'indulto avesse permesso la liberazione di 5.400 carcerati, alla fine di luglio 2004 i detenuti italiani erano 55.500, e l'Italia si collocava al terzo posto in Europa per indice di affollamento delle carceri, preceduta solo da Grecia e Romania.

I dati forniti dal Ministero della Giustizia ci dicono che al 31 ottobre 2016 i detenuti presenti nelle carceri italiane sono 54.912, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).