

ARTICOLO 79

Erik Longo

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

1. Introduzione

Nel suo testo attuale l'art. 79 cost. prevede che l'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

Si prevede, inoltre, che tale legge stabilisca il termine per la loro applicazione e che in ogni caso l'amnistia e l'indulto non possano applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

2. L'art. 79 nel suo testo originario e dopo la modifica della l. cost. 1/1992

L'art. 79 ha subito una modifica molto importante nel 1992 durante la X legislatura (l. cost. 1/1992). Com'è noto, nel testo originario tale articolo prevedeva che l'amnistia e l'indulto fossero «concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere» e che non si potessero applicare ai «reati commessi successivamente alla proposta di delegazione». Già ai tempi dell'Assemblea costituente erano emersi orientamenti divergenti circa la procedura da seguire per la concessione dei due provvedimenti di clemenza (Zagrebelsky 1974). In quella sede prevalse l'idea di affidare tale potere al Presidente della Repubblica, seppur dietro affidamento alle Camere del potere di impulso attraverso l'approvazione di una legge di delega (Gemma 1989, 145). L'auspicio era che attraverso l'intervento del Parlamento si sarebbe limitato il ricorso a tali strumenti al fine di temperare l'abuso che se ne era fatto in precedenza (Ciancio 2006a, 292).

A partire dall'entrata in vigore della Costituzione si è discusso molto in merito all'interpretazione dell'art. 79: sia con riguardo alla definizione della natura della «legge di amnistia e indulto» sia, fino alla riforma del 1992, con riguardo alla delimitazione reciproca dei ruoli del Presidente della Repubblica e delle Camere.

Fino al 1992 si è fatto un uso massiccio dei provvedimenti di amnistia e indulto anche al di fuori delle situazioni eccezionali che ne avrebbero giustificato l'adozione, suscitando notevoli dubbi circa l'opportunità di un procedimento che anche da un punto di vista giuridico mostrava numerosi problemi (Gemma 1985).

Di fronte a questa prassi la Corte costituzionale si è dimostrata piuttosto restia a intervenire con declaratorie di incostituzionalità delle leggi di amnistia. Su questo atteggiamento ha sicuramente pesato il timore di invadere un campo in cui il Parlamento ha sempre deciso con larghe maggioranze (Ciancio 2006a).

Alla fine degli anni '80, anche per non vedere frustrata l'applicazione dei riti differenziati introdotti dal nuovo codice di procedura penale, si ritenne non più procrastinabile una riforma dell'art. 79.

L'idea che prevalse fu quella di prendere atto del maggiore potere svolto dal Parlamento, che già esercitava, di fatto, attraverso il potere di delega un ruolo più importante rispetto al Presidente della Repubblica (Guiglia 1992, 570; Mazzina 2006, 1547; Roselli 1995, 637). Si introdussero, tuttavia, maggioranze qualificate particolarmente ampie (due terzi) tanto per l'approvazione articolo per articolo quanto per l'approvazione finale. In questo modo si metteva al riparo l'approvazione delle relative leggi da un uso politico di parte («creazione di aree di immunità» o strumentalizzazioni di tali istituti a fini elettorali) (Ciancio 2006a).

3. Amnistia e indulto

Quanto alle caratteristiche tipiche, amnistia e indulto sono provvedimenti generali di clemenza che si riferiscono a intere classi di reati e come tali differiscono della grazia, che ha natura individuale (Ciancio 2006a, 290-291). Mentre l'amnistia costituisce una causa di estinzione del reato commesso, e se vi è stata condanna ne fa cessare l'esecuzione (art. 151 c.p.), l'indulto condona, in tutto o in parte, ovvero commuta, la pena già inflitta (Marini 1987, 142). Con l'amnistia lo Stato rinuncia all'applicazione della pena, mentre con l'indulto si limita a condonare, in tutto o in parte, la pena inflitta, senza però cancellare il reato (Mazzina 2006, 1549).

Riguardo alla procedura prevista dalla Costituzione, i due aspetti che maggiormente hanno impegnato la dottrina sono stati la configurazione delle leggi di amnistia e indulto e, fino alla revisione del 1992, la delimitazione reciproca dei ruoli del Capo dello Stato e delle Camere. Se quest'ultimo problema è stato ritenuto superato dalla modifica della disposizione costituzionale in esame, il primo problema è invece rimasto, anche per la natura del tutto singolare della procedura prevista dall'art. 79 che non ha corrispondenza alcuna in altre previsioni costituzionali (Ciancio 2006a, 294).

La dottrina ha dato diverse interpretazioni circa la posizione di queste leggi nel sistema delle fonti. Alcuni autori le hanno qualificate come fonti rinforzate per via dell'aggravamento procedurale (Gemma 1992, 365). Altri invece le hanno ricomprese all'interno del novero delle fonti atipiche (Cicconetti 1994, 3039). Altri ancora ritengono più corretto qualificarle come leggi a competenza specializzata o limitata, sottolineando così tanto il procedimento quanto le caratteristiche particolari del loro contenuto (Roselli 1995, 631). Sul fronte del giudizio di costituzionalità di tali leggi si deve registrare che la Corte costituzionale in numerose pronunce ha mostrato di riconoscere una discrezionalità piena al Parlamento nella definizione dei reati ricompresi nei provvedimenti di clemenza (v. tra tutte C. cost. 298/2000).

4. Ipotesi di riforma

Nel momento attuale le leggi dell'art. 79 cost. non godono di buona salute. Gli istituti di clemenza si trovano in una condizione di crisi dovuta soprattutto alla difficoltà di attivare una procedura legislativa così onerosa, in un momento in cui le divisioni tra le forze politiche nazionali sono così forti.

Al fine di rivitalizzare questi istituti sono state proposte nel tempo numerose iniziative tese a rinnovare l'uso di tali strumenti, magari prevedendo o un leggero abbassamento del

quorum stabilito nell'art. 79 o una riforma complessiva della procedura. Nelle legislature precedenti a quella attuale più volte sono state discusse – senza successo – proposte di leggi costituzionali che miravano all'abbassamento del *quorum* richiesto solo per la votazione finale (introducendo la maggioranza assoluta) (Balboni 2003, 147).

Le difficoltà nel mettere mano a questo tema rivelano criticità ben più gravi. Se è vero che lo scoglio delle due maggioranze qualificate ricorda che amnistia e indulto sono istituti da utilizzare solo in circostanze eccezionali, e non come valvole di sfogo per problemi sociali che hanno la loro origine altrove, è altrettanto vero che non si può escludere del tutto l'uso di questi meccanismi, specie in un momento in cui la condizione carceraria rappresenta ancora uno dei più gravi problemi che il nostro Paese si trova a vivere. Certo, non si potrà risolvere un così grave problema a «colpi di amnistie», ma di fronte a problemi complessi come quello carcerario avere la possibilità di più strategie potrebbe essere di grande aiuto per il legislatore.

ARTICOLO 80

Oreste Pollicino

Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio o oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

1. L'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali nella Costituzione del 1948: una cesura con il passato

«Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato li permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere».

Leggendo la seconda parte dell'art. 5 dello Statuto albertino alla luce della torsione subita dalla prima parte della medesima disposizione, conseguente alla graduale trasformazione della forma di governo, in epoca statutaria, da un sistema costituzionale puro a uno parlamentare (Barbera 2010, 67) – o pseudoparlamentare (Maranini 1967, 139) – è evidente la differenza, con riguardo al *treaty making power*, tra il ruolo giocato dal Parlamento nell'ordinamento prerepubblicano e quello che, almeno in teoria, le Camere sono tenute a incarnare in forza di quanto previsto dalla nostra Carta costituzionale. Se, infatti, in epoca statutaria il controllo del Parlamento – circoscritto peraltro a ipotesi assai più limitate rispetto a quelle previste dall'attuale art. 80 cost. – è solo successivo alla conclusione, sul piano del diritto internazionale, del processo di formazione dei trattati, al contrario detto controllo, ai sensi della disposizione costituzionale vigente, interviene in un momento antecedente, condizionando inevitabilmente l'esito finale di tale processo. Non si tratta di un dettaglio irrilevante, se si pensa che, come è stato ricordato (Bognetti 1991, 392), «The treaty of the Triple Alliance, which bound Italy to Austria-Hungary and Germany for many years up to the eve of Italy's entry into World War I, was never known in its details by Parliament. The text of the Treaty of London, that brought Italy into that war, was known only after the end of it». Né si tratta dell'unica differenza rilevante al riguardo tra quanto previsto dallo Statuto albertino e quanto contemplato nella Costituzione repubblicana. Laddove, infatti, il primo non specificava la natura dell'atto di approvazione delle Camere, dal combinato disposto dagli artt. 80, 72, 4 e 75, 2 dell'attuale testo costituzionale è chiaro che l'autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento è caratterizzata da una riserva di legge formale, da una riserva di Assemblea, ed è sottratta al referendum abrogativo. Nonostante tali differenze, è confermato anche dall'attuale assetto costituzionale il ruolo di assoluta prevalenza giocato dal Governo nella negoziazione e conclusione dei trattati internazionali. È vero che non vi è in Costituzione una previsione che attribuisca espressamente tali poteri all'Esecutivo, ma è altrettanto vero che non sono mai stati avanzati seri dubbi sul fatto che essi continuassero a spettare al Governo (Franchini 1980, 36). E ciò non solo per una ragione (assolutamente non sufficiente di per sé) di conti-




La Costituzione italiana

Commento articolo per articolo

Parte II - Ordinamento della Repubblica
(Articoli 55-139) e Disposizioni transitorie
e finali

a cura di
FRANCESCO CLEMENTI
LORENZO CUOCOLO
FRANCESCA ROSA
GIULIO ENEA VIGEVANI

il Mulino



I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:

www.mulino.it