

N. 3937-4292-4317-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: GALLONI)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato BIONDI

Presentata il 12 maggio 1989

Abrogazione dell'articolo 79 della Costituzione

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FINOCCHIARO FIDELBO, VIOLANTE, PEDRAZZI CIPOLLA,
BARGONE, FRACCHIA, CICONTE, RECCHIA, ORLANDI, SINATRA**

Presentata il 19 ottobre 1989

Modifica dell'articolo 79 della Costituzione, concernente
la concessione di amnistia e di indulto

E SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(ANDREOTTI)****E DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(VASSALLI)****Modifica dell'articolo 79 della Costituzione
in materia di concessione di amnistia e indulto***Presentato il 2 novembre 1989**Presentata alla Presidenza il 5 febbraio 1990*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale sono stati presentati nei due rami del Parlamento proposte o disegni di legge costituzionale di iniziativa parlamentare di diverse parti politiche diretti ad una sostanziale revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia ed indulto. Il contenuto di questa richiesta revisione non è omogeneo. Si va infatti dalle iniziative di una proposta di legge più radicale, come è quella del deputato Biondi, presentata il 12 maggio 1989 (Atto Camera n. 3937) che prevede l'abrogazione dell'articolo 29 della Costituzione, e quindi la eliminazione di questo istituto dal sistema giurico costituzionale e penale del nostro paese, a quella di modifica dell'articolo 79, presentata dai deputati Finocchiaro Fidelbo, Violante ed altri, il 19 ottobre 1989 (Atto Camera n. 4292) o al disegno di legge di iniziativa dei senatori Casoli, Mancina ed altri comunicato alla Presidenza del Senato il 27 luglio 1989 (Atto Senato n. 1846) o infine al disegno di

legge di iniziativa dei senatori Onorato, Riva ed altri comunicato alla Presidenza del Senato il 27 settembre 1989 (Atto Senato n. 1883).

Carattere comune a questi ultimi atti di iniziativa parlamentare è la richiesta di limitare la concessione dell'amnistia e dell'indulto solo a casi od esigenze o eventi di straordinaria o comprovata necessità. Da ultimo si è avuta la presentazione alla Camera, il giorno 2 novembre 1989, di un disegno di legge del Governo sempre di revisione dell'articolo 79 della Costituzione. Esso si differenzia dalle proposte e dai disegni di legge di iniziativa parlamentare in modo particolare su due punti. In primo luogo perché prevede che l'amnistia e l'indulto non siano più concessi — come ora, secondo l'attuale articolo 79 — dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere, ma con legge del Parlamento: in secondo luogo perché la restrizione alla concessione dell'amnistia e dell'indulto non viene garantita — come nelle proposte o nei disegni di iniziativa parlamentare —

attraverso una attinenza ai casi di straordinaria necessità, ma attraverso la previsione di una maggioranza assai qualificata, dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera.

In ogni caso, il fondamento comune di tutte le proposte e i disegni di legge di iniziativa parlamentare, o di iniziativa del Governo, sta nella previsione che, ove dovesse rimanere invariato l'attuale regime di amnistia ed indulto regolato dal nostro ordinamento, potrebbe essere pregiudicato il successo della riforma del codice di procedura penale, specie nella parte dove introduce riti differenziati. L'adesione a tali riti, che assicurano la riduzione delle pene in cambio di un processo rapido, può essere infatti senz'altro scoraggiata se — sulla base dell'esperienza acquisita nella storia del nostro paese di una frequenza così alta dei provvedimenti di amnistia o di indulto — l'imputato punterà preferibilmente sull'attesa di una futura estinzione del reato per effetto di amnistia o, almeno, di una sostanziosa riduzione della pena per effetto dell'indulto.

Si deve infatti ricordare che nei 44 anni di storia della nostra Repubblica, a partire dal 22 giugno del 1946, sono stati emanati ben 23 provvedimenti di concessione di amnistia e di indulto, che si riducono a 18 se si considera l'arco di tempo successivo alla entrata in vigore della Costituzione.

È chiaro che se si dovesse mantenere ancora nel futuro una frequenza di amnistie o di indulti di poco superiore ai due anni — un tempo, quindi di norma inferiore alla media di una durata di un processo penale sino al passaggio in giudicato della sentenza — non presenterebbe più alcuna utilità per la difesa dell'imputato l'accettazione di un rito differenziato.

La esigenza dunque avvertita da tutte le parti politiche, che hanno collaborato per dar vita al nuovo processo penale, è quella che, concesso un ultimo provvedimento di clemenza diretto a favorire il passaggio dal vecchio al nuovo codice, si stringano rigorosamente i freni per il futuro sì da impedire l'uso dello strumento

collettivo di clemenza, sia — come talvolta è avvenuto — per solennizzare anniversari o avvenimenti di grande significato nazionale, sia come unico rimedio possibile per ridurre il superaffollamento delle carceri o per evitare la paralisi della giustizia per eccesso di processi pendenti.

Si tratta allora di cambiare l'attuale disciplina costituzionale dell'istituto per consentire la concessione di amnistie e di indulti « solo in confronto di reati commessi in situazioni eccezionali e limitate nel tempo » così come la Corte costituzionale ebbe ad auspicare intervenendo sulla materia con sentenza n. 175 del 14 luglio 1971.

Secondo queste premesse e con questo orientamento, la I Commissione Affari Costituzionali ha preso in esame congiuntamente il disegno di legge del Governo e le proposte di legge di iniziativa parlamentare per far derivare da questi strumenti originati da esigenze fondamentali comuni, ma che offrivano soluzioni tecniche anche molto differenti fra loro, una conclusione capace di raccogliere i più vasti consensi possibili al di là degli schieramenti precostituiti, così come si conviene in ogni dibattito che abbia per oggetto materia di interesse costituzionale.

2. Il primo punto di riferimento per il dibattito è stato quello dell'analisi dell'istituto della clemenza collettiva (amnistia ed indulto) nella sua evoluzione storica e soprattutto nell'approfondimento compiuto durante i lavori preparatori dell'articolo 79 all'Assemblea Costituente.

Da questa — sia pur sommaria — analisi emerge in modo particolarmente significativo la radice del dibattito presente.

Certo, l'origine dell'istituto dell'amnistia e, per connessione, dell'indulto, non può non essere collegata ad un'essenziale prerogativa del potere sovrano che si mantiene, pur trasformandosi gradualmente, nel passaggio dalla monarchia assoluta alla democrazia parlamentare.

Si tratta in sostanza della sospensione dell'efficacia della legge penale (estinzione

del reato o estinzione totale o parziale della pena) che l'autorità sovrana si riserva come atto politico per determinati reati o per particolari categorie di cittadini. Già il *Bill of Rights* del 1689 sottrae al sovrano il potere di sospendere l'efficacia della legge votata dal Parlamento e, a maggior ragione, il potere di sospendere l'efficacia della legge penale e apre la strada nelle monarchie costituzionali, e poi nei sistemi democratici-parlamentari, all'abolizione delle prerogative regie, ma non conduce all'abolizione del potere di clemenza generale, che tende a trasferirsi dai poteri connessi alla figura del Capo dello Stato ai poteri legislativi del Parlamento.

In questo processo di evoluzione una tappa intermedia, ispirata al *Bill of Rights*, è rappresentata dallo Statuto albertino che, mentre attribuisce al sovrano il potere « di far grazia e di commutare pene » (articolo 8), gli nega il potere di sospendere l'osservanza o dispensare l'esecuzione di qualsiasi tipo di legge e, quindi, a maggior ragione delle leggi penali (articolo 6). E tuttavia la prassi applicativa dello Statuto albertino non attribuisce la prerogativa della sospensione o della dispensa di esecuzione delle leggi penali — come sarebbe sembrato logico — al Parlamento, ma all'esecutivo.

È così che l'articolo 830 del codice di procedura penale del 1865 riconduce la concessione dell'amnistia ad un decreto reale emanato su proposta del ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio dei ministri.

Sulla stessa linea, il codice Rocco di procedura penale del 1931 dà per acquisito, all'articolo 591, che la fonte dell'amnistia sta in un decreto reale, cioè in un atto del Governo, che comporta in ogni caso una collaborazione istituzionale tra Sovrano e Governo.

A questo punto interviene la lunga e interessante discussione alla Assemblea Costituente, tenuta in Sottocommissione dal 5 dicembre 1946 al 23 gennaio 1947 e in Aula dal 17 al 21 ottobre 1947.

Da tale discussione risultano tutte le posizioni emerse anche nell'attuale dibattito.

Significativa è la posizione di Giovanni Leone il quale, nell'Adunanza plenaria della Commissione del 29 gennaio 1947, ribadì in un argomentato intervento le ragioni che lo inducevano a proporre l'eliminazione dell'amnistia dalla Carta costituzionale di un regime democratico repubblicano.

Se infatti la coscienza sociale — sosteneva Leone — non reputi più un fatto come reato, il Parlamento ha una formula più diretta, la legge abrogativa. Se invece si perseguono altri fini (quello di allentare il peso dei processi che possono gravare nell'amministrazione della giustizia in un certo determinato momento) pare che risponda meglio l'istituto dell'indulto.

La tesi di Leone risultò soccombente ed è interessante notare come l'opposizione più autorevole venne da Palmiro Togliatti, il quale replicò a Leone sostenendo che l'amnistia non era attribuito della regalità, bensì della sovranità e questo attributo doveva passare dal re al Presidente della Repubblica anche per garantire una maggiore equità e un maggior equilibrio nell'applicazione delle leggi penali. Se in questo momento — disse Togliatti — fosse tolto alla Repubblica questo attributo della sovranità, una parte considerevole del popolo penserebbe che la Repubblica vale meno della Monarchia.

Superata la questione, in un certo senso pregiudiziale ed ora ripresa dalla proposta di legge Biondi, se escludere l'amnistia dalla Costituzione, nasceva il secondo problema se la concessione dell'amnistia e dell'indulto dovessero essere riservati come prerogativa al Parlamento titolare del potere legislativo, o al Capo dello Stato e cioè ad una intesa tra governo e Presidente della Repubblica, come era stato nella prassi seguita, vigente lo Statuto albertino.

In Commissione prevalse la tesi della natura legislativa dell'amnistia; anzi, per renderla più solenne, si pensò fosse una delle prerogative dell'Assemblea nazionale, dell'organo cioè, composto dalle Camere unite, che avrebbe dovuto deliberare anche di altri atti di estrema eccezionalità quali la mobilitazione generale e

l'entrata in guerra. Ma proprio nel dibattito in Aula questa tesi dell'Assemblea nazionale non resse alla critica.

Significativa la proposta di Codacci Pisanelli, che prevedeva la concessione dell'amnistia e dell'indulto per legge costituzionale quasi a sottolineare che l'alto *quorum* richiesto e la doppia lettura nei due rami del Parlamento meglio avrebbero rimarcato la eccezionalità di un atto di clemenza collettiva. Ma anche tale proposta fu oggetto di critica per la lunghezza eccessiva della procedura della legge costituzionale che cozzava contro l'esigenza di chiudere rapidamente un dibattito sull'amnistia per non paralizzare l'amministrazione della giustizia con lunghi tempi di attesa.

D'altra parte non mancarono anche le critiche aspre di chi, come l'onorevole Nitti, riteneva la Camera non adatta ad affrontare un tema così tecnico come quello della concessione dell'amnistia e dell'indulto.

Prevalse alla fine una proposta di mediazione, illustrata dall'onorevole Leone e appoggiata fra gli altri anche da Mortati e da Bettiol, nella quale si proponeva, per la concessione dell'amnistia e dell'indulto, una legge di delegazione del Parlamento al Governo. In questo modo si attribuiva al Parlamento il potere politico di dare « le direttive, gli orientamenti, i limiti e per quanto concerne le pene e per quanto concerne la casistica dei reati e le condizioni soggettive di applicabilità del provvedimento » mentre si affidava al Governo la stesura tecnica delle norme.

Tuttavia anche questa formulazione, che poi fu perfezionata dall'onorevole Bettiol nella stesura definitiva votata dall'Assemblea, si prestava a due obiezioni. La prima fu quella esposta dall'onorevole Ghidini (ma il suo emendamento rimase soccombente) secondo il quale l'attribuzione alle Camere del potere di concedere amnistia e indulto senza procedure particolari non avrebbe consentito, sotto la pressione popolare, di frenare o di limitare la concessione delle amnistie e degli indulti come era nei voti di tutti. La seconda obiezione è quella che, nel dibat-

tito in Assemblea del 21 ottobre 1947, viene introdotta in due brevi e lucidi interventi degli onorevoli Mortati e Ruini. Essi si pongono il problema se la delegazione al Governo coincida con la delega generale, poi entrata nella Costituzione con l'articolo 76, o sia rispetto ad essa un istituto diverso ed autonomo. Proprio perché propendeva per questa seconda tesi, Ruini avrebbe preferito che si fosse parlato di « autorizzazione » e non di delegazione. Ma, come sappiamo, il Costituente ha lasciato aperto il problema.

3. I problemi lasciati aperti dall'Assemblea costituente sono rimasti irrisolti, nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi quarant'anni in sede di interpretazione dell'articolo 79 della Costituzione da parte della dottrina e della stessa Corte costituzionale, e si ripresentano tutti come nodi da sciogliere nel momento in cui si pone — in occasione dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale — l'esigenza immediata di una revisione della disciplina costituzionale in materia di concessione di amnistia ed indulto.

L'esperienza ha confermato la validità della previsione, già sottolineata in sede di Assemblea Costituente; quella secondo la quale la concessione di amnistie ed indulti non avrebbe potuto essere limitata se si lasciava alla semplice maggioranza delle due Camere il potere di determinare la legge di delegazione. Alla Costituente la proposta di dare all'amnistia la forma della legge costituzionale o di far promuovere la legge di amnistia da un organo speciale o eccezionale come l'Assemblea nazionale furono forse giustamente respinte perché — come è stato obiettato — la prima soluzione presentava l'inconveniente di tempi troppo lunghi per l'approvazione e la seconda portava a costituire un organo assai complesso, certamente non adatto per legiferare. E tuttavia il problema ancora rimane.

La dottrina costituzionale, anche la più autorevole, ha infatti più volte espresso « l'esigenza di porre un freno alle degenerazioni nell'uso troppo fre-

quente ed arbitrario della clemenza in regime statutario » (Zagrebelsky). Una censura ancora più pesante è venuta dalla già citata sentenza n. 175 del 5 luglio 1971 (estensore Mortati), nella quale si ricorda come « l'esigenza prospettata di contenere l'esercizio del potere di amnistia nei limiti più ristretti così da armonizzarlo con la concezione personalista cui si ispirava la nuova Costituzione fu bene presente nei costituenti che, nel prevederne la possibilità, ne riaffermarono in modo esplicito il carattere del tutto eccezionale così da farla ritenere validamente consentita solo nel caso della sopravvenienza di circostanze siffatte da condurre a considerare i reati precedentemente commessi, in quanto legati a un momento storico ormai superato, non più offensivi della coscienza sociale ». La sentenza ricorda ancora che già in sede costituente « si formulò espressa condanna della anteriore prassi caratterizzata da una eccessiva frequenza della concessione di amnistia » e conclude amaramente constatando che « i nobili propositi del costituente non hanno trovato attuazione, sicché i provvedimenti di clemenza dopo il 1946 si sono moltiplicati con un ritmo assai superiore a quello dell'antecedente regime ». E tuttavia, dopo aver compiuto quest'atto di denuncia, la Corte riconosce che « una indagine volta a sindacare l'ampiezza dell'uso fatto dal Parlamento della sua discrezionalità in materia eccederebbe i limiti entro cui deve rimanere racchiuso il sindacato della non legittimità della legge ad esso assegnato ».

Riletto oggi, questo discorso della Corte suona come un invito rivolto al Parlamento non tanto a mantenersi su una linea di maggior rigore nella concessione delle amnistie, quanto a modificare l'articolo 79 della Costituzione al fine di rendere la lettera della norma costituzionale più rispondente allo spirito e alle intenzioni del Costituente.

Altro problema lasciato aperto dalla formulazione dell'articolo 79 è quello del significato del richiamo alla « legge di delegazione ».

Si tratta dello stesso esercizio della delega della funzione legislativa al Governo disciplinato nei suoi tratti fondamentali dall'articolo 76 della Costituzione? O si tratta di un istituto diverso e parallelo? E in questa seconda ipotesi sono due istituti che, pur diversamente disciplinati, si richiamano a principi generali comuni di ordine costituzionale?

Sono, questi, interrogativi né teorici né astratti perché dal modo in cui si può dare ad essi una risposta discendono poi effetti anche sostanziali per l'applicazione dell'istituto sul piano concreto.

Lo strumento della delega fu scelto, come si è visto, dal Costituente perché sembrava rispondere insieme a diverse congiunte esigenze. Da un lato acquietava coloro i quali temevano che le assemblee parlamentari non fossero in grado di formulare, con la necessaria competenza tecnica, una legge di amnistia e quindi ritennero opportuno attribuire al Parlamento le scelte politiche, riservando ad una sede più competente, del Governo o della Presidenza della Repubblica, la stesura definitiva del testo. Dall'altro il Costituente riteneva di dovere riservare al Capo dello Stato, in ossequio alla tradizione storica, il potere di clemenza collettiva, sia pur mediato dall'iniziativa della legge di delegazione del Parlamento, in parallelo al potere di clemenza individuale anch'esso mediato dall'iniziativa della proposta del Governo.

Infine la legge di delegazione, proprio per la sua natura, faceva nascere il problema se essa consentiva un potere discrezionale al Capo dello Stato (specie se si trattava di un istituto diverso dalla delega legislativa di cui all'articolo 76 della Costituzione) o se dava luogo solo al compimento di un atto dovuto così come in linea di massima si configura l'emanazione del decreto predisposto dal Governo sulla base della delega legislativa ai sensi dell'articolo 76.

Se non che, la prassi applicativa, instauratasi nei primi quaranta anni di attuazione della Costituzione, ha in gran parte deluso queste aspettative. È difficile vedere nel decreto presidenziale che con-

cede amnistia e indulto su delegazione del Parlamento un atto complesso che coinvolge la responsabilità solo del Parlamento e del Presidente della Repubblica perché in ogni caso assume un suo proprio definito rilievo la responsabilità del ministro tenuto alla controfirma. D'altra parte, il Parlamento ha finito col rendere puramente teorica questa discussione perché, di fatto, ha cercato sempre di riempire tutti gli spazi potenzialmente riservati agli autonomi poteri del Governo e del Presidente della Repubblica, licenziando testi di legge di delegazione già compiuti in ogni loro parte e trasformabili senza sostanziali variazioni nei decreti delegati.

In questo, il Parlamento ha ulteriormente divaricato la delega di cui all'articolo 79 dalla delega di cui all'articolo 76 perché non si è limitato a determinare i principi e i criteri direttivi dell'amnistia e dell'indulto o ad individuarne l'oggetto, cioè i tipi di reato e le condizioni soggettive dei beneficiari dei provvedimenti di clemenza, ma è scesa alla formulazione completa del testo con ciò smentendo le pessimistiche previsioni avanzate in sede di Assemblea Costituente circa la inadeguatezza di un'assemblea legislativa ad elaborare un testo così complesso ed irto di difficoltà tecniche, quale è una legge di amnistia e di indulto.

Probabilmente ciò che ha spinto la prassi del Parlamento su questa strada non è stata tanto la volontà di sottrarre al Governo o al Presidente della Repubblica poteri discrezionali in materia di clemenza collettiva, quanto la esigenza pratica di accelerare i tempi del provvedimento, di ridurre la paralisi che, inevitabilmente, colpisce l'amministrazione della giustizia mentre è in corso una discussione su provvedimenti di amnistia e di indulto. Di qui la tendenza a pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale* nel giro di pochi giorni, talvolta nello stesso giorno, legge di delegazione e decreto delegato.

La stessa Corte costituzionale ha avalato questa prassi quando ha riconosciuto, con sentenza n. 110 dell'11 dicembre 1962, e poi ha confermato, con sen-

tenza n. 171 del 12 dicembre 1963 e infine con sentenza n. 49 del 2 aprile 1980, che rientra nella discrezionalità del legislatore la scelta tra una indicazione puntuale delle fattispecie oggetto del provvedimento di clemenza oppure una indicazione che lasci al delegato un potere « discrezionale ed autonomo ». È stata pertanto esclusa la illegittimità costituzionale d'un decreto legislativo di concessione di amnistia e di indulto del tutto identico alla legge di delegazione.

Lo stesso problema è stato visto, anche sotto un altro profilo, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 321 del 7 ottobre 1983. Si poneva in questo caso il quesito se la contemporanea pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della legge di delegazione e del decreto delegato comportasse o meno illegittimità costituzionale. La Corte esclude la illegittimità costituzionale purché risultasse che la legge di delegazione era stata promulgata prima dell'emanazione del decreto delegato, visto che proprio dal momento della promulgazione nasceva il potere di emettere il decreto delegato.

4. Dagli elementi di valutazione e dalle considerazioni sopra esposte la I Commissione ha potuto dedurre un orientamento, sorretto dalla prassi costituzionale, circa la già compiuta evoluzione dell'istituto della clemenza collettiva (amnistia e indulto) dall'ambito delle prerogative di discrezionalità del potere sovrano all'ambito delle prerogative politiche del potere del Parlamento.

Il potere di amnistia e di indulto si riconduce correttamente al potere di modificazione della legge penale sia sotto il profilo della estinzione dei reati sia della estinzione totale e parziale delle pene. E in quanto tale esso non può che essere attribuito al Parlamento.

Si completa così il ciclo storico aperti con il *Bill of Rights* del 1689. Gli atti di clemenza collettiva non si configurano più come atti discrezionali e incontrollati del sovrano, fonti di privilegi o di discriminazioni, ma diventano atti politici sottoposti all'unico potere costituzionale

competente a valutarli, che è il Parlamento titolare del potere legislativo, il quale, come può individuare la fattispecie di nuovi reati o accrescere la sanzione dei reati esistenti per rispondere — come è sua funzione — alla coscienza popolare, così può anche, in casi eccezionali, estinguere reati ed estinguere le pene per atti commessi in periodi delimitati e definiti quando ritenga — assumendosene la responsabilità politica — che per il momento storico in cui furono commessi o per altre circostanze sopravvenute tali reati non contrastano più con la coscienza sociale. Si tratta, in altri termini, dell'abrogazione parziale di una legge penale nel tempo e — come tale — per non dare luogo a palesi ingiustizie o a differenze di trattamento rilevanti anche sotto il profilo costituzionale (si veda la già citata sentenza n. 171 del 1971 della Corte), si configura come atto del tutto straordinario e che deve essere adottato solo in casi di grave necessità.

Su questa linea, al termine del dibattito, la Commissione è sembrata ritrovarsi sufficientemente concorde. Si tratta allora di farne discendere conclusioni operative ai fini della revisione dell'articolo 79 della Costituzione.

È vero che numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare e, in particolare, tra quelle presentate alla Camera, la proposta Finocchiaro e Violante (Atto n. 4292) intendono mantenere lo strumento della delegazione legislativa con una motivazione che ha formato oggetto di attenta valutazione da parte della Commissione. Soprattutto se si vuole sollecitare il legislatore al rispetto del limite di concessione di amnistia e indulto solo a casi « straordinari di necessità », può non essere senza significato il riferimento alla responsabilità del Capo dello Stato nel tentativo di configurare il provvedimento come atto complesso tra Parlamento e Presidente della Repubblica, quasi per richiamare un controllo così alto ed imparziale sulla esistenza delle condizioni straordinarie di necessità per l'emanazione del decreto di clemenza.

Ci soffermeremo fra poco sugli stru-

menti più idonei a contenere e limitare il Parlamento nell'emanazione dei provvedimenti di clemenza.

Per il momento è tuttavia opportuno il rilievo che, come la esperienza ha dimostrato e come è d'altronde logico che sia nel nostro sistema di Repubblica parlamentare, è assai difficile, per non dire impossibile, che un Presidente della Repubblica, chiunque egli sia, non si conformi alla volontà politica espressa da una maggioranza del Parlamento, e ritenga cioè di sovrapporre la sua discrezionalità a quella del Parlamento. L'intervento del Presidente potrebbe ipotizzarsi solo nel caso di macroscopica violazione costituzionale. Ma questo potere di controllo è già attribuito, in via generale, al Presidente della Repubblica dall'articolo 74 della Costituzione che prevede il rinvio delle leggi alle Camere per una nuova deliberazione.

5. Il problema più delicato nasce invece nel momento in cui si tenta di tradurre nella normativa costituzionale un limite da imporre al Parlamento nell'emanazione delle leggi di concessione di amnistia ed indulto.

La già citata proposta Finocchiaro, Violante ed altri e i disegni di legge presentati al Senato ritengono salvaguardia sufficiente per frenare la proliferazione delle amnistie e degli indulti la introduzione di una clausola che limiti la concessione di provvedimenti di clemenza collettivi solo a casi straordinari di necessità.

Il disegno di legge del Governo sceglie una strada diversa, quella di una legge che sia approvata in ciascuna Camera da una maggioranza di due terzi dei propri componenti.

La soluzione indicata nella proposta Finocchiaro, Violante si presta ad una obiezione sulla reale portata e la effettiva efficacia di una limitazione della concessione dell'amnistia e dell'indulto ai casi definiti « straordinari di necessità ». In una Assemblea politica, come quella parlamentare, il problema di fondo è la formazione di una maggioranza. Quando la

maggioranza si sia formata e ritenga, nella sua valutazione discrezionale, che esistono le condizioni della straordinaria urgenza è difficile, se non in casi limite, che un superiore potere di controllo costituzionale possa sanzionare l'illegittimità costituzionale per eccesso di potere legislativo del Parlamento.

È da ricordare, a questo proposito, come illuminante la prassi costituzionale formatasi sull'articolo 77 della Costituzione a proposito dei decreti-legge. Anche in questo caso, nonostante la preoccupazione del Costituente di circondare di particolari cautele l'emanazione da parte del Governo dei decreti-legge e l'impegno dei regolamenti delle Camere di poter verificare in via preliminare la sussistenza dei presupposti costituzionali di « straordinaria necessità ed urgenza », in ogni caso dubbio finisce col prevalere il criterio politico della maggioranza senza poter contare sull'efficacia di un controllo superiore di legittimità costituzionale, stante il riconoscimento di un notevole margine di discrezionalità che i massimi organi costituzionali quali il Capo dello Stato o la stessa Corte non possono non attribuire alla volontà politica espressa da una maggioranza parlamentare.

Nella fattispecie in esame poi, pur essendo concettualmente ammissibile, ove si adottasse la formula della proposta Finocchiaro, un controllo di legittimità compiuto dalla Corte su una legge di amnistia e di indulto emanata fuori dei « casi straordinari di necessità », non ci si può non rendere conto degli inconvenienti gravissimi cui si andrebbe incontro, nell'amministrazione della giustizia, ove un'amnistia ed un indulto già approvati con legge del Parlamento dovessero essere dichiarati illegittimi a distanza di molti mesi e forse di qualche anno dalla loro applicazione per carenza dei presupposti di necessità.

Per queste ragioni è sembrato preferibile, al fine di limitare la concessione delle amnistie e degli indulti, ricorrere alla soluzione alternativa, indicata nel disegno di legge governativo, che, puntando sull'alta qualificazione della maggioranza,

accresce le garanzie preventive anziché quelle successive. Qualche preoccupazione, sollevata sulla disarmonia rappresentata da un *quorum* così alto nell'architettura costituzionale, è stata poi nel corso della discussione agevolmente superata.

È vero che nella nostra Costituzione una maggioranza così elevata di due terzi dell'Assemblea è richiesta, ma solo per le prime due votazioni, per l'elezione del Presidente della Repubblica. Tuttavia l'alta qualificazione della maggioranza richiesta è risultata in definitiva come la via preferibile per ridurre la propensione alle facili concessioni di provvedimenti di clemenza poiché richiede un accordo assai vasto tra le forze politiche; questo accordo si è ritenuto utile estendere al di là della votazione della legge nel suo complesso — così come richiede il disegno di legge governativo — per investire tutti gli articoli e gli emendamenti che introducono nuove fattispecie di estinzione di reato o di pena.

6. La proposta di legge di iniziativa dei deputati Finocchiaro, Violante ed altri — a differenza del disegno di legge governativo — prevede anche la modificazione del secondo comma dell'articolo 79 della Costituzione. Esso, come si ricorda, recita che l'amnistia e l'indulto « non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione ».

Come è noto, questa norma ha dato luogo a qualche difficoltà di applicazione perché non risultava chiaro — in presenza di più proposte — quale fosse la proposta di legge di delegazione dopo la cui presentazione in Parlamento i reati commessi non potevano più beneficiare della concessione dell'amnistia o dell'indulto.

Era il caso sollevato per la prima volta, in via incidentale, davanti alla Corte costituzionale in relazione all'amnistia concessa in base alla legge di delegazione 23 gennaio 1963, n. 2. Buona parte dei reati amnistiati con quella legge, il cui disegno di legge era stato presentato dal Governo il 14 dicembre 1962, erano compresi anche in proposte di legge pre-

cedenti presentate da singoli parlamentari. Nasceva quindi il problema se potessero beneficiare dell'amnistia gli imputati che avevano commesso i reati prima del 14 dicembre 1962, ma dopo la presentazione della prima proposta di legge di iniziativa parlamentare. La Corte diede risposta affermativa con la motivazione che le precedenti proposte di iniziativa parlamentare « non confluirono affatto nell'iter della legge, non essendo state dal Parlamento né riunite, per un esame unitario, al disegno di legge governativo, né in alcun modo considerate in occasione dell'esame di questo, e anzi non essendo mai state poste in discussione ». Questa linea è poi stata confermata dalla Corte con sentenze n. 51 del 9 maggio 1968 e n. 175 del 5 luglio 1971.

Per rendere più rigorosa e limitata la concessione dell'amnistia e dell'indulto la proposta dei deputati Finocchiaro e Violante prevede che possano beneficiare degli atti di clemenza solo coloro i quali abbiano commesso i reati un anno prima della presentazione della proposta di legge di delegazione determinante per il provvedimento.

La Commissione, pur raccogliendo lo spirito di questa proposta, intesa a rendere ancor più rigorosa l'applicazione del provvedimento di clemenza, anche al fine di collegare questa disposizione con la maggioranza qualificata dei due terzi, ha ribadito il principio che l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del progetto, ma che un termine di decorrenza anche anteriore può essere stabilito nella legge con la stessa maggioranza dei due terzi.

7. Nel momento in cui ha affrontato il tema della modifica dell'articolo 79 della Costituzione sulla base di un disegno e di proposte di legge costituzionale di iniziativa rispettivamente del Governo e di parlamentari appartenenti a gruppi politici diversi, ma tendenti tutti a riformare l'istituto della concessione dell'amnistia e del condono, la Commissione non ha mancato di volgere la sua attenzione an-

che sull'istituto, in qualche modo parallelo, della concessione della grazia e della commutazione delle pene riconosciuto dall'articolo 87 della Costituzione come un potere spettante al Capo dello Stato.

Il potere di grazia e di commutazione delle pene (atto di clemenza individuale) ha — come noto — una storia in parte comune con quella del potere di amnistia e di indulto (atto di clemenza collettiva) in quanto si richiama all'origine ad una prerogativa di chi esercita un potere assoluto con una autorità discrezionale o arbitraria propria della Corona che gli consente di disapplicare o di sospendere l'applicazione della legge penale per intere categorie di pene e di reati o per singole fattispecie criminose.

Ma poi, nella evoluzione verso i sistemi costituzionali democratici, i due istituti hanno preso linee diverse perché mentre, per l'amnistia e l'indulto, la tendenza, come si è visto, è stata di ricondurre questo potere nell'ambito del potere legislativo del Parlamento, per la grazia e la commutazione delle pene, la tendenza è stata di riconoscerne la natura di atto politico del Capo dello Stato e come tale sottratto sia al controllo diretto e immediato del Parlamento sia al controllo della giurisdizione amministrativa, ma, appunto perciò, non sottratto, come ogni atto del potere presidenziale, alla controfirma del ministro proponente — nella specie il ministro di grazia e giustizia — che ne assume con ciò la responsabilità.

Come l'amnistia e l'indulto si sono trasformati per effetto della Costituzione materiale o — se più piace — dello *jus vivens* in veri e propri atti legislativi sia dal punto di vista formale che sostanziale, così la grazia e la commutazione delle pene si sono trasformate in atti politici rispondenti ad un procedimento, disciplinato dalla legge o dalla prassi, o comunque ad un atto complesso a partecipazione uguale nel quale si compongono il potere istruttorio e di proposta del ministro competente e il potere di decisione del Presidente della Repubblica, fermo restando che quest'ultimo non può mai sce-

gliere in difformità della proposta ricevuta, ma può solo rinviare al ministro per ulteriore istruttoria.

Ora i due istituti (amnistia e indulto da un lato, grazia e commutazione delle pene dall'altro) pur avendo acquisito natura giuridica così diversa, mantengono tuttavia, per la loro comune appartenenza ad atti derivanti da un potere di clemenza, una certa interconnessione.

Per questo dunque è sembrato che una riforma introdotta nell'istituto della concessione dell'amnistia e dell'indulto diretta a limitarne la frequenza possa in qualche modo ripercuotersi sull'istituto della grazia e della commutazione delle pene. Può nascere infatti la preoccupazione che, ove la riforma faccia vivere degli strumenti capaci di ridurre la frequenza degli atti di clemenza collettiva, si creino le condizioni per allargare le maglie, sino a delle forzature inaccettabili, dell'istituto della grazia.

L'indagine statistica acquisita dalla Commissione sull'andamento delle concessioni delle grazie dal 1951 ad oggi ha evidenziato elementi particolarmente significativi. Tali concessioni infatti hanno toccato livelli molto alti sino alla metà degli anni '70 superando spesso le duemila grazie concesse all'anno, ma il numero delle grazie è sceso rapidamente negli anni '80. Solo 131 grazie sono state concesse nel 1987 e 160 nel 1988. Questo significa che l'allarme gettato sull'istituto da una parte anche autorevole della dottrina, che aveva denunciato il procedimento per la concessione della grazia quasi come un quarto grado del giudizio sottratto ad ogni controllo del potere giudiziario, risulta ormai destituito di fondamento. Ma, appunto per questo, occorre vigilare affinché non si possano creare nuove spinte volte a dilatare un istituto che mantiene la sua validità solo se gli interventi di clemenza vengono limitati a pochi eccezionali casi e non diventino un correttivo del sistema di carattere generale, quasi sostitutivo di amnistie e indulti che vengono invece limitati.

Il secondo elemento significativo, che si coglie dall'indagine statistica, è quello

del rapporto fra i decreti delegati di amnistia e indulto e il numero delle grazie concesse. Si verifica infatti costantemente che il numero delle grazie concesse aumenta negli anni in cui non c'è legge di concessione di amnistia o indulto e cala immediatamente nell'anno successivo a quello della concessione dell'amnistia.

Si giustifica quindi la preoccupazione che una drastica riduzione della clemenza collettiva, per effetto dell'orientamento indicato nella modifica dell'articolo 79 della Costituzione, possa comportare una maggiore pressione per allargare le maglie della concessione della grazia.

D'altra parte proprio l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale ha aperto ed apre delicati problemi anche con riferimento all'istituto della grazia.

Tra i magistrati più impegnati nella lotta contro la criminalità organizzata si va facendo strada una opinione più favorevole ad un uso della grazia finalizzata ad una politica giudiziaria che doti l'autorità inquirente di strumenti efficaci per spezzare l'omertà e incrinare la solidità delle organizzazioni criminali. La concessione della grazia e della commutazione delle pene potrebbe diventare uno strumento di quel « patteggiamento » previsto dal nuovo codice di procedura penale; ma trova un ostacolo, di per sé insuperabile, nell'obbligatorietà dell'azione penale.

Si tratterebbe allora di approfondire se esistono già in Parlamento le condizioni per poter affrontare, parallelamente alla revisione dell'articolo 79 della Costituzione, anche una revisione dell'articolo 87 sul potere di grazia che consenta, attraverso una diversa e più elastica formulazione della norma costituzionale, un successivo intervento del legislatore ordinario per ammodernare l'istituto della grazia secondo due precise linee direttive, che permettano un uso più articolato del potere di grazia e di commutazione delle pene.

Con la prima direttiva andrebbe meglio precisato che l'attribuzione del potere di grazia e di commutazione delle

pene al Presidente della Repubblica va collocata nel quadro vincolante dei principi del regime parlamentare e pertanto può essere esercitato esclusivamente su proposta e sotto la responsabilità del ministro competente; sì che il Presidente della Repubblica, ove non consenta con la proposta del ministro competente, ha la sola facoltà di richiedere un riesame delle proposte pervenutegli, salvo il dovere di adeguarsi ad esse in caso di reiterazione delle proposte.

Mentre, secondo questa prima direttiva, si potrebbe meglio adeguare la situazione di diritto alla situazione di fatto, allo *jus vivens* che ha consentito negli ultimi anni un abbassamento così sensibile del numero delle grazie, con una seconda linea direttiva, contenuta nella legge ordinaria, potrebbe essere previsto che, a processo iniziato, il titolare dell'ufficio del pubblico ministero che esercita l'azione penale — e solo lui — venga legittimato ad inoltrare domanda di grazia al ministro di grazia e giustizia per l'inizio della istruttoria per la concessione della grazia, secondo modalità che garantiscano sia la conclusione del processo sia il rispetto del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Un emendamento che può aprire la strada a questa prospettiva di modifica anche dell'istituto della grazia, in concomitanza con la modifica dell'istituto dell'amnistia, è stato proposto in Commissione dal Presidente Labriola, ma poi è stato ritirato con la riserva di ripresentarlo in Aula in attesa di una più approfondita meditazione da parte dei colleghi di ogni parte politica.

Onorevoli colleghi, sulla base delle argomentazioni sinora svolte mi onoro sot-

toporre all'attenzione dell'Aula il testo di proposta di legge costituzionale per la modifica dell'articolo 79 della Costituzione redatto in sede referente dalla I Commissione Affari Costituzionali e corredata dal parere favorevole della II Commissione.

Non posso esimermi dal formulare l'augurio di una approvazione di questo disegno di legge costituzionale in prima lettura in tempi ravvicinati e comunque contemporanei a quelli dell'approvazione del disegno di legge di delegazione per la concessione di amnistia e di indulto, presentato dal Governo ed esaminato in sede referente dalla II Commissione, affinché in questa materia della concessione dell'amnistia e dell'indulto si possa chiudere definitivamente una pagina, dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, e aprire un'altra pagina nella quale l'istituto della concessione della clemenza collettiva risulti, anche nella prassi applicativa, meglio inquadrato nello spirito democratico dei nostri principi costituzionali e del nuovo processo penale.

Nello stesso tempo, Commissione e relatore confermano la loro disponibilità all'esame — insieme con ogni altro emendamento migliorativo — anche di un eventuale emendamento che, sulla stessa linea di un adeguamento sempre maggiore allo spirito dei principi della Costituzione e del nuovo processo penale, possa affrontare il parallelo problema di revisione dell'articolo 87 della Costituzione in materia di esercizio del potere di grazia e di commutazione delle pene.

GIOVANNI GALLONI, *Relatore.*

TESTO UNIFICATO DELLA COMMISSIONE

Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto.

ART. 1.

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

ART. 79. — 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.

L'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del progetto di legge.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto può fissare un termine anteriore diverso per la sua applicazione, nel rispetto di quanto stabilito nel comma precedente.

PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 3937

—

ART. 1.

1. L'articolo 79 della Costituzione è
abrogato.

N. 4292

—

ART. 1.

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

« ART. 79. — In casi straordinari di necessità, l'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere.

Ciascuna Camera delibera a maggioranza assoluta dei propri componenti.

L'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione, né a quelli commessi in epoca anteriore all'anno precedente la proposta medesima ».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 4317

—

ART. 1.

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

« ART. 79. — L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge approvata a maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

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