

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4317

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

ONOREVOLI DEPUTATI! — L'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale con la previsione di riti differenziati, l'adozione dei quali è unanimemente ritenuta una condizione necessaria per il successo della riforma, ha posto l'esigenza, da più parti manifestata, di modificare il regime dell'amnistia e dell'indulto nel nostro ordinamento.

Invero l'uso frequente di tali strumenti, secondo una prassi ormai consolidata nella storia del nostro Paese, inducendo negli utenti della giustizia fondate aspettative di future estinzioni dei reati o delle pene, appare incompatibile con la funzione deflattiva assegnata nel nuovo processo ai riti differenziati, giacché è

ragionevole prevedere che difficilmente, in presenza di tali aspettative, l'imputato preferirà scegliere la strada del processo rapido, con conseguente esecuzione della pena, rispetto all'attesa di una futura, ma non lontana, estinzione del reato a seguito di amnistia, ovvero di una (anche parziale) estinzione della pena a seguito di indulto.

Al riguardo va sottolineato che la Corte costituzionale, intervenendo sulla materia con sentenza n. 175 del 14 luglio 1971, pur affermando la propria incompetenza a sindacare l'ampiezza dell'uso fatto dal Parlamento della sua discrezionalità nel conferire delega al Presidente della Repubblica per la concessione della

amnistia e dell'indulto, non ha mancato di manifestare il suo orientamento in ordine all'uso dello strumento di clemenza, affermando che lo stesso può essere legittimo « solo in confronto di reati commessi in situazioni eccezionali e limitate nel tempo », giacché altrimenti sarebbe intaccato lo stesso principio di eguaglianza.

Si è pertanto ritenuto di intervenire sul testo dell'articolo 79 della Costituzione con una formulazione che agisca in senso limitativo dell'operatività degli istituti ivi contemplati.

Più precisamente, la soluzione proposta con il presente disegno di legge incide sul regime formativo della legge di amnistia o indulto, prevedendosi una maggioranza qualificata, a testimonianza della diffusa convinzione circa la necessità dell'emanazione di un simile provvedimento. Tra le diverse opzioni astrattamente possibili è stata prescelta quella che ancora l'approvazione della legge ad una maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera. La previsione di una maggioranza più limitata (ad esempio, quella assoluta) appare sul piano operativo di scarsa efficacia, in quanto in genere tali provvedimenti vengono adottati sulla base di un apprezzabile consenso parlamentare per cui una tale soluzione non sarebbe coerente con le finalità restrittive perseguite dall'intervento sulla norma costituzionale. L'ipotesi del *quorum* di due terzi appare senz'altro più adeguata quanto ad efficacia limitativa della operatività dell'istituto.

Il progetto di una legge modificatrice dell'articolo 79 costituisce anche l'occasione per una rivisitazione dell'istituto dell'amnistia sotto il profilo dei meccanismi previsti per l'adozione del provvedimento.

L'articolo 79 della Costituzione attribuisce alle Camere il potere di amnistia, che va esercitato attraverso una legge di delegazione. Destinatario della delega è il Presidente della Repubblica (si tratta dell'unico caso nella nostra Costituzione) e

non già il Governo secondo quanto disposto in via generale dall'articolo 76; ciò evidentemente a conferma della tradizione statutaria, che assimilava il potere di amnistia a quello di indulto e grazia, ritenuti espressione diretta del potere sovrano di clemenza.

Circa il contenuto della legge di delegazione, in astratto ed in assenza di precise indicazioni nell'articolo 79, sarebbe configurabile sia una legge che precisi principi e criteri direttivi secondo quanto previsto dall'articolo 76, sia una legge di delegazione che determini l'intero contenuto dell'atto.

La prassi costituzionale costantemente seguita finora è stata quella di una legge di delegazione con determinazione *in toto* del contenuto dell'atto delegato. Di fatto, pertanto, il ruolo del Presidente della Repubblica è stato limitato esclusivamente alla emanazione del decreto delegato riprodotto il testo integrale della legge di delegazione, senza intervento alcuno nel merito dell'atto, con la conseguente « anomalia » di una doppia firma contestuale sui due atti (legge di delegazione e decreto delegato) di contenuto identico, ma di natura diversa. Considerato da un lato che secondo la suddetta prassi consolidata il potere di amnistia è di fatto integralmente esercitato dal Parlamento, il quale ne è il titolare in quanto soggetto delegante, e dall'altro che la materia oggetto della delega, incidendo sull'applicazione e l'efficacia della legge penale, appare per sua natura di competenza esclusiva del Parlamento, sembrano maturi i tempi per una modifica della normativa costituzionale; una modifica, cioè, che restituisca al Parlamento il potere di emanare con legge ordinaria l'amnistia e l'indulto, riconsegnando di conseguenza al Presidente della Repubblica il suo ruolo naturale, che è quello della promulgazione delle leggi, e restando al solo Parlamento la responsabilità politica in ordine all'adozione dei provvedimenti clemenziali.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

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 ».