

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1883

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **ONORATO, RIVA, ALBERTI, ARFÈ, FIORI,  
GIOLITTI, VESENTINI, CAVAZZUTI e FOA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 1989

### Modifica dell'articolo 79 della Costituzione in materia di amnistia e indulto

ONOREVOLI SENATORI. - La cosiddetta clemenza sovrana, che si esercita attraverso l'amnistia, l'indulto e la grazia - com'è noto - pur traendo origine dal potere storico del monarca assoluto di dispensare dall'applicazione della legge, si è conservata nel passaggio agli ordinamenti costituzionali moderni, ma ha indubbiamente mutato il suo fondamento giuridico e la sua funzione istituzionale.

Perciò il Costituente italiano non l'ha abolita, ma l'ha voluta disciplinare in modo nuovo. Conservando al Capo dello Stato il potere di clemenza «particolare», cioè la grazia (art. 87, comma 11), ha associato il Parlamento all'esercizio presidenziale del potere di clemenza «generale» (amnistia e indulto), partendo dal presupposto che amnistia e indulto hanno

natura sostanzialmente legislativa (art. 79). Ma sulle funzioni alle quali può assolvere nello stato costituzionale l'atto di clemenza generale, l'Assemblea costituente non ha discusso se non marginalmente e comunque non ne ha fatto oggetto di una scelta normativa: la conseguenza è stata che, in assenza di vincoli costituzionali, anche l'ordinamento repubblicano ha fatto un ricorso eccessivo a provvedimenti di amnistia e di indulto, al punto da pregiudicare sostanzialmente la funzione deterrente della pena, almeno per quelle categorie di reati tradizionalmente inclusi nei provvedimenti amnistiali.

È maturata così la esigenza di addivenire a una più rigida disciplina costituzionale della materia.

Le funzioni storicamente assunte dai provvedimenti generali di clemenza si possono riassumere in tre tipi: celebrazione, pacificazione sociale, decongestione della giustizia penale e del sistema penitenziario.

La dottrina e la giurisprudenza della Corte Costituzionale (anche se questa ha ritenuto di non poter esercitare un penetrante controllo di costituzionalità sulle scelte discrezionali operate nella legge di delegazione) sono unanimi nel ritenere ormai prive di legittimazione storica e istituzionale le amnistie «celebrative», concesse in occasione di determinate ricorrenze, non dissimili sostanzialmente da quelle che nelle monarchie assolute erano costituite dalla nascita del principino ereditario.

Generalmente accettate e giustificate sono invece le amnistie «pacificatrici», concesse cioè con lo scopo di derogare eccezionalmente all'esercizio della potestà punitiva per reati commessi in periodi straordinari di sconvolgimento sociale o di sommosse politiche (es. guerre civili, passaggi di regime, eccetera). In tali casi una clemenza mirata può contribuire efficacemente alla pacificazione della società o può andare incontro ad una coscienza sociale diffusa che non considera offensivi per la comunità e meritevoli di punizione alcuni reati commessi in particolari circostanze storiche e con determinate motivazioni sociali o politiche.

Quanto alle amnistie di decongestione o di sgravio del sistema giudiziario e penitenziario, basti osservare in questa sede che l'effetto cui esse mirano può realizzarsi solo nel breve periodo. Ma in realtà nel medio e lungo periodo esse sono addirittura controproducenti. In particolare, la ripetitività di questi provvedimenti, incentivata proprio dai ricorrente intasamento degli uffici giudiziari e delle carceri, induce imputati e difensori a moltiplicare gli appelli e i ricorsi contro le sentenze di condanna, nella speranza che prima del giudizio definitivo possa intervenire un provvedimento di clemenza. In tal modo, gli uffici giudiziari, appena liberati dal sovraccarico per effetto della amnistia precedente, si congestionano immediatamente per effetto delle amnistie sperate.

Sembra quindi necessario, per riportare la clemenza sovrana generale alla funzione che le è propria nello Stato costituzionale moderno, introdurre più precisi vincoli, sia procedurali che sostanziali, per la concessione dell'amnistia e dell'indulto. Proponiamo come vincolo procedurale che la legge di delegazione debba essere approvata da una maggioranza parlamentare qualificata; e come vincolo sostanziale, che l'atto di clemenza sia realmente di carattere eccezionale, in occasione di passaggi storici straordinari intrinsecamente rilevanti per l'ordinamento, quale potrebbe essere un sommovimento sociale per motivi retrospettivamente considerati degni d'attenzione, o una innovazione di sistema istituzionale come il varo di un nuovo codice penale o processuale. Ciò equivale in sostanza a delegittimare le amnistie celebrative e a consentire solo in via strettamente straordinaria amnistie di pacificazione o di sostegno a rilevanti cambiamenti istituzionali.

Solo alle condizioni anzidette riteniamo che gli istituti dell'amnistia e dell'indulto possano essere compatibili con la funzione generalpreventiva della pena e con un corretto esercizio dei poteri sovrani. Ma i vincoli che proponiamo di introdurre non sono necessari solo per questi fini generali (salvaguardare appunto la funzione deterrente della pena). Sono resi urgenti anche da una circostanza storica particolare: l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Com'è noto, questo codice prevede numerose possibilità di «patteggiare» la pena o il rito al fine di semplificare lo svolgimento del processo e di ridimensionare drasticamente le impugnazioni. Ma è evidente che nessuna parte privata accetterà mai di patteggiare il riconoscimento di una sua responsabilità ridotta in cambio della rinuncia all'appello, se può sperare in un futuro provvedimento di clemenza generale che cancellerà del tutto il reato o la pena. Perciò l'istituto del patteggiamento non può funzionare se permane la probabilità o anche solo la possibilità di un uso generale della clemenza svincolato da precisi parametri di eccezionalità. Sotto questo aspetto non è esagerato affermare che la proposta che formuliamo, o comunque una più rigorosa disci-

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

plina costituzionale dell'amnistia e dell'indulto è una *condizione essenziale* per la riuscita della riforma del codice di procedura penale. Tutti sanno e dichiarano che se non funzioneranno gli strumenti di disincentivazione delle impugnazioni, se non avranno effetto i mecca-

nismi di «sfittimento», del rito ordinario, la riforma sarà destinata al fallimento. E poichè essa è stata una riforma voluta da tutte le forze parlamentari, è questa una ragione in più che ci fa ben sperare in una favorevole e sollecita accoglienza della presente proposta.

## **DISEGNO DI LEGGE**

---

### **Art. 1.**

Il primo comma dell'articolo 79 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

«L'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica come misure di clemenza eccezionali in relazione a eventi straordinari di rilevanza sociale o istituzionale.

Sono concessi su legge di delegazione delle Camere, approvate dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».