

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore ARENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 AGOSTO 1972

Modifica aggiuntiva all'articolo 79 della Costituzione concernente l'amnistia e l'indulto

ONOREVOLI SENATORI. — È un'amara verità che l'amnistia e l'indulto, cui si dovrebbe ricorrere solamente in circostanze gravi, tali da giustificare l'abbandono da parte dello Stato del potere-dovere di infliggere al reo la pena comminata dalla legge, siano invece le cause di estinzione della punibilità di cui, in Italia, si è sempre fatto un abuso sfrenato che non poco ha nociuto alla serietà della giustizia.

Per citare solamente alcune cifre, osserviamo che dal 1865 al 1944 furono emanati ben 196 regi decreti di amnistia e indulto per reati comuni, fiscali, politici ed infrazioni disciplinari. Dal 1945 al 1970 poi, ne sono stati emanati 22, con una media di circa uno l'anno, il che non ha mancato di annullare il carattere di eccezionalità che dovrebbe, al contrario, caratterizzare i due istituti.

Il pericolo di un loro abuso fu ben avvertito già in sede di Assemblea costituente tanto che, tra le altre proposte, il senatore Giovanni Leone presentò quella che nella nuova Carta costituzionale non si facesse menzione dell'amnistia.

Tuttavia si pensò, allora, che l'articolo 79 della Costituzione, che subordinava alla legge di delegazione delle due Camere la facoltà del Presidente della Repubblica di concedere l'amnistia e l'indulto, servisse a

frenare l'eccessivo ricorso a tali provvedimenti che precedentemente si era fatto, in pratica, su esclusiva decisione del Governo.

Ma la scarsa efficacia del freno si è rivelata evidente alla luce dell'esperienza.

Le pene comminate dai giudici sono state rese illusorie da amnistie ed indulti concessi con periodica frequenza, spesso in occasione di futili ricorrenze che servono da paravento, il più delle volte, allo scopo non confessato di sfollare le carceri e di sgravare di lavoro arretrato gli oberati magistrati con l'espedito di accomunare spesso in uno stesso provvedimento il più svariato numero di reati. Ancor più deprecabile poi l'altro movente, meno apertamente confessabile, ma di natura ben chiaramente politica, quello cioè di far oggetto i due provvedimenti di clemenza di vere e proprie trattative in sede di accordi tra partiti o di costituzione di governo, come si è potuto rilevare in occasione dell'ultimo provvedimento di amnistia.

L'inadeguatezza poi di alcune, di troppe, norme penali alle mutate condizioni della nostra società e l'eccessiva rigidità del sistema delle pene, non hanno fatto altro che contribuire a fornire argomenti scarsamente giustificativi a questo stato di cose.

Il risultato che si è ottenuto non può che essere demoralizzante. Come non vedere un nesso naturale tra la concessione di amnistie

ed indulti e la successiva, quasi automatica recrudescenza di fatti criminosi che ingenerano nell'opinione pubblica, confusione e sfiducia nei poteri dello Stato? Troppo spesso infatti i provvedimenti di clemenza, lungi dall'offrire al reo occasione di ravvedimento e di reinserimento attivo nella vita della società, costituiscono occasione per il compimento di altre, e a volte più gravi, azioni criminose.

Ma soprattutto, oltre al rischio continuo di ingenerare nel reo la prospettiva di una probabile riduzione, se non di una abolizione, della pena a cui andrebbe soggetto, il frequente ricorso alla amnistia e all'indulto ha avuto, tra i suoi deprecabili effetti, quello di contribuire al rinvio della risoluzione di alcuni tra i più gravosi problemi del nostro ordinamento giudiziario quali la modifica di molte norme penali, la ristrutturazione degli uffici giudiziari e degli istituti di pena, eccetera.

Pertanto, pur prescindendo dai motivi contingenti di concessione o meno dell'amnistia e dell'indulto, è una necessità improrogabile ricondurre i due istituti alla eccezionalità ed alla funzione di valvole di sicurezza per scopi di pacificazione sociale e di estremo rimedio in periodi di crisi, che avevano giustificato il loro inserimento nella Costituzione della Repubblica.

Perchè ciò possa effettuarsi è necessario, a nostro avviso, modificare l'articolo 79 della Costituzione, integrandolo con l'aggiunta di due nuovi commi.

Il primo dovrebbe fissare il *quorum* dei due terzi dei membri delle Camere per l'approvazione della legge di delegazione al Presidente della Repubblica per l'amnistia e l'indulto. Tale elevato *quorum*, contribuirebbe, a nostro avviso, in maniera determinante a consentire una più attenta e ponderata decisione da parte delle due Camere, impedendo così la fin troppo facile approvazione della legge di delegazione da parte di esigue maggioranze.

Il secondo comma, invece, dovrebbe fissare il periodo di tempo minimo, nel caso 7 anni, che dovrebbe intercorrere tra una legge di delegazione delle Camere e quella immediatamente successiva. Si riporterebbero così i due istituti dell'amnistia e dell'indulto al carattere eccezionale che è nella loro natura, svincolandoli dalle periodiche giustificazioni offerte dai vari anniversari, commemorazioni, eccetera, del più disparato genere, ed ancora più liberandoli dalla svilente funzione di contingenti toccasana per le difficoltà organizzative e funzionali dell'Amministrazione della giustizia.

Quanto sopra detto, quindi, si è concretizzato nel seguente disegno di legge costituzionale che prevede l'aggiunta all'articolo 79 della Costituzione di due commi che fissino il *quorum* per l'approvazione della legge di delegazione in due terzi dei membri di ciascuna Camera ed un periodo minimo di 7 anni tra l'approvazione di una legge di delegazione e la presentazione di quella immediatamente successiva.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Articolo unico.

All'articolo 79 della Costituzione della Repubblica sono aggiunti i seguenti commi:

« La legge di delegazione deve essere approvata con la maggioranza di due terzi dei membri di ciascuna Camera.

Una proposta di legge di delegazione non può essere presentata se non siano trascorsi almeno 7 anni dall'approvazione della precedente legge di delegazione ».