

(N. 1625-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONI DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORI: MONNI *per la maggioranza*, LEONE *per la minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa popolare a norma dell'articolo 71, comma secondo,
della Costituzione

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 LUGLIO 1956

Comunicato alla Presidenza il 4 marzo 1957

Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione
di amnistia e indulto

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — La presentazione di questo disegno di legge, che risulta comunicato alla Presidenza del Senato il 20 luglio 1956, fu preceduta da una vivace discussione in Aula durante l'esame del bilancio della Giustizia, nel mese di giugno. In particolare si occuparono dell'argomento i senatori Palermo, e Papalia per dimostrare l'opportunità d'una amnistia che desse particolare rilievo alla celebrazione del decimo anniversario della Repubblica, e altri, fra cui il modesto relatore, in senso contrario.

Ora la nostra Commissione è chiamata in sede referente a manifestare parere su questa proposta.

Come relatore non posso e non devo esprimere la mia opinione personale che è già nota in parte per quel che dissi in Aula il 13 giugno. Ho invece l'obbligo di esaminare il disegno di legge obiettivamente, in rapporto al pensiero della maggioranza, sia nella parte giuridica sia nell'esame di merito.

Circa la parte giuridica osservo che il disegno di legge si fonda sul disposto dell'articolo 71, comma secondo, della Costituzione il quale stabilisce che « il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, di un progetto redatto in articoli ».

La proposta stessa, redatta in tre articoli e con un brevissimo preambolo, è quella sottoposta al nostro esame.

È da ritenere che l'Ufficio di Presidenza ha accertato la validità della presentazione da parte di 50 mila elettori.

Una disamina e una discussione in rapporto alla applicabilità dell'articolo 71, comma secondo, della Costituzione anche alla legge, di natura tutta particolare, di delegazione prevista in materia dall'articolo 79 della Costituzione, allontanerebbero troppo dal compito sostanziale. Si può solo rilevare che, in base all'articolo 75 della Costituzione, la materia dell'amnistia e indulto è sottratta al *referendum*

popolare e che il motivo ovvio di tale sottrazione può, per analogia, indurre a ritenere non rituale e non ammissibile una proposta di legge di delegazione promanante non « dalle Camere » (articolo 79) ma da iniziativa popolare. E ciò non perchè si sia voluto togliere alcun potere al popolo e alla sua sovranità ma perchè è ovvio che, nella materia in esame, può essere apparso più opportuno affidare la responsabilità dell'iniziativa al Parlamento piuttosto che all'aspirazione, variamente interessata, di più o meno vaste correnti popolari.

Se così non fosse, mancherebbe la giustificazione del disposto dell'articolo 75 della Costituzione che pur dando valore e forza alla volontà popolare espressa con *referendum* non lo ammette espressamente per l'amnistia e l'indulto.

Non si ritiene tuttavia di soffermarsi ulteriormente su tali accenni nè di porre in proposito alcuna pregiudiziale in quanto maggiormente interessa l'esame di merito.

Premette la proposta che gli elettori che la presentano, « sicuri di interpretare l'attesa rispettosa e fervida del popolo italiano, bramerebbero vedere coronata la solenne celebrazione del decennale della Repubblica con un atto di clemenza ».

Nulla può meglio del perdono e della pietà lusingare il sentimento umano di bontà, particolarmente in chi si professa ed è cristiano; e nulla può meglio sollecitare il favore di chi, esercitando la professione penale, più di altri conosce le conseguenze talora drammatiche e sempre angustiose delle sentenze penali.

Ma la vita e la attività e la responsabilità del Parlamento, pur doverosamente attente ad ogni manifestazione ed esigenza della vita comune, non possono da questa lasciarsi condurre e trasportare, anche perchè mai è univoco o concorde il richiamo.

In materia di amnistia, oggi, è tutt'altro che esatto che la maggioranza del popolo italiano ne veda necessità od opportunità o che in tal

senso vi sia, fuori dell'ambiente limitato degli interessati, attesa di sorta. Si può anzi affermare, senza timore di fondata smentita, che la grande maggioranza è decisamente contraria ad un nuovo atto di clemenza. E ciò non tanto per ragioni astratte o generiche e nemmeno perchè non sono compiuti neppure tre anni dal decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 1953, n. 922, quanto invece perchè l'opinione pubblica è seriamente preoccupata e in talune zone allarmata per il dilagare di fenomeni delittuosi che minano la sicurezza e la tranquillità pubblica e privata. Sarebbe facile, ma lo si omette perchè ogni parlamentare nè è a conoscenza, citare statistiche sull'andamento della criminalità in Italia. Le cronache quotidiane nella stampa forniscono una indicazione per se stessa eloquente: innumeri reati contro la proprietà, contro la persona, contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro la famiglia turbano la tranquillità e la sicurezza nonostante la diligenza e la vigilanza delle forze dell'ordine che da ogni parte vengono sollecitate a intensificare lo sforzo di prevenzione e di repressione. Appare poco conciliabile la protesta per la insicurezza e intranquillità con la opportunità di un atto di clemenza che apra le porte del carcere a pregiudicati di cui non si conosce il grado di riadattabilità alla vita civile onesta e incline al bene.

Nella premessa del disegno di legge è pure detto che esso è diretto « a rinsaldare la concordia nazionale e ad alleviare miserie e sofferenze spesso immeritate ».

A parte la considerazione che non è lecito, per il rispetto dovuto alla Magistratura ed alle sentenze che essa pronunzia, parlare di sofferenze immeritate, si deve rammentare e riconoscere che il decreto 19 dicembre 1953, numero 922, del Presidente della Repubblica, solennizzando una data molto importante nella vita nazionale, concesse, oltre una larga amnistia, un larghissimo indulto, anche a persone latitanti, per il quale la pena dell'ergastolo inflitta per taluni reati commessi dall'8 settembre 1943 al 18 giugno 1946 fu commutata nella reclusione ad anni 10; la pena della reclusione superiore ad anni 20 fu ridotta a due anni e interamente condonate le pene non superiori a 20 anni.

Ciò per i reati politici a sensi dell'articolo 8 Codice penale e per i reati inerenti a fatti bellici commessi da persone che avessero appartenuto alle Forze armate. Altro indulto larghissimo era concesso per appartenenti a formazioni armate. Non si giustifica perciò che l'articolo 1 del disegno di legge proponga nuova amnistia per eventi verificatisi nel periodo già considerato dal decreto del 1953, con un allargamento che, non giustificato e non ammesso nel 1953, non ha alcuna valida ragione per essere oggi considerato e ammesso.

Non sembra giusto che si chieda al Parlamento, che deve essere, con ogni provvida legge, garante della difesa sociale e della tranquillità dei cittadini, di dimenticare questo dovere in nome non già delle sofferenze, dei lutti, dei danni che i delitti hanno cagionato ma dei patimenti che gli autori di essi si hanno procurato.

Il senso di pietà e di comprensione non può essere unilaterale nè soprattutto si può, con troppo frequenti amnistie e indulti, togliere efficacia ed effetto alla non facile e faticosa opera della giustizia, costretta spesso alla fatica di Sisifo per colpa di liberati che non seppe apprezzare il valore del perdono.

La sostanza, pertanto, del disegno di legge non ci può trovare consenzienti, anche perchè, indipendentemente dall'atto di clemenza del 1953, sono da tenere presenti:

il regio decreto 5 aprile 1944, n. 96 (Amnistia e indulto per reati comuni, militari eannonari);

il regio decreto 26 ottobre 1944 (Condono di pene pecuniarie per infrazioni a leggi finanziari), il decreto legislativo 17 novembre 1945, n. 719 (reati politici) del Guardasigilli Togliatti), il decreto legislativo 29 marzo 1946, n. 132 (Amnistia e condono per reati militari);

il decreto presidenziale 22 giugno 1946, n. 4 (reati comuni, politici e militari) (Ministro Togliatti);

il decreto legislativo presidenziale 27 giugno 1946, n. 24 (materia tributaria) e stessa data n. 25 per reati finanziari; decreto del Capo provvisorio dello Stato 1° marzo 1947, n. 92 (reati militari);

decreto del Capo provvisorio dello Stato 8 maggio 1947, n. 460 (Amnistia e indulto per i reati sospesi durante la guerra);

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

decreto legislativo 29 gennaio 1948 (reati anonari, contravvenzioni, reati politici e comuni) e successivo decreto del Presidente della Repubblica 9 febbraio 1948, n. 32;

decreto legislativo 12 febbraio 1948, n. 95 (condono di sanzioni disciplinari);

decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 1948, n. 138 (per reati finanziari);

decreto legislativo 13 aprile 1948, n. 495;

legge 13 luglio 1948, n. 1100 (condoni in materia tributaria);

decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1948, n. 1464 (per la detenzione di armi);

decreti del Presidente della Repubblica 26 agosto 1949, n. 602 (per reati elettorali) e 23 dicembre 1949, n. 929 per reati anonari;

decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1949, n. 930 (indulto di due anni).

Non si può omettere di accennare che in questi ultimi anni e tuttora, sia da parte del Presidente della Repubblica colla concessione di grazia a un numero sempre maggiore di condannati, anche ergastolani, sia da parte del Ministro della giustizia attraverso l'istituto della liberazione condizionale accordata ogni

volta che motivi particolari la consentono e consigliano; sia infine anche da parte della Magistratura con la concessione dei benefici del perdono giudiziale ai minori e della condanna condizionale, si è data chiara e ampia prova di clemenza, di comprensione, di indulgenza, sempre che circostanze di fatto e personali potessero suggerirne la opportunità. E anche per questo non si ravvisa la necessità di un atto di clemenza tanto largo quanto indiscriminato.

I primi dieci anni di vita della Repubblica sono costellati largamente di atti di clemenza, proprio al fine di dimostrare la volontà dei governanti di chiudere, se non cancellare, un periodo di difficoltà e di dolori e anche al fine di eliminare la cosiddetta « spirale della vendetta » che poteva nuocere alla concordia nazionale.

Infine è agevole rilevare che il disegno di legge è sommario e generico e nei suoi tre articoli non contiene alcuna preclusione nè oggettiva nè soggettiva ed anche per questo appare non meritevole di un parere favorevole.

MONNI, *relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

I.

1) ONOREVOLI SENATORI. — Il giorno 21 luglio 1956, il Popolo Italiano fu informato dalla stampa nazionale che era stato compiuto un atto di particolare rilievo politico: un gruppo di cittadini accompagnati da alcuni senatori, di diverse denominazioni politiche, tutti, però, di sinceri principi democratici, aveva presentato al Presidente del Senato, onorevole Merzagora, un progetto di legge di iniziativa popolare, sottoscritto da oltre 50.000 cittadini, secondo l'articolo 71 della Carta costituzionale, per delegare il Presidente della Repubblica a concedere:

AMNISTIA

a) *per tutti i reati commessi in occasione o comunque in relazione ai fatti bellici ed alle lotte politiche e sociali, verificatisi in Italia tra il 25 luglio 1943 e il 18 giugno 1946;*

b) *per i reati politici e per tutti quelli commessi in relazione ed in occasione di scioperi, conflitti di lavoro, moti popolari, pubbliche dimostrazioni o comizi in data successiva al 18 giugno 1946;*

c) *per i reati previsti dagli articoli 290, 341, 342, 344 del C. P.;*

d) *per i reati militari di assenza dal servizio preveduti dagli articoli 146, 147 p. p. e 151 del C.P.M.G., iniziati tra il 10 giugno 1940 ed il 15 aprile 1946, in quanto non siano stati compresi in precedenti decreti di amnistia.*

INDULTO

a) *di cui alla lettera b) dell'articolo 2 decreto presidenziale 19 dicembre 1953, n. 922, a coloro che appartennero al Corpo italiano di Liberazione;*

b) *per ogni altro reato limitatamente a pene detentive non superiori a tre anni e a pene pecuniarie non superiori a lire 300.000*

(trecentomila), riducendosi di altrettanto le pene superiori.

L'atto solenne di consegna all'onorevole Presidente del Senato della massiccia documentazione dell'istanza popolare, venne ripreso dagli obiettivi fotografici della stampa: in una di queste fotografie è visibile il gesto pieno di pensosa serietà, onde l'onorevole Presidente del Senato assumeva dalle mani di un autorevole membro della Delegazione un pacco delle schede sottoscritte: gesto nel quale si concretava la materiale *traditio* alla Presidenza del Senato, della formale documentazione dell'iniziativa popolare.

Ognuno, dotato di sensibilità politica, osservando la scene e meditandone il simbolico significato, non poteva non riflettere sulla mole del lavoro organizzativo che l'iniziativa comportava; sulla forza politica e morale insita nell'iniziativa stessa; sul grande valore di un gesto collettivo, compiuto da diverse migliaia di cittadini, in cosciente attuazione, nonostante la complessità delle forme, di uno dei più caratteristici istituti della nostra Costituzione, com'è precisamente quello configurato nell'articolo 71 della Carta costituzionale.

2) Secondo l'iter legislativo, la suddetta proposta di iniziativa popolare venne in discussione dinanzi alla 2ª Commissione permanente (giustizia e autorizzazioni a procedere) del Senato, in sede referente, nella seduta del 13 febbraio 1957. In questa riunione l'onorevole senatore Monni, presentò ai suoi colleghi della Commissione, un profilo ben duro, sul progetto sottoposto al suo esame. Lo rigettò in pieno. Lo respinse nei fini, lo criticò nella forma, lo respinse anche nella sua legittimità costituzionale; ponendolo in contraddizione con l'articolo 75 della Costituzione (istituto del *referendum* popolare); che, secondo la inaccettabile interpretazione del relatore di maggioranza, invaliderebbe l'iniziativa popolare *ex articulo* 71 della Costituzione stessa,

per « analogia » col disposto dell'articolo 75, che, come è noto, vieta l'esperimento del referendum popolare in materia di amnistia e di indulto.

3) Oltre questo insostenibile rilievo di diritto, fondato sull'interpretazione analogica estensiva di un istituto radicalmente diverso da quello configurato nell'articolo 71, nella relazione di maggioranza, che esaminiamo, non esiste alcuna motivazione o argomentazione che sia, che possa legittimare, o anche solamente spiegare, il parere negativo del relatore, dal punto di vista giuridico.

4) Sottoponiamo a rapida analisi il documento dell'onorevole Monni per fornire la prova della fondatezza del nostro assunto.

5) Il relatore di maggioranza, invero, crede trovare un primo accenno all'attuale iniziativa popolare, per un'amnistia-indulto di carattere, diremmo, *conclusivo*, dopo il compimento del decennio della Repubblica italiana, nella discussione del bilancio della Giustizia che si svolse nell'Aula del Senato nel giugno del 1956. Nel corso di tale discussione, infatti, l'onorevole Papalia, prima, e l'onorevole Palermo, dopo, sostennero la necessità di un'amnistia « celebrativa » per il primo decennio della Repubblica unitaria italiana: lo onorevole Papalia affermando che il non celebrarlo sarebbe come un « *immiserire l'avvenimento* » e l'onorevole Palermo asserendo esser necessario, alla scadenza del decennio, provvedere ad un atto di clemenza.

6) Ma nella stessa discussione non mancò d'intervenire l'onorevole Monni, che, in polemica con gli onorevoli Papalia e Palermo, fra l'altro disse: « *Noi repubblicani non vogliamo imitare le abitudini e i costumi del potere regio... Non vogliamo somigliare a quelli. Non vogliamo ripetere gli stessi errori* ».

7) Ecco, dunque, che sin dal primo momento ed in polemica con quelli che sin dal giugno 1956 sostenevano la necessità di un atto di clemenza per non « immiserire » l'avvento della Repubblica unitaria del Popolo italiano, l'attuale relatore, onorevole Monni si schierava come deciso oppositore della auspicata amnistia; *confondendo erroneamente (diremmo quasi, « pericolosamente ») il signifi-*

ficato politico ed i fini delle famigerate amnistie regio-fasciste, con il significato ed i fini della sospensione della « pretesa punitiva dello Stato », al cospetto di taluni momenti di portata universale della storia del nostro Paese, che si sono, appunto, verificati nel decorso di questo decennio. Perché, eventi di portata universale devono considerarsi, nella storia d'Italia e del mondo, il crollo del fascismo, la guerra insurrezionale di Liberazione, l'avvento in Italia di una grande Repubblica democratica fondata su quelle forze politiche sociali che furono misconosciute e perseguitate nel sistema regio-fascista, così ignobilmente crollato.

8) Partendo, dunque, da questa inaccettabile identificazione, ripetiamo, delle amnistie regio-fasciste, con quelle rese necessarie dal nuovo drammatico svolgimento della storia italiana dal 1943 in poi, l'onorevole Monni giunge quasi a guardare con disdegno l'istanza collettiva di oltre 50.000 cittadini, che in virtù di un chiaro, preciso articolo della Costituzione (71), chiedono al Parlamento di delegare il Presidente della Repubblica ad un atto di clemenza celebrativa del 1° decennio della Repubblica italiana.

9) Dal contesto di quanto abbiamo sopra detto, risulta, dunque, che di due ordini sono le obiezioni del relatore di maggioranza, contro l'amnistia di iniziativa popolare.

Il primo ordine di motivi fa riferimento ai soliti rilievi che ben possono definirsi luoghi comuni, in questa materia e che si appuntano alla frequenza delle amnistie e al preteso rilassamento dell'ordine pubblico, politico e sociale, come fatal conseguenza delle frequenti amnistie. A questo primo ordine di motivi, possiamo rispondere che l'elenco numerico delle amnistie, posto dall'onorevole relatore di maggioranza come argomento apodittico alla bontà della sua tesi, manca, invece, di senso storico, costituisce argomento astratto di carattere meramente statistico, ma privo, anche in questo caso, di senso critico. Perché se l'onorevole relatore di maggioranza avesse un poco approfondito l'esame dei motivi che presiedettero alla concessione di quei decreti di clemenza, avrebbe trovato, come più tardi dimostreremo, che ciascuno di essi, fra i più importanti, sottolineava un preciso momento,

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

una peculiare situazione della vita del nostro Paese. Sta nella sequenza stessa di questi decreti, la prova della loro funzione, in un periodo storico determinato.

10) Quanto alle altre amnistie del periodo regio-fascista — che l'onorevole relatore di maggioranza non elenca, ma alle quali non ha mancato di fare riferimento, specie nel già citato discorso in Aula, del giugno del 1956 — quanto a quelle amnistie, esse erano tutte preordinate a puntellare il regime. Erano tutte, come quella che giovò agli uccisori di Matteotti, indirizzate all'impunità degli squadristi. Tutte, poi, queste pseudo-amnistie, erano indice dell'intimo terrore del regime fascista; che, come tutti i regimi fondati sul potere *personale* di un despota, di un tiranno, penolano sempre tra la ferocia ed il terrore. Essi si attorciano in una tragica spirale di incertezze e di provvisorietà che li spinge a contrastanti atti di politica interna ed internazionale.

11) Assolutamente da respingersi ci sembra, dunque, l'equazione implicita nella tesi dell'onorevole Monni, relatore di maggioranza, tra le amnistie regio-fasciste e quelle della Repubblica italiana: tale equazione non può, pertanto, costituire argomento valido contro l'accoglimento dell'attuale iniziativa popolare per l'amnistia.

Dal punto di vista tecnico, della compilazione del disegno di legge e della sua articolazione, il relatore di maggioranza osserva che non furono neppure considerate le esclusioni che accompagnano e circostanziano sempre i decreti di clemenza. Si tratta di un argomento non sostanziale e che può essere facilmente superato nel corso d'esame dei singoli articoli, con adeguati, opportuni emendamenti.

II.

12) Un secondo ordine di considerazioni critiche, questa volta di natura strettamente giuridico-costituzionale, dobbiamo muovere alle posizioni assunte dall'onorevole relatore di maggioranza.

Queste stesse posizioni l'onorevole Monni le sostenne in Aula, nel giugno del 1956; e le

ha confermate nella sua relazione sul presente disegno di legge.

Come si è detto, tale obiezione non ha consistenza oggettiva; ma, affacciata da un valente giurista, come l'onorevole Monni, potrebbe esser causa di perplessità, se non confutata a fondo.

13) L'obiezione è questa: il diritto d'iniziativa popolare legislativa configurata all'articolo 71 della Costituzione e della quale si sono avvalsi i cinquantamila presentatori del disegno in esame, è « analogo » al diritto di *referendum* dell'articolo 75 della stessa Costituzione; e poichè amnistia ed indulto non possono costituire materia di *referendum*, essi non possono, per argomento analogico, costituire materia d'iniziativa legislativa popolare. Vi sarebbe menomazione delle prerogative di grazia e d'indulto riservate al Capo dello Stato dall'articolo 75 della Costituzione.

Questo è l'assunto. Ma facile ed allettante (direi!) è la sua confutazione.

14) Anzitutto, mal si ricorre all'analogia, in diritto costituzionale, come mal vi si ricorre in diritto penale. Le Costituzioni rigide, come la nostra, dicono quel che dicono ed i loro precetti devono essere accettati senza sconfinamenti e restrizioni analogici.

15) Ma oltre questo principio generale, vi è, nell'argomentazione del relatore di maggioranza, un errore sostanziale che si vuole rilevare.

L'errore logico parte dal presupposto, altrettanto erroneo, che il diritto d'amnistia ed indulto, sia prerogativa del Capo dello Stato; come nelle Costituzioni, anzi, come negli Statuti del secolo XVIII, ed anche del precedente periodo illuministico.

16) L'amnistia, invero, fu per secoli un diritto assoluto e personale del Sovrano: nella società classica greco-romana, come nel diritto imperiale del Medio Evo; nella stessa società feudale che riconosceva, pur nella frantumazione del concetto di sovranità, certi diritti di somma giustizia, al maggior Sovrano, regio od imperiale che fosse. Si ricordino le Diete imperiali a Roncaglia.

La Grecia celebra nei suoi annali l'amnistia concessa da Trasibulo dopo aver liberato il popolo dal giogo dei trenta tiranni. In Roma

repubblicana era precisamente il popolo, naturalmente nel suo significato di *gens*, che esercitava un diritto abrogativo delle leggi a mezzo della *provocatio ad populum* e della *restitutio damnatorum*; istituti che tendevano a restituire il condannato nella sua primitiva condizione.

In ogni caso, dunque, l'amnistia-indulto fu per secoli prerogativa sovrana.

17) Solo con l'avvento degli Statuti, prima, e delle Costituzioni poi, la prerogativa sovrana fu limitata dallo spuntare della sovranità delle Assemblee e divenne, nella maggior parte dei casi, con l'assurgere dei Parlamenti, una delega delle Assemblee legislative al Capo dello Stato.

Anche l'articolo 8 dello Statuto albertino, venne considerato dai trattatisti, una prerogativa subordinata alla delega delle Camere. Istituto ibrido, di passaggio. Il Manzini, nonostante il suo conformismo dottrinario e politico e la sua costituzionale subordinazione al principio di Autorità, ha sempre sostenuto essere l'amnistia-indulto, funzione del Parlamento, delegata al Sovrano.

18) Nella nostra attuale Costituzione, invece, le cose stanno ben diversamente. Qui appare una nuova figura di Sovrano. Spunta una nuova fonte di sovranità e di diritto. Questa appare come un gigantesco Ente collettivo; immortale, e perciò senza problemi... di successione, di *vacatio* o di reggenze. Questo Sovrano immortale è appunto il popolo italiano.

È in suo nome, infatti, che i Magistrati togati dettano le sentenze (101 Costituzione).

È sua la sovranità: articolo 1 Costituzione.

Non siamo in presenza di proposizioni astratte, giusnaturalistiche. Siamo in presenza di precise forme giuridiche. La sovranità è nello Stato come apparato governativo, al vertice dei suoi organi legislativi ed esecutivi; ma è anche nel popolo.

Tale sovranità del popolo si manifesta positivamente, in Istituti costituzionali solidi ed indiscutibili; ad esempio nella titolarità delle sentenze del magistrato, nell'iniziativa di referendum che gli consente persino di esigere l'abrogazione delle leggi; nel diritto, infine, d'iniziativa legislativa, contemplata precisamente dall'articolo 71 della Costituzione.

19) Ecco perchè non sembra valido il ragionamento del relatore di maggioranza, che, pur chiamandosi repubblicano, rimane sempre ancorato alla sorpassata concezione della sovranità, non già assoluta, ma esclusiva del Capo dello Stato.

20) Il professor G. Balladore Pallieri, ordinario dell'Università cattolica di Milano, nel suo « Diritto costituzionale » (Giuffrè, 1949), a pag. 76 e seguenti analizza il problema della sovranità, come fonte di diritto nelle Costituzioni democratiche moderne, per giungere alla ricognizione di un vero e proprio diritto di sovranità, nel popolo; convergente, e non in contrasto, con gli altri poteri sovrani dello Stato. Una sovranità, diremmo *policentra* che marca il carattere saliente delle Costituzioni moderne; nelle quali le grandi masse organizzate esercitano la loro pressione costante e progressiva, nel vestibolo dello Stato.

Scrivendo dunque, il professor Balladore, nel luogo citato: « Negli Stati democratici il popolo partecipa alla sovranità. Il formare, attraverso le elezioni politiche, organi costituzionali, quali le Camere legislative, il concorrere direttamente alla funzione legislativa, com'è col referendum (e anche col diritto d'iniziativa legislativa, aggiungiamo noi!) sono tutti atti di sovranità che implicano l'appartenenza di questa a coloro che quegli atti compiono, il che (naturalmente) non significa ancora che il popolo sia il sovrano ad esclusione dello Stato ».

III.

21) Sul punto di concludere possiamo dunque affermare che questo decreto di clemenza, che il popolo sovrano propone, come protagonista legislativo, al Parlamento, suo delegato, non ha preminente carattere di perdono o di clemenza e tanto meno quello di indebolimento di ciò che in diritto costituzionale si chiama « *pretesa punitiva dello Stato* » nei confronti dei cittadini. Non si tratta dunque di una manifestazione di disordine, di debolezza o comunque di cedimento, della forza delle Istituzioni.

Certo che i sentimenti di perdono e di clemenza concorrono largamente a motivare la richiesta collettiva dei 50.000 cittadini, ma non sono questi i motivi determinanti.

Diceva un filosofo tedesco, nonostante si dichiarasse anticristiano, che non credeva nella giustizia perchè non sa perdonare.

Il popolo italiano, invece, sa perdonare perchè crede nella giustizia. Ma il sentimento fondamentale, quello che sta alla radice dell'iniziativa popolare d'amnistia, è, essenzialmente un sentimento di giubilo, di serena fiducia nell'avvenire della Patria; un sentimento di profonda sicurezza nel progressivo sviluppo democratico del popolo italiano; *ed anche un primo atto di profonda coscienza della propria sovranità, che il popolo compie attraverso questa sua larga e complessa iniziativa legislativa.*

Tutti i precedenti atti di clemenza dell'ultimo decennio, avevano ben altro carattere.

22) Nella relazione Togliatti che accompagna il decreto d'amnistia presidenziale del 22 giugno 1946, n. 4, ad un certo punto si legge che *« col passaggio dalla Monarchia alla Repubblica si è aperto un periodo nuovo nella vita dello Stato italiano unitario ed è giusto che in questo momento un nuovo atto di clemenza intervenga per alleviare le condizioni anche di coloro, che, avendo violato la legge penale comune, ne subirono o devono subirne le conseguenze ».*

È chiaro che nel pensiero del legislatore del 1946, si apriva una prospettiva, diremmo, di « iniziazione », di un « nuovo periodo » di ricostruzione del Paese. Era dunque una clemenza di incoraggiamento, di apertura; una specie di viatico verso le nuove vie della Nazione. Stato d'animo ben diverso da quello che lievita, in questo momento, nel profondo dello spirito collettivo. Perchè oggi vi è invece uno

spirito di certezza nel legislatore popolare che formula e postula un atto di clemenza. Questa certezza è nel fatto che un periodo di dieci anni è ormai trascorso. Non certo senza sofferenza, senza lotte e senza delusioni. Ma un decennio è trascorso! La Nazione ha camminato e cammina. La Repubblica si è consolidata. Le sue istituzioni hanno retto e reggeranno; anche se ai lontani margini della vita nazionale vagano ancora elementi reazionari... « scampati alla tormenta ».

Ebbene tutto questo non può non determinare un senso di fiducia nel popolo italiano; fiducia che pervade di sé l'atto di clemenza che il popolo propone. Non si tratta più di un atto che stia all'inizio d'un determinato periodo, ma sembra trattarsi invece di un atto di clemenza « conclusivo »; perchè conclude, nel segno della clemenza, un difficile e drammatico periodo della nostra vita nazionale.

È tempo, crediamo, di domandare ad ogni italiano che vive, DOVE EGLI VA E NON DA DOVE VIENE. E se c'è chi viene dal delitto, dalla colpa e dalla espiazione, è bene infondergli, con questo nuovo atto di clemenza, la forza di camminare con tutti gli altri italiani, verso un domani di maggiore giustizia, di più vasta libertà e di lavoro.

IV

Chiediamo, pertanto, che l'Assemblea approvi il disegno di legge d'iniziativa popolare n. 1625, presentato il 20 luglio 1956 alla Presidenza del Senato.

LEONE, relatore per la minoranza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

a) per tutti i reati commessi in occasione o comunque in relazione ai fatti bellici ed alle lotte politiche e sociali, verificatisi in Italia tra il 25 luglio 1943 ed il 18 giugno 1946, anche fuori dei casi di connessione previsti dall'articolo 45 del Codice di procedura penale;

b) per i reati politici e per tutti quelli commessi in relazione o in occasione di scioperi, conflitti di lavoro, moti popolari, pubbliche dimostrazioni o comizi in data successiva al 18 giugno 1946;

c) per i reati previsti dagli articoli 290, 341, 342, 344 del Codice penale;

d) per i reati militari di assenza dal servizio preveduti dagli articoli 146, 147, prima

parte e 151 del Codice penale militare di guerra, iniziati tra il 10 giugno 1940 ed il 15 aprile 1946, in quanto non siano stati compresi in precedenti decreti di amnistia.

Art. 2.

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere:

a) l'indulto di cui alla lettera b) dell'articolo 2 del decreto presidenziale 19 dicembre 1953, n. 922, a coloro che appartennero al Corpo italiano di liberazione;

b) l'indulto per ogni altro reato limitatamente a pene detentive non superiori a 3 anni e a pene pecuniarie non superiori a lire 300.000 (trecentomila); riducendosi di altrettanto le pene superiori.

Art. 3.

La presente legge entra in vigore nel giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.