

N. 2750-456-A

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO E INTERNI)

*presentata alla Presidenza l'11 novembre 2002*

(Relatore: **BOATO**)

SULLA

### PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

**n. 2750**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOATO, INTINI, SAPONARA, SINISCALCHI, ANEDDA,  
ENZO BIANCO, FOLLINI, MASCIA, ZELLER, CRAXI, SODA**

---

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

---

*Presentata il 15 maggio 2002*

---

E SULLA

## **PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**n. 456, d'iniziativa del deputato CENTO**

---

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

---

*Presentata il 4 giugno 2001*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 79 della Costituzione, nel testo vigente, dispone che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge ed esige che quest'ultima sia deliberata da ciascuna Camera con la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La proposta di legge di revisione costituzionale che si sottopone all'esame dell'Assemblea è volta a modificare il primo comma di tale articolo, richiedendo che le leggi in questione siano approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella votazione finale ed escludendo la previsione di una maggioranza qualificata per l'approvazione di ciascun articolo.

La modifica proposta lascia intatta la formulazione attuale del secondo e del terzo comma dell'articolo 79, ai sensi dei quali il termine per l'applicazione dell'amnistia o dell'indulto sono stabiliti dalla legge che li concede, la quale non può, in ogni caso, disporre l'applicazione ai reati commessi dopo la presentazione del relativo disegno di legge. Essa non modifica né la nozione giuridica, né la funzione dei due istituti, incidendo unicamente sul *quorum* deliberativo della legge.

Com'è noto, l'attuale formulazione dell'articolo 79 della Costituzione risulta dalla sostituzione dell'articolo originario operata dalla legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1. Il testo dell'articolo approvato dal Costituente e in vigore fino al 21 marzo 1992 era il seguente: « L'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere. Non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione ».

La modifica introdotta — oltre a sopprimere la peculiare figura della legge di delegazione al Capo dello Stato, con ciò restituendo al Parlamento, anche sul piano formale, la piena titolarità (corrispondente alla piena responsabilità politica) della decisione al riguardo — introduceva per l'adozione delle relative deliberazioni legislative una maggioranza qualificata talmente elevata da non trovare pieno riscontro neppure nella norma che disciplina il procedimento di revisione costituzionale. L'articolo 138, infatti, esige la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera al solo fine di escludere l'eventualità del ricorso a *referendum* sulle leggi costituzionali, per la cui approvazione richiede altrimenti la maggioranza assoluta dei componenti nella seconda votazione finale; e nessun particolare *quorum* prevede per l'approvazione dei singoli articoli.

#### *L'articolo 79 della Costituzione nei lavori dell'Assemblea costituente*

L'amnistia e l'indulto sono, com'è noto, entrambi provvedimenti di clemenza di carattere generale, volti a sospendere l'efficacia della legge penale rispetto ad alcune ipotesi di reato: l'amnistia, peraltro, elimina l'antigiuridicità del fatto commesso precludendo l'esercizio dell'azione penale nei confronti dell'autore, mentre l'indulto — non facendo venir meno la qualificazione giuridico-penale del fatto come reato — è volto a condonare, in tutto o in parte, o a commutare la pena applicata.

La prima questione che l'Assemblea costituente dovette affrontare nell'esaminare il tema dell'amnistia e dell'indulto

(nell'ambito dei lavori della seconda Sottocommissione e quindi in seno alla Commissione per la Costituzione), fu quella dell'introduzione, o meno, di tali istituti nella Carta costituzionale. Sebbene il relatore, on. Giovanni Leone, si dichiarasse nettamente contrario a tale previsione, prevalse l'opinione opposta sostenuta, tra gli altri, dall'on. Togliatti, il quale sostenne che l'amnistia non è attributo della regalità (come aveva affermato l'on. Leone, aggiungendo che per questo motivo non poteva essere trasferito alla Repubblica) ma della sovranità: togliere alla Repubblica in quel momento tale attributo sarebbe stato politicamente un errore, poiché una parte considerevole del popolo avrebbe pensato che la Repubblica valesse meno della monarchia.

Nel progetto iniziale la concessione dell'amnistia e dell'indulto fu dunque inserita tra le attribuzioni dell'Assemblea nazionale, organo successivamente non più previsto dal testo costituzionale e corrispondente nella sostanza all'attuale Parlamento in seduta comune.

Il dibattito procedurale svoltosi, nella seduta del 20 dicembre 1946, presso la seconda Sottocommissione, costituì anche l'occasione per discutere sulla natura politica, e non giudiziaria, di tali provvedimenti. Alcuni membri, tra i quali l'on. Bozzi, ritenevano trattarsi di materia da affidare alla seconda Sezione della Sottocommissione, che esaminava il potere giudiziario. L'on. Tosato, contrario a questa tesi, affermò che « la concessione dell'amnistia, della grazia e dell'indulto è sempre espressione di un potere politico superiore a tutti gli altri poteri, sia quello esecutivo, sia quello legislativo, sia quello giudiziario ».

In Assemblea, al centro del dibattito non fu più l'opportunità di prevedere o meno in Costituzione l'amnistia e l'indulto. Lo stesso on. Leone fu anzi presentatore, con altri, dell'emendamento che condusse alla formulazione dell'articolo 79 da ultimo recepita nella Carta costituzionale.

La discussione si incentrò invece sulla forma dell'approvazione dell'atto di concessione. Quattro furono le soluzioni pro-

poste: deliberazione dell'Assemblea nazionale (testo della Commissione); legge costituzionale (emendamento dell'on. Codacci Pisanelli); legge ordinaria (on. Buffoni); decreto legislativo (on. Leone ed altri, tra i quali gli onorevoli Mortati, Moro e Bettiol).

L'esigenza della legge costituzionale, nelle intenzioni del presentatore dell'emendamento, mirava ad impedire gli abusi che in passato avevano caratterizzato questi istituti e a limitarne il numero; la legge, approvata dalle due Camere, poteva permettere una formulazione tecnica migliore di quella possibile in un'assemblea troppo vasta come quella che (nel progetto originario) riuniva Camera e Senato; la Commissione insisteva sulla approvazione da parte dell'Assemblea nazionale per dare maggiore solennità ad un provvedimento di carattere eccezionale ed anche per evitare un cattivo uso da parte del Governo.

La formula della delegazione, proposta soprattutto in ragione della maggiore rapidità di adozione e per evitare le snervantanti attese conseguenti all'annuncio di una amnistia, fu quella che prevalse; e un emendamento a firma Bettiol — inteso a riconoscere un particolare risalto alla figura del Capo dello Stato in ordine alla concessione del beneficio — diede all'istituto la sua forma finale, che ne faceva un atto del Presidente della Repubblica, adottato su legge di delegazione delle Camere.

#### *La revisione dell'articolo 79 della Costituzione intervenuta nel 1992*

In tale formulazione, l'articolo 79 della Costituzione è rimasto in vigore per quarantaquattro anni, nel corso dei quali sono state approvate venti leggi recanti concessione di amnistia o di indulto: l'ultima nel dicembre 1991, poco prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, che ha prodotto l'attuale testo dell'articolo 79 della Costituzione e dopo la quale — dato significativo — nessuna nuova legge di amnistia o di indulto è stata approvata.

Il nuovo testo entrato a far parte della Costituzione trae origine da uno dei progetti di legge in discussione: il disegno di legge governativo A.C. 4317, presentato dal Presidente del Consiglio, on. Andreotti, e dal ministro di grazia e giustizia, prof. Vassalli. La relazione illustrativa del disegno di legge, motivando l'esigenza della modifica costituzionale, affermava la necessità di ridurre l'uso frequente dei provvedimenti di amnistia e di indulto, ponendola in relazione con la recente entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale: la funzione deflattiva assegnata in esso ai riti differenziati sarebbe stata infatti vanificata dal ricorso non sporadico (che di fatto si era verificato nella prassi) allo strumento di clemenza, « giacché è ragionevole prevedere che, difficilmente, in presenza di tali aspettative [cioè di provvedimenti di amnistia o indulto] 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 ».

La relazione del disegno di legge richiamava inoltre la sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 1971, in cui la Corte, pur affermando la propria incompetenza a sindacare l'ampiezza dell'uso fatto dal Parlamento della sua discrezionalità in materia, riteneva che apparisse degno di attenta considerazione il rilievo (sollevato dai ricorrenti) sulla « necessità di interpretare l'articolo 79 Cost. in modo da armonizzarne l'applicazione con il rispetto del supremo principio di eguaglianza: il che si otterrebbe quando all'amnistia si faccia luogo solo in confronto a reati commessi in situazioni eccezionali e limitate nel tempo ».

Il dichiarato scopo di limitare il ricorso agli strumenti di clemenza connotava anche le altre proposte di legge costituzionale presentate sulla materia, le quali, peraltro, non intervenivano unicamente sul meccanismo di adozione dei provvedimenti di amnistia e indulto, ma erano rivolte o a cancellare definitivamente l'istituto dell'amnistia, attraverso l'abrogazione

dell'articolo 79 della Costituzione (A.C. 3937, on. Biondi), o a consentirne l'applicazione solo in casi straordinari di necessità (A.C. 4292, on. Finocchiaro Fidelbo ed altri; A.S. 1846, sen. Casoli ed altri; A.S. 1883, sen. Onorato ed altri), circoscrivendone altresì l'applicabilità ai soli reati commessi nell'anno antecedente la proposta di delegazione (A.C. 4292) ovvero imponendo per l'approvazione della relativa legge la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (A.C. 4292; A.S. 1883).

L'iter delle proposte iniziò alla Camera; già durante l'esame in Commissione il relatore on. Galloni osservò che il *quorum* dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera per l'approvazione delle leggi di amnistia e indulto, previsto dal testo governativo, appariva troppo elevato (superiore anche a quello richiesto per l'elezione del Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio) e tale da comportare il rischio di rendere nella pratica quasi impossibile il ricorso all'istituto; propose pertanto di abbassare il *quorum* ai due terzi dei votanti, prevedendone il ricorso anche per l'approvazione dei singoli articoli e non soltanto per la votazione finale della legge.

Si scelse tuttavia di tener fermo il *quorum* particolarmente elevato dei due terzi dei componenti, estendendolo al voto sui singoli articoli. Non si accolse invece l'ipotesi avanzata dalle altre proposte di legge, che limitavano la concessione dell'amnistia ai casi di straordinaria necessità, in considerazione dei gravi inconvenienti che si sarebbero potuti verificare qualora una legge di amnistia o indulto fosse stata dichiarata illegittima a distanza di tempo per carenza dei presupposti di necessità.

Quanto alla questione del ristretto limite temporale per l'applicazione dell'amnistia, previsto dalla proposta di legge A.C. 4292, la soluzione raggiunta fu quella di rinviare alla legge la fissazione di tale termine; soluzione che il Senato riformulò in termini più univoci, lasciandone immutata la sostanza.

Il testo approvato dalla Camera e modificato dal Senato fu nuovamente approvato dalla Camera in prima deliberazione, senza subire ulteriori modifiche nel successivo corso dell'*iter*.

La modifica costituzionale fu approvata in seconda deliberazione da ciascuna delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti, con un assenso quasi unanime (vanno tuttavia ricordati alcuni interventi, come quelli dei senatori Onorato e Strik Lievers, critici nei confronti dell'elevatissimo *quorum* introdotto); né fu presentata richiesta di *referendum* ai sensi del secondo comma dell'articolo 138 della Costituzione.

*I lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali in materia di amnistia e indulto*

La materia venne nuovamente affrontata pochi anni dopo, nel corso della XIII legislatura, da parte della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1.

Il tema delle modalità di concessione dell'amnistia e dell'indulto fu inizialmente esaminato nell'ambito dei lavori del Comitato su Parlamento e fonti normative costituito in seno alla Commissione. L'articolo presentato il 29 maggio 1997 alla Commissione plenaria dalla sen. Dentamaro, relatrice per il Comitato, e adottato come testo base nella seduta del 4 giugno, stabiliva che le leggi di amnistia e di indulto dovessero essere approvate con legge « bicamerale » (articolo 68, secondo comma, lett. h)) deliberata a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera (articolo 81). Veniva dunque meno l'esigenza di una maggioranza qualificata per l'approvazione di ogni articolo; nulla mutava con riguardo alla votazione finale.

Nella seduta del 24 giugno furono tuttavia discussi ed approvati due identici emendamenti (Mussi II.28.1 e Boato II.28.4) volti a ridurre il *quorum* necessario per approvare le leggi di amnistia o indulto, dai due terzi alla maggioranza

assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Nel corso del dibattito, a sostegno dell'approvazione degli emendamenti si ricordò tra l'altro (on. Boato) che la modifica costituzionale da cui era scaturita l'attuale formulazione dell'articolo 79 ebbe luogo in un clima politico « emergenziale di allarme » che portò alla « blindatura » delle leggi di amnistia e indulto, e si rilevò che in base alla nuova formulazione proposta le leggi in questione sarebbero state approvate con una votazione comunque qualificata (la maggioranza assoluta dei componenti), ma non tale da rendere sostanzialmente impossibile il ricorso ai provvedimenti previsti dall'articolo.

Posti in votazione, i due emendamenti furono approvati e il testo così riformulato costituì il primo comma del nuovo articolo 110 della Costituzione secondo il progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione il successivo 30 giugno (A.C. 3931 e A.S. 2583).

Nella seduta del 30 settembre 1997, a seguito della presentazione degli emendamenti al testo approvato dalla Commissione, si riaprì il dibattito sull'opportunità di un abbassamento del *quorum* necessario per la concessione dell'amnistia o dell'indulto. Alle obiezioni di chi (on. Fontan; sen. Gasperini) criticava la scelta di affidare ad una semplice « maggioranza parlamentare sia di destra, sia di sinistra » la decisione su questioni di particolare delicatezza come quelle in oggetto, che investono il problema della certezza del diritto penale e dell'esecutività della pena, si rispose (on. Boato) osservando che la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera è qualcosa di più ampio rispetto alla maggioranza politico-governativa (che si concreta nella maggioranza dei votanti al momento della fiducia) e ribadendo che la previsione di un *quorum* così alto come quello dei due terzi ha l'effetto di vanificare nella sostanza la norma costituzionale. Si sostenne inoltre (sen. Elia) che « uno degli effetti perversi introdotti da questa normativa è la ricerca spasmodica degli stessi effetti dell'amnistia attra-

verso l'abrogazione o la modificazione di norme sulle fattispecie penali ».

Posto in votazione, l'articolo 110 fu approvato nella versione originaria proposta dalla Commissione e divenne poi, a seguito di coordinamento finale, l'articolo 101 del testo approvato dalla Commissione il 4 novembre 1997 (A.C. 3931-A e A.S. 2583-A).

La proposta di legge costituzionale che si illustra con questa relazione (ringraziando il Servizio Studi della Camera per la preziosa collaborazione tecnico-giuridica, ferma restando l'esclusiva responsabilità politica del relatore) ripropone il disposto del primo comma di quell'articolo

101. Le ragioni che condussero all'adozione di quel testo da parte della Commissione bicamerale mantengono a tutt'oggi intatta la loro validità. Si confida pertanto che, pur in un clima politico assai diverso, si possa raggiungere sulla proposta in esame, la cui finalità è quella di introdurre un elemento di equilibrio nel sistema, la più ampia convergenza da parte dei deputati e dei gruppi, di maggioranza e di opposizione.

Il sereno e approfondito dibattito svoltosi presso la Commissione Affari costituzionali in sede referente autorizza a confidare in tale esito.

Marco BOATO, *relatore*.

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE  
(GIUSTIZIA)

PARERE FAVOREVOLE

TESTO  
DELLA PROPOSTA DI LEGGE  
COSTITUZIONALE N. 2750

—

ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 79 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera ».

TESTO  
DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

*Identico.*





€ 0,26



\*14PDL0034950\*