

SERGIO ANTONELLI

**SULLA COSTITUZIONALITA' DEGLI ATTI DI CLEMENZA
ATIPICI NON PREVISTI NELLA COSTITUZIONE**

**(A MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
5 aprile 1978 n. 26)**

SOMMARIO: 1. Le cosiddette «sanatorie» contemplate nell'art. 36 della legge 18 aprile 1975, n. 110. — 2. Indicazioni sommarie della Corte Costituzionale (nella sent. 26/1978) nel senso di qualificare detto art. 36 fra le leggi-provvedimento. — 3. Diverso richiamo della Corte costituzionale al concetto di «cause di estinzione del reato» per definire le cosiddette «sanatorie». — 4. Incostituzionalità di atti atipici (diversi dalle figure contemplate negli art. 79, 87 Cost.), di perdono, clemenza e condono in deroga alla legge penale. — 5. Confronto con gli insegnamenti della dottrina a proposito delle leggi-provvedimento. — 6. Riferimento ai critici di «ragionevolezza» e «non arbitrarietà» nella sentenza n. 26 del 1978.

1. La sentenza della Corte Costituzionale n° 26 del 5 aprile 1978 ⁽¹⁾ concerne argomenti di importanza generale sul piano costituzionale che vanno oltre la questione connessa al caso risolto. Un esame più approfondito e distaccato dalle impressioni

⁽¹⁾ Vedila pubblicata in *Giur. Cost.* 1978, I, pp. 497-501.

La Corte Costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 36 della Legge 18 aprile 1975 n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi) con ordinanze di rimessione del Tribunale di Parma, 1° ottobre 1975, del Tribunale di Roma, 30 ottobre 1975 e sempre del Tribunale di Roma, 13 febbraio 1976.

La motivazione della sentenza della Corte Costituzionale recita: «Non è fondata — in riferimento all'art. 3 Cost. — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 comma 1 (così come specificato nelle ordinanze di rimessione) della L. 18 aprile 1975, n. 110, nella parte in cui prevede la non punibilità per chi, entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge, e comunque prima dell'accertamento del reato, ottemperi all'obbligo della denuncia delle armi da sparo detenute.

Legittimamente la norma non estende la non punibilità a chi sia trovato in possesso di armi non denunciate in pendenza del termine suddetto, in quanto risulterebbe sommamente pregiudizievole per il consorzio civile, ed irridente per la giustizia, il fatto di poter continuare a detenere armi in attesa del termine fissato per la denuncia.

La previsione di non punibilità del commesso reato vuole premiare il ravvedimento attivo di chi si sia determinato alla denuncia delle armi possedute, ma non paralizza l'accertamento del reato, nei confronti di chi sia trovato in possesso delle armi».

immediate di una prima lettura può apparire, quindi utile a mettere in luce l'ampiezza e la portata di detti argomenti. Va precisato che la Corte Costituzionale ha dichiarato assolutamente infondata la questione di legittimità proposta dai Tribunali di Parma e di Roma per la disposizione stabilita nel comma 1 dell'art. 36 della legge 18 aprile 1975, n. 110, in relazione all'art. 3 Cost.

Ad una disamina attenta, la motivazione di quella sentenza appare suscettibile di critiche, anche perché non risultano in essa considerazioni adeguate circa i caratteri sostanziali propri della disposizione sottoposta a giudizio. Invero, l'art. 36 della suddetta legge n. 110 del 1975 porta come titolo l'espressione «sanatorie» ed al primo comma statuisce: «I detentori delle armi comuni da sparo che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non abbiano provveduto a denunciare ai sensi dell'art. 38 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, le armi medesime, non sono punibili, ai sensi delle disposizioni vigenti, qualora ottemperino all'obbligo della denuncia entro il termine di sessanta giorni dalla suddetta data, sempre che la denuncia avvenga prima dell'accertamento del reato».

In termini in parte analoghi, al secondo comma dello stesso art. 36, è disposto che non sono punibili quanti, «entro lo stesso termine di sessanta giorni e prima dell'accertamento del reato», denunciino o consegnino, secondo i casi, in ossequio ad obblighi o divieti già stabiliti in leggi precedenti, armi, esplosivi e congegni micidiali, da essi detenuti.

Nelle disposizioni riferite, quindi, è contemplata la concessione straordinaria, entro un termine perentorio, dall'esonazione delle pene per comportamenti previsti come reati «permanenti» in forza di leggi già prima in vigore. Come condizione dell'impunità è richiesto ai rei di mettere fine alla propria condotta criminosa, con l'adempimento tardivo, entro lo stesso termine perentorio, degli obblighi imposti nelle stesse leggi anteriori: denuncia o consegna, secondo i casi, di armi, esplosivi, congegni micidiali. È disposta una rimessione in termini per consentire ai singoli

l'adempimento di obblighi già scaduti e di evitare, quindi, la punizione per i fatti d'inadempienza già compiuti.

Le stesse disposizioni dei primi due commi dell'art. 36 legge n. 110 del 1975 risultano simili, nella loro concezione fondamentale, alle numerose proroghe straordinarie, a scadenze piuttosto brevi, dei termini fissati per l'adempimento di obbligazioni civili ed anche di obblighi legali. Si tratta di provvedimenti molte volte emanati dalle autorità di governo a favore di popolazioni danneggiate a causa di gravi disordini o calamità naturali, cioè di atti eccezionali di emergenza ⁽²⁾.

Le stesse disposizioni, per altro verso, possono anche venir confrontate con l'ipotesi contemplata dal quarto comma dell'art. 151 cod. pen., secondo cui l'amnistia può essere sottoposta a condizioni o ad obblighi. La disposizione, come è noto, è richiamata anche per l'indulto, in forza dell'art. 174 cpv. dello stesso codice penale. Tanto all'amnistia che all'indulto soggetto a condizione, poi, si applicano le norme dell'art. 596 del codice di procedura penale.

Di particolare e di diverso nel caso *de quo*, però, si ha che la denuncia fissata entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 110 del 1975, era valida, sempreché prima non fosse avvenuto l'accertamento del reato di detenzione di armi, esplosivi, ecc. Proprio quest'ultima clausola (mutuata dall'art. 8 della legge 2 ottobre 1967, n. 895), ha dato origine a tante dispute ed ha offerto occasione per il giudizio di legittimità concluso con la sentenza in esame.

2. In ragione del suo contenuto dispositivo, perciò, il primo comma dell'art. 36 della legge n. 110 del 1975, ancorché inserito in un contesto di disposizioni materialmente normative,

⁽²⁾ Sulla sospensione dei termini prestabiliti per adempimenti di obblighi di diritto, quale strumento consueto, ricorrente per la disciplina dei rapporti in casi di emergenza, v. le indicazioni ed i riferimenti in VARANESE, s.v. *Calamità pubbliche*, in *Enc. dir.*, V, Milano 1959, p. 798 ss.

rivela i caratteri propri di una legge-provvedimento ⁽³⁾. In termini più precisi si può riscontrare una disposizione di legge generale ma concreta, in quanto pur attenendosi a fattispecie generali di reato, concede l'esenzione della pena in modo concreto per azioni punibili avvenute in un periodo determinato di tempo ⁽⁴⁾. Vi è da aggiungere che, anche a voler contestare, in astratto, la qualificazione di detto art. 36 come legge-provvedimento, i termini del discorso non verrebbero a mutare. Un punto, infatti, è certo: ossia che si tratta di una disposizione di legge temporanea ed eccezionale, intesa a sottrarre alcuni fatti all'applicazione di una legge penale comune, stabilita per tempo indeterminato, legge che, successivamente, riacquista il suo pieno vigore, come «per un fenomeno di elasticità» ⁽⁵⁾: anche tra la legge temporanea e la legge stabile derogata viene ad attuarsi una contrapposizione dialettica di discipline diverse.

Nella motivazione della stessa sentenza n. 26 del 1978 non

⁽³⁾ La possibilità che in uno stesso testo di legge formale o di regolamento siano compresi e norme di legge in senso sostanziale e provvedimenti particolari e concreti, risulta assai diffusa nella prassi del nostro diritto pubblico. Come esempio, si può ricordare la legge 6 dicembre 1962, n. 1643, intitolata «Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche». Nel corpo della legge, oltre le norme sostanziali inerenti all'organizzazione ed ai compiti dell'E.N.E.L. erano contenuti i provvedimenti (di «legge formale») per il trasferimento alla mano pubblica delle imprese esercenti la produzione e distribuzione della energia elettrica (es. art. 1, comma quarto); provvedimenti concreti fondati sull'art. 43 Cost. Alla questione ebbe a riferirsi anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 14 del 7 marzo 1964 (in *Giur. cost.* 1964, p. 156 ss.).

⁽⁴⁾ Il collegamento a fattispecie di reato già contemplate nella legge penale «sostanziale» anteriore non è escluso, ad esempio, nel caso dell'indulto c.d. «proprio», in forza della considerazione che, in quanto esso interviene dopo la sentenza, già pronunciata, abbia come presupposto immediato non tanto il fatto criminoso, quanto la pena già inflitta per un determinato e concreto fatto di reato. Cfr. ZAGREBELSKY, s.v. *Indulto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano 1971, p. 234, (ove è ripreso e svolto l'insegnamento del MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, IV ed., Torino 1961, III, p. 467).

⁽⁵⁾ Per l'espressione sopraccitata, v. QUADRI R., *Dell'applicazione della legge in generale*, Bologna 1974, p. 190. L'A. svolge con notevole profondità il tema delle «leggi temporanee» in generale, comprendendo in esse anche le figure denominate dalla maggioranza della dottrina come «leggi-provvedimento» e simili.

vi è alcun accenno esplicito al contenuto dispositivo dell'art. 36 della legge n. 110 del 1975. È fatto, però, riferimento alla «funzione di politica criminale», ai fini concreti perseguiti dal legislatore ed alla convenienza di quanto disposto nell'art. 36, considerato nel rapporto di mezzo per il conseguimento di quegli stessi fini. Si tratta di argomentazioni usuali per il sindacato sulla legittimità delle leggi-provvedimento. Tali argomentazioni, ed ancor più il richiamo al carattere di legge-provvedimento, sono, rilevanti anche per la risoluzione dei giudizi in rapporto al principio di uguaglianza ed al criterio della «ragionevolezza», presi a fondamento della stessa sentenza n. 26 del 1978 ⁽⁶⁾.

3. In quanto disposte ad effetti temporanei e straordinari, le «sanatorie» contemplate dall'art. 36 della legge n. 110 del 1975 appaiono ben diverse dalle «cause» di estinzione del reato e della punibilità statuite nel codice penale, in previsione di leggi generali, astratte e stabilite per tempo indeterminato, secondo i canoni della fattispecie tipica. Anche se non sono da considerare come componenti omogenee di una categoria unitaria, le previsioni di tali «cause» concorrono a definire i limiti ordinari e costanti della legge penale e dell'esercizio del potere punitivo ⁽⁷⁾.

Va osservato, in argomento, che, sia pure per certi profili,

⁽⁶⁾ Come trattazione fondamentale in argomento, nella nostra dottrina si ricorda LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, qui citato da *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova 1973, III, p. 1573 ss.: in precedenza lo stesso studio era apparso in AA.VV., *Scritti sulla Corte costituzionale* (Università di Macerata — Annali della Facoltà giuridica a.a. 1965-66), Napoli s.d., p. 105 ss.; SANDULLI A.M., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1975, p. 565. Per una differente ricostruzione teorica del concetto di «ragionevolezza» fondata sui risultati della giurisprudenza della Corte costituzionale, v. CERRI, *L'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Milano 1976, pp. 34, 60 ss., 93 ss., 117 e *passim*.

⁽⁷⁾ Si rimanda alle considerazioni circa l'inammissibilità teorica e pratica di una categoria unica comprendente tutte le cause di estinzione del reato (e della pena), in RACNO, s.v. *Estinzione del reato e della pena*, in *Enc. dir.*, XV, Milano 1966, p. 950 ss. e *passim*. Per l'impostazione teorica di queste pagine, sono state tenute presenti anche le considerazioni del VASSALLI, s.v. *Cause di non punibilità*, in *Enc. dir.*, VI, Milano 1960, p. 609 ss.

nella stessa sentenza n. 26 del 1978, è proposto il confronto delle «sanatorie» con l'amnistia e con la precisazione dei reati, indicate quali esempi delle «cause estintive del reato o della punibilità di più generale applicazione». A ben riflettere, però, i due esempi si rivelano quanto mai diversi e disparati. La prescrizione determina i limiti «normali» del potere punitivo e più in generale l'efficacia della legge penale nel tempo, con una disciplina sancita in norme (generalì, astratte e stabili) qualificate per alto grado di certezza giuridica, in quanto regola di un fatto naturale seguito da un effetto dichiarativo⁽⁸⁾. La prescrizione, dunque, risulta incomparabile con le stesse «sanatorie» previste come rimedi straordinari, poiché stabilisce una disciplina propria e connaturale della legislazione comune dei «tempi normali»⁽⁹⁾, posta a garanzia della sicurezza dei rapporti sociali, la quale sicurezza va intesa come presupposto necessario per l'attuazione di un ordine giuridico conformato al principio di legalità sostanziale, secondo i paradigmi tipici di fattispecie normative⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Può riuscire interessante ricordare una proposta, ormai remota, intesa a conseguire la certezza nell'applicazione del diritto, anche mediante il ricorso a criteri «analitici». Secondo una tale impostazione, infatti, la fissazione di termini perentori, di decadenza, ecc., era stata riconosciuta come una delle ipotesi di certezza giuridica massima possibile, come inderogabilità dell'impegno di esecuzione, sottrazione alla discussione, invarianza. Cfr. MAGNI, *Interpretazione del diritto italiano sulle credenze di religione, I, Possibilità operative analitiche e strutture d'ordine delle scelte normative*, Padova 1959, ad es., p. 72.

Vanno ricordati anche gli accenni sulla rilevanza generale dei fatti nel diritto costituzionale, con particolare riferimento al decorso del tempo, in LAVAGNA, *Diritto costituzionale*, Milano 1957, p. 321.

⁽⁹⁾ A chiarire il significato della prescrizione dei reati come elemento coesistente dei principi della legge penale conformata alle idee liberaldemocratiche, vanno anche richiamate le pagine del BECCARIA (*Dei delitti e delle pene*, cap. XIII a cura di CALAMANDREI, Firenze 1965). Per valutare in senso critico la motivazione della sent. 26/1978, si può anche tener presente che il Beccaria mentre si professava assertore tenace della regola della prescrizione nei reati, nel contempo negava assolutamente qualsiasi forma di grazia e clemenza sovrana in deroga all'efficacia della legge penale, secondo un'opinione rimasta a lungo fra i penalisti.

⁽¹⁰⁾ L'affermazione del testo resta valida, pur se si accolga la tesi che nella prescrizione in generale il tempo venga in rilievo non in una fattispecie distinta, ma come semplice qualità di una situazione che è quinquennale, decennale, ventennale,

Fondata, invece, risulta la comparazione delle «sanatorie» in esame con l'amnistia, la quale non può essere considerata come una regola comune di applicazione quotidiana, posta a circoscrivere, secondo i criteri propri di fattispecie normativa, l'efficacia della legge penale per i «tempi normali» ⁽¹¹⁾. In base a motivazioni storiche ed istituzionali, essa è concepita come un rimedio straordinario di diritto costituzionale (manifestazione di potere politico) per i tempi «anormali» ⁽¹²⁾. Per tali ragioni si è autorevolmente proposto di definire l'amnistia quale legge-provvedimento, in quanto intesa a sospendere temporaneamente l'efficacia delle leggi penali anteriori, anziché ad introdurre nell'ordinamento nuove regole stabili dei rapporti sociali ⁽¹³⁾. Anche coloro

ecc. «come può esserlo l'età di una persona rispetto alle norme sulla capacità di agire». Cfr. QUADRI R., *Dell'applicazione*, cit., p. 77.

⁽¹¹⁾ Benché attenga a questioni diverse, va ricordato anche che nella dottrina vi sono molte difficoltà a considerare la «legge di delegazione» dell'amnistia e dell'indulto come una vera e propria delegazione legislativa, ai sensi dell'art. 76 Cost. Quale argomento per negare detta equiparazione, si sostiene che l'amnistia e l'indulto non rientrano nelle competenze «ordinarie» o «normali» delle Camere e, perciò, da esse non possono venir delegate ad altri. In tal senso, cfr. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano 1975, p. 176, ed anche SCUDIERO, *A proposito della delegazione obbligatoria*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Milano 1968, I, p. 380 ss. Per altre indicazioni e considerazioni critiche, v. ZAGREBELSKY, *Indulto*, cit., p. 239 ss., *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Milano 1974, p. 140 ss. e nota 111.

⁽¹²⁾ Tale carattere è ben avvertito in dottrina da quanti fanno notare che l'amnistia e l'indulto, quali provvedimenti collettivi, sono ordinati «a ricondurre la calma nel Paese, quando categorie numerose di cittadini, indotte ad incorrere in reati da transitori motivi di carattere politico-sociale, appaiono turbate da uno stato di angustia». È da osservare che un carattere eccezionale si riscontra anche per gli atti di clemenza intesa a far partecipare gruppi di persone condannate ad eventi fausti per la Nazione. Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1977, p. 392 s. Analoga è la proposta *de jure condendo* nel senso di limitare l'amnistia e l'indulto solo per i delitti politici (con esclusione dei reati comuni), «giacché unicamente per questi le esigenze di pacificazione sociale possono, in date circostanze, giustificare l'abbandono, da parte dello Stato, del potere-dovere di infliggere al reo la pena comminata dalla legge». Cfr. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale — Parte generale*, Milano 1975, p. 605.

⁽¹³⁾ Cfr. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano 1968, p. 8 ss. ed, in specie, p. 9. Per una conclusione parzialmente conforme, v. ZAGREBELSKY, *Indulto*, cit., p. 236 s. Secondo questo A. l'indulto proprio, in quanto retroagisce, ha valore di

che credono di riscontrare, invece, il contenuto di legge in senso materiale o di legge-norma nell'amnistia, devono riconoscerne, in ogni modo, il carattere di legge temporanea ed eccezionale, in deroga straordinaria alla legge penale comune ⁽¹⁴⁾.

Va notato che per l'amnistia sono prestabilite nell'art. 79 Cost. previsioni apposite circa la competenza e la procedura, mentre le «sanatorie» di cui all'art. 36 della legge n. 110 del 1975 sono inserite nel contesto degli articoli di una comune legge penale, senza alcuna particolare distinta qualificazione formale ⁽¹⁵⁾. E, perciò, non riesce nemmeno chiaro discernere il fine politico, come per l'amnistia, l'indulto e la grazia, istituti reputati estranei al diritto penale inteso nel senso più ristretto, quali atti d'indirizzo politico ⁽¹⁶⁾. Ma, dietro le apparenze, l'art. 36 della legge n. 110 del 1975 ha in comune con i poteri di clemenza contemplati dalla Costituzione l'effetto di determinare un'interruzione straordinaria e temporanea del nesso legale di

provvedimento generale; l'indulto improprio, invece, è da considerare norma o legge in senso sostanziale, in quanto rivolto al futuro.

Per la stessa opinione nella dottrina germanica, v. SCHMIDT E. *Begnadigung und Amnestie*, in ANSCHÜTZ U. THOMA, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, II, Tübingen 1932, p. 563.

⁽¹⁴⁾ In merito, v. CRISAFULLI, s.v. *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano 1968, p. 938 e nota 26.

⁽¹⁵⁾ Va ricordato che in dottrina è stata considerata la rilevanza generale che nel sistema costituzionale assume il carattere unico del procedimento tipico per l'amnistia e l'indulto, dato dalla combinazione della legge formale di «delegazione», da taluno detta necessaria, e dal successivo decreto del Presidente della Repubblica. V. FERRARI, *Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, III. (a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione), Milano 1958, p. 482; CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto costituzionale*, II, Padova 1976, p. 84 s.; *Fonti del diritto*, cit., p. 961 nota 77; PALADIN, *Le delegazioni di amnistia e di indulto*, in *Giur. cost.* 1962, p. 1476 ss.

⁽¹⁶⁾ Si può rimandare all'insegnamento del MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., p. 13 ss., secondo cui tutte le leggi provvedimento — sia personali sia di carattere generale — hanno come elemento comune il fatto di costituire «espressione di indirizzo politico».

Sul punto, v. anche CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961, p. 164 ss.

precepto e sanzione, con la sottrazione di alcuni reati (e dei colpevoli) alle conseguenze solite della norma penale.

4. In rapporto alle considerazioni del paragrafo che precede, si può anche proporre il quesito se nel nostro ordinamento siano da riconoscere sanciti principî di «tipicità» e di «tassatività» per gli atti di «perdono», «clemenza», «condono» in deroga alla legge penale.

Nelle disposizioni costituzionali, appare fissato un elenco chiuso, comprendente le figure dell'amnistia, dell'indulto e della grazia, figure divenute stabili e ben definite nell'evoluzione del nostro diritto pubblico. Solo mediante l'una o l'altra di tali figure sarebbe, pertanto, consentito, quando fosse richiesto da motivi politici od umani, far cadere le azioni penali per certi reati o far cessare gli effetti di condanne già pronunziate. Al legislatore risulterebbe, perciò, sottratta qualsiasi facoltà di disporre con provvedimenti diversi, «atipici» od «anomali», per conseguire quegli stessi fini ⁽¹⁷⁾.

Alle ragioni derivanti dai summenzionati criteri più generali statuiti nella carta costituzionale circa l'assetto dei poteri, la disciplina degli atti, il rigore delle procedure, sono da aggiungere altri argomenti di ordine più specifico. La concezione dello storico principio di legalità del diritto penale, così come ribadito negli artt. 25 comma 2, 101 comma 2, 112 Cost., importa che la fattispecie penale deve sempre essere mandata ad effetto per tutti quanti i casi concreti ad essa riducibili, senza eccezioni. Le ragioni di umanità, di equità nonché di clemenza devono ispirare il legislatore e trovare espressione nella legge generale, astratta e fissa nel tempo, cui deve conseguire la «infallibilità» nell'ese-

⁽¹⁷⁾ Le costruzioni concettuali intese ad elaborare categorie comuni unitarie comprendenti tutti i casi di estinzione del reato e della pena potrebbero, forse, offrire motivi utili a giustificare l'introduzione di atti di clemenza «atipici» o «anomali» diversi dai tipi costituzionali. Tale considerazione sembra suggerita da alcuni accenni di ZAGREBELSKY, *Indulto*, cit., p. 235.

cuzione ⁽¹⁸⁾. In armonia con la concezione storica, anche nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente fu avvertito che le previsioni circa le deroghe straordinarie all'applicazione della legge penale, ed i provvedimenti destinati a tale scopo, devono essere interpretati nel senso restrittivo, quali eccezioni alla *ratio* dei principî ⁽¹⁹⁾.

Le argomentazioni sinora svolte non valgono per le «cause» di estinzione del reato e della punibilità previste in disposizioni normative di legge stabilite a tempo indeterminato (oltretutto generali ed astratte), da cui sono definiti i limiti connaturali dell'efficacia della legge penale, per le condizioni «normali» ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Sono da ricordare, in proposito, i classici argomenti dei teorici illuministi e liberali contro ogni sorta di clemenza, grazia ed indulgenza. Chiari sono, ad esempio, alcuni passi del BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, cap. XX (ed. cit., p. 290): «... la clemenza è la virtù del legislatore e non dell'esecutore delle leggi; che deve risplendere nel codice, non già nei giudizi particolari». «siano dunque inesorabili le leggi, inesorabili gli esecutori di esse nei casi particolari; ma sia dolce, indulgente, umano il legislatore».

Sul tema v. le appropriate e puntuali considerazioni di ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, cit., p. 58 ss. e *passim* e di PANSINI, *Amnistia ed eguaglianza dei cittadini*, Pollena (NA.) 1974, p. 40 ss., 48 ss. e *passim*, che richiamano, oltre al Beccaria, anche il Filangieri, il Carmignani, il Romagnosi ed il Constant. Per una critica della concezione del Beccaria, basata sulla considerazione che la legge generale ed astratta non riesce a dare sempre una disciplina adeguata dei fatti e che, pertanto, sono necessari correttivi recati da provvedimenti di clemenza, v. RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino 1905, p. 412 ss. Per altri riferimenti, v. ZAGREBELSKY, s.v. *Grazia*, (*diritto costituzionale*), in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, p. 767, in nota 46.

⁽¹⁹⁾ In particolare, va ricordato l'intervento dell'On. PERSICO nella seduta plenaria dell'Assemblea Costituente del 28 ottobre 1947. Cfr. *La Costituzione Italiana nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, (a cura della Camera dei Deputati-Segretariato generale), Roma 1970, vol. IV, p. 392 s. (l'A. parlò dell'amnistia e dell'indulto come di «atti eccezionali che devono corrispondere a momenti e a necessità eccezionali»).

⁽²⁰⁾ Si può osservare, in proposito, che da parte di «scrittori autorevolissimi» le cause di non punibilità «originarie» sono state anche definite come cause d'inesistenza del reato. Cfr. VASSALLI, *Cause di non punibilità*, cit., p. 616 s. A prescindere da ogni altra questione, è chiaro che una tale opinione è fondata sulla considerazione che le cause di non punibilità «originarie» sono stabilite in disposizioni legali analoghe alle previsioni di reato (fattispecie) e perciò idonee a coordinarsi con esse in un comune «combinato disposto». L'amnistia e l'indulto, invece, non sono cause

Illegittime sono, invece, da definire le «sanatorie» contemplate nell'art. 36 della legge n. 110 del 1975, in quanto consistono nella concessione, in modo «atipico» ed «anomalo», di esenzioni temporanee e straordinarie, *una tantum*, dalle conseguenze penali per alcuni fatti criminosi già compiuti ⁽²¹⁾. Si può aggiungere che per le questioni in esame non valgono molti degli argomenti addotti, di solito, a giustificare l'approvazione di leggi-provvedimento: queste sono pur indicate quali strumenti necessari per l'azione politica e sociale dei giorni nostri, ma ciò non conduce, di per sé solo, a negare che la legge, alla quale il giudice è vincolato e secondo la quale è tenuto a giudicare, debba avere carattere di norma generale ed astratta, o di fattispecie normativa ⁽²²⁾.

5. Nella sentenza n. 26 dell'anno 1978 non è fatto il pur minimo accenno alla legittimità delle disposizioni «atipiche» di clemenza, né alcuna considerazione in proposito era enunciata nelle ordinanze di rimessione dei Tribunali di Parma e di Roma.

Se si può prescindere dall'esprimere qualsiasi supposizione sulle conclusioni cui la Corte potrebbe pervenire in un giudizio dedicato *ex professo* alla materia, bisogna, peraltro, notare che — anche a riconoscere come ammesse, in ipotesi, disposizioni di tale specie — sarebbe, volta a volta, da esaminare, se ciascuna di siffatte disposizioni rientri nei limiti risultanti dall'insieme dei principî e delle disposizioni costituzionali.

originarie ma sopravvenute e perciò non costituiscono a rigore alcun combinato disposto con la fattispecie penale.

⁽²¹⁾ Per l'art. 36 della legge n. 110 del 1975 si possono anche ripetere alcune considerazioni fatte a proposito dell'amnistia, come atto che segue «quando già una norma penale ha avuto per un certo tempo *vigore, validità giuridica*». Cfr. DELL'ANDRO, s.v. *Amnistia (diritto penale)* in *Enc. dir.*, II, Milano 1958, p. 309. L'art. 36 infatti importa esonero di responsabilità dalle pene previste per i detentori di armi ed esplosivi in leggi anteriori.

⁽²²⁾ Sulla connessione del diffondersi delle leggi-provvedimento con l'evoluzione dello «Stato di diritto» in senso sociale (o di contemperamento con il c.d. «Stato sociale»), v. FORSTHOFF, *Satato di diritto in trasformazione*, trad. it. Milano 1973, p. 103 ss. Cfr., anche, IRTI, *L'età della decodificazione*, in *Dir. e Soc.* 1978 p. 623 ss.

In armonia con quanto rilevato nei paragrafi che precedono, per le stesse disposizioni di clemenza, ed in particolare per l'art. 36 della legge n. 110 del 1975, si pone l'esigenza di un esame in rapporto agli insegnamenti elaborati per le leggi-provvedimento.

Sembra anche utile, sotto la medesima visuale, comparare le sanatorie sancite dall'art. 36 della legge n. 110 del 1975 con gli atti di clemenza stabiliti nel diritto costituzionale, considerati in ragione degli effetti particolari di deroga alle leggi penali.

Si possono distinguere, da un lato, l'amnistia e l'indulto, in quanto consistono nella dichiarazione temporale di inefficacia per una serie di norme giuridiche (sul reato o sulle pene) le quali norme riacquistano successivamente il loro pieno vigore: tali atti, perciò, sono stati anche considerati come esempi di «sospensione» della legge⁽²³⁾. La grazia, invece, è anche riconosciuta come esempio della «dispensa», quale deroga o rottura — singolare, per un solo caso, oltrech  concreta e contingente — di norme giuridiche generali, che persistono immutate per ogni altro rapporto⁽²⁴⁾. Si ritiene che l'amnistia e l'indulto possano riuscire in accordo con il principio di uguaglianza, in quanto

(23) Cfr. in particolare CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1962, p. 309; LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano 1956, p. 87. Per cenni sulla stessa tesi, v. anche VASSALLI, *La potest  punitiva*, Torino 1942, p. 120 ss. V, anche, PANSINI, *Amnistia ed eguaglianza dei cittadini*, p. 64 ss.

(24) Ricollegavano l'istituto della grazia alla figura della dispensa RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, cit. p. 415. La stessa opinione risulta successivamente riproposta dal CARBONE, s.v. *Dispensa (atto di)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano 1964, p. 147 e dal MORTATI, *Sulla competenza amministrativa del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.* 1960, p. 313 (l'A. sembra aver cambiato d'avviso in tempo successivo, come risulta in *Istituzioni*, cit., II, p. 777 e note ivi). Qualche analogia si pu  riscontrare nell'opinione — oggi prevalente — secondo cui la grazia   considerata atto di governo (o atto politico). V., ad esempio, CHELI, *Atto politico*, cit., p. 88. Per altre indicazioni generali sulla natura della grazia, v. VASSALLI, *La potest  punitiva*, cit., p. 132 ss.; CAMERINI, *La grazia, la liberazione condizionale e la revoca anticipata delle misure di sicurezza*, Padova 1967, p. 5 ss.; ZACREBELSKY, *Grazia*, cit., p. 759 ss.

sono approvati con leggi propriamente generali, ancorché concrete ⁽²⁵⁾.

La grazia, invece, si giustifica come imperativo del caso singolo, il quale risulta assolutamente irriducibile con altri sotto un paradigma comune, e rappresenta come un'attuazione estrema della affermazione secondo cui ignorare i caratteri propri di un solo caso diverso dagli altri e volerli assolutamente livellare costituisce una violazione dello stesso principio di uguaglianza oltretutto un'ingiustizia ⁽²⁶⁾.

La «sanatoria» disposta al primo comma dell'art. 36 della legge n. 110 del 1975 non pare riducibile all'una o all'altra delle due figure sopra menzionate. Da un lato non si potrebbe parlare di vera e propria «sospensione», poiché le leggi penali anteriori derogabili in forza di esso art. 36, avevano mantenuto il loro pieno vigore, tant'è — come nota la sentenza n. 26 del 1978 — che nel periodo in essa indicato seguitarono a svolgersi senza alcun limite, tutte le attività della polizia e della giurisdizione penale necessarie a scoprire e reprimere i reati di detenzione abusiva di armi. Era solo concessa l'esenzione della pena per il reato già commesso e continuato a quanti riuscissero a denunciare od a consegnare, secondo i casi, certi tipi di armi, esplosivi e congegni micidiali, senza prima essere stati scoperti. Più che di una «sospensione» generale di norme va riscontrato un periodo di contrasti e competivismi in certo modo autorizzati, e tra pretese ed iniziative reciprocamente contrapposte: il desiderio del reo di beneficiare della sanatoria, con l'adempimento tardivo

⁽²⁵⁾ A proposito vanno considerati gli insegnamenti circa i c.d. «atti amministrativi» di contenuto concreto, «non normativo». V. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano 1963, *passim*. Cfr. anche le considerazioni in MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., p. 102 ss., 195 ss. e *passim*.

⁽²⁶⁾ Per tale opinione espressa in termini penetranti, v. BOBBIO, *Eguaglianza e dignità degli uomini*, in AA.VV., *Diritti dell'uomo e Nazioni Unite* (a cura della S.I.O.I. e della Comm. naz. U.N.E.S.C.O.), Padova 1963, p. 36. Sul principio di eguaglianza e la potestà di clemenza, v. per le critiche degli autori «classici», ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia, Profili costituzionali*, cit., p. 58 ss.

dei propri obblighi legali nel termine di proroga e, di contro, i doveri degli ufficiali di polizia per l'accertamento dei reati e del pubblico ministero per l'azione penale. Entro il termine dei sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, tali conflitti potevano essere risolti secondo il vecchio criterio *qui prior est tempore potior est iure*, riproposto dal legislatore.

D'altro canto, deroghe alla legge così concepite nell'art. 36 della legge n. 110 del 1975, appaiono difformi dalla dispensa la quale consente che ciascuna proroga singolare alla norma di legge sia voluta con apposita decisione specifica dell'autorità, e non sia lasciata dipendere da un insieme di eventi del tutto incalcolabili, come la minor abilità o sfortuna del reo nell'adempimento tardivo o la maggior perizia o fortuna del reo nel portare a termine l'adempimento tardivo o la maggior perizia o fortuna degli agenti di polizia a scoprire le armi detenute senza apposita licenza.

6. Nella sentenza n. 26 è anche richiamato un criterio di giudizio e decisione, elaborato nella giurisprudenza della Corte, al fine di verificare i limiti entro cui può essere riconosciuta legittima la decisione se assunta dal legislatore nello statuire discipline diverse, per condizioni di fatto stimate pure diverse secondo valutazione discrezionale di esso legislatore. Tale è il criterio detto della «ragionevolezza» o «non arbitrarietà», termine «generico» ed «elastico» sotto il quale, nelle singole sentenze, sono spesso espresse od accennate considerazioni circa i fini imposti nella Costituzione al legislatore e circa l'idoneità degli strumenti appositamente contemplati nelle leggi per attuare quegli stessi fini ⁽²⁷⁾. Nell'impossibilità di dedicare ad un argomento tanto complesso una pur sommaria trattazione, sembra che nel

⁽²⁷⁾ Sul concetto di «ragionevolezza», v. ZACREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, cit., p. 84 ss. e *passim*. V., anche, oltre alle indicazioni date, *supra*, alla nota 6, PANSINI, *Amnistia ed eguaglianza dei cittadini*, cit., p. 62 e per la disamina di una questione specifica, CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., p. 66 s.

caso in esame, si sarebbero dovute tener presenti le ragioni che possono indurre a render talora inoperanti gli effetti della legge penale, con atti di clemenza. Tali sono, a ben guardare, le stesse ragioni che informano le regole fondamentali del diritto penale e del potere punitivo. Queste ultime ragioni, secondo gli insegnamenti tramandati dal passato, sono da riconoscere in motivi di «etico» e di «utile», ossia di giustizia nel retribuire le violazioni del diritto e di difesa dell'ordine civile e della coesistenza pacifica. Sono insegnamenti ripetuti negli articoli della Costituzione repubblicana informati a modelli storici ⁽²⁸⁾. Nel capoverso dell'art. 27 è aggiunto che le punizioni devono anche rispondere al senso di umanità e tendere alla rieducazione del condannato. Ma anche in questo caso sembra trattarsi di limiti e temperamenti imposti alle pretese di attuare le esigenze di utile e di etico ⁽²⁹⁾. Quanto poi agli atti di amnistia, indulto e grazia, è facile osservare che sono atti politici per motivi istituzionali e quindi connessi ad un qualche fine concreto. Anche a tali fini si ricollegano quelle ragioni di etico e di utile comuni anche alla legislazione penale ⁽³⁰⁾. Solo che vi è una differenza: nella legislazione penale quei fini si manifestano, per così dire, mediati attraverso le fattispecie legali ed al giudice tocca solo di far applicazione della legge generale ed astratta nei casi concreti ⁽³¹⁾. Nel caso di

⁽²⁸⁾ Sul punto v. GRASSO, *Il principio «nullum crimen sine lege» nella Costituzione italiana*, Milano 1972, p. 359 s.

⁽²⁹⁾ Sul significato del 3° comma dell'art. 27 Cost. si possono tener presenti due impostazioni, dovute a presupposti di scuole penalistiche diverse. RANIERI, *Il 2° Cpv. dell'art. 27 della Costituzione ed il problema della rieducazione del condannato*, in *Scritti in onore di Giuseppe Menotti De Francesco*, Milano 1957, I, p. 561; BETTIOL, *Sulla rieducazione del condannato*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1958, p. 633.

⁽³⁰⁾ L'aspetto indicato nel testo è stato avvertito, sia pur in modo improprio, nella vecchia dottrina, dagli autori che consideravano gli atti costituzionali di clemenza come atti di natura giurisdizionale in senso sostanziale, in quanto accomunati alla giustizia per affinità di contenuto. Per indicazioni Cfr. VASSALI, *La potestà punitiva*, cit., loc. cit.

⁽³¹⁾ Un criterio in parte analogo a quanto enunciato nel testo era stato assunto da parte della dottrina per sostenere che il principio costituzionale di eguaglianza davanti alla legge giustifica il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi, ma

leggi-provvedimento (come tutti i provvedimenti subito rivolti all'azione senza interpretazione di altri criteri) quei fini sono assunti a regola immediata e diretta di azione e, perciò, operano immediatamente come canoni dell'agire.

Secondo gli insegnamenti della stessa Corte Costituzionale, pertanto, in tali casi dovrebbe pur ammettersi un controllo sui fini, sia pure nei limiti esterni della legittimità, quanto meno circa il sussistere o no dei fini stessi ⁽³²⁾.

Se, come dice la Corte Costituzionale, nella sentenza *de qua* nella figura dell'art. 36 della legge n. 110 del 1975, come pare, è da farsi richiamo ad un'ipotesi di «ravvedimento attuoso», allo scopo di ottenere il beneficio, si sarebbe dovuto consentire a tutti un'effettiva, sicura e pari possibilità di ravvedimento. Tale è la ragione sia di politica criminale che di etica sottostante, ad esempio, alle disposizioni dei commi 3 e 4 dell'art. 56 e 62, n. 6 del codice penale ⁽³³⁾.

Analoga *ratio* si riscontra nella norma dell'art. 596 del cod. proc. pen. dal quale risulta che nei casi in cui la concessione dell'amnistia e dell'indulto sia stata subordinata all'adempimento di particolari condizioni od obblighi (art. 151 comma 3 cod. pen.), mediante la sospensione del processo, è dato ai potenziali

non anche per gli atti sottoposti alla legge, giudiziari ed amministrativi pure discrezionali. Per questi ultimi l'eguaglianza era ritenuta fondata dal vincolo alla legge. Cfr. ESPOSITO, *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova 1954, p. 39 ss. (ivi il saggio *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*).

⁽³²⁾ Nel testo è fatto riferimento alla tesi accolta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 14 del marzo 1964, in cui fu affermata la competenza della stessa Corte ad esercitare «il sindacato di legittimità sull'esistenza dei fini di utilità generale» (ai sensi dell'art. 43 Cost.) Cfr. il testo di detta sentenza in *Giur. cost.* 1964, p. 129 ss. Ivi a p. 144 si può leggere un'importante nota di PALADIN, *Il sindacato della Corte costituzionale sull'utilità delle leggi*.

Per altre indicazioni circa l'ammissibilità di sindacato per verificare sull'eccesso di potere nelle leggi-provvedimento, v. MORTATI, *Le leggi-provvedimento*, cit., p. 195 ss.

⁽³³⁾ In particolare, va tenuto presente il pensiero dell'ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Milano 1975, p. 406. Vanno, altresì, LATAGLIATA, *La desistenza volontaria*, Napoli 1963, p. 175 ss.; SERIANNI, *La desistenza volontaria e il ravvedimento attivo*, Napoli 1966, p. 115 ss.

beneficiari un congruo termine di tempo per adempiere alle condizioni ed agli obblighi stabiliti ⁽³⁴⁾.

Nell'art. 596 cod. proc. pen. si potrebbe anche riconoscere l'espressione di un principio generale del nostro ordinamento giuridico ⁽³⁵⁾.

Alla luce delle considerazioni che precedono risulta evidente come rimanga indimostrato se sussista alcunché di utile o di etico nel concedere un premio al reo ravveduto, non solo in ragione del suo comportamento volontario, ma anche da circostanze del tutto fortuite, prima ancora che indipendenti dalla di lui volontà ⁽³⁶⁾.

⁽³⁴⁾ Sulla portata ed il rilievo dell'art. 596 Cod. proc. pen., v. GIANZI, s.v. *Indulto* (*Dir. pen.*) in *Enc. Dir.* XXI, Milano 1971, p. 265 ss.; *Indulto condizionato e giudice competente per la revoca*, in *Riv. Dir. Proc. Pen.* 1962, p. 911; FRISOLI, *Osservazioni in tema di indulto condizionato*, in *Riv. it. Dir. Pen.* 1948, p. 382; PANNAIN, *Irrevocabilità dell'indulto applicato dal giudice di cognizione*, in *Arch. Pen.* 1950, II, p. 8; SABBATINI GIUSEPPE, *Trattato dei procedimenti incidentali nel processo penale*, Torino 1953, p. 308 ss.; VERGINE, *Revoca dell'indulto e reato continuato*, in *Monitore dei Tribunali* 1976, p. 157; DESSI, *Ancora sulla revocabilità dell'indulto erroneamente concesso con sentenza definitiva*, *Giust. Pen.* 1957, III, c. 73. MATERIA e SICILIANO, *Amnistia e indulto nella giurisprudenza*, Milano 1978, p. 125 ss.

⁽³⁵⁾ Si potrebbe pensare all'applicazione parziale di un principio di *favor rei*, come criterio più generico distinto dal *favor libertatis*, considerato, quest'ultimo, come difesa più specifica della libertà personale dell'imputato. Cfr. CHIAVARIO, s.v. *Favor libertatis*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano 1968, p. 2 ss. ed anche LOZZI, s.v. *Favor rei*, *ibidem*, p. 10 ss., ed, in specie, p. 33 ss.

⁽³⁶⁾ Qualche breve osservazione merita il passo della sentenza n. 26/1978, ove la Corte fa notare: «Risulterebbe sommamente pregiudizievole per il consorzio civile e irridente per la giustizia il fatto di chi potesse continuare a detenere, tranquillamente, se non addirittura spavaldamente, un arsenale di armi sol perché è in attesa della scadenza del termine per la sua denuncia, effettuata la quale è esentato dalla punibilità». Ora non è detto che fosse proprio da preferirsi assolutamente la punizione della spavalderia manifestata da alcuno nel ritardare la consegna per qualche giorno di armi già scoperte dalla polizia. A diversa valutazione, forse, avrebbe condotto non solo il criterio generico del «*favor rei*», ma anche una valutazione di utilità pratica, a causa del «costo» elevato della giustizia. Oltre l'ipotesi della detenzione spavalda di un intero arsenale, poi, si sarebbero potuti considerare forse anche altri casi, come quello del detentore di una sola arma, pentito, sorpreso per via mentre si stava recando a consegnare l'arma stessa agli uffici di polizia; oppure la scoperta, magari in seguito a delazione, di un'arma detenuta da un lavoratore

Né, in ultima analisi, sarebbe stato inopportuno richiamarsi ai vecchi insegnamenti intesi nel senso classico, quali *salus* (come «salvezza»), *securitas temporalis*, *tranquillitas*, da cui è derivato come «necessario che ciascuno sappia, una volta concepita l'azione . . . come l'azione sarà qualificata» e «ciascuno sia portato alla fiducia in sé e negli altri, e nel futuro» ⁽³⁷⁾.

subordinato ad orario fisso che avesse pensato di aspettare di compiere la consegna dell'arma in un giorno di libertà dalle proprie occupazioni.

⁽³⁷⁾ Le espressioni riferite *supra* nel testo sono prese da LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Roma 1950, p. 75 ss.