

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1654-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE ALESSI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **MONNI, LAMI STARNUTI, ALESSI, ANGELINI Armando, PACE, MONGELLI, CAROLI, BERLINGIERI, AJROLDI, VENTURI, BERMANI, PAFUNDI, MAGLIANO Giuseppe, NENCIONI, FENOALTEA e POËT**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 1966

Comunicata alla Presidenza il 9 maggio 1966

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

ONOREVOLI SENATORI. — Il prossimo 2 giugno, la Nazione celebra la fausta ricorrenza del Ventennale della Repubblica. È nostra tradizione ininterrotta, pur nelle alterne vicende costituzionali ed istituzionali che, in occasione delle grandi ricorrenze storiche, di avvenimenti vivi e pulsanti nell'affetto popolare, vengano emanati provvedimenti di clemenza del sovrano potere punitivo dello Stato; provvedimenti intesi alla pacificazione e ad un sempre maggiore cemento della coscienza popolare alle patrie istituzioni. E certamente avvenimento grandissimo della nostra storia nazionale è stato l'avvento della Repubblica, che ha concluso il nostro Risorgimento, realizzandone la tenace speranza attraverso il *referendum* del popolo.

1. — La 2^a Commissione permanente ha raccolto la pressochè generale attesa, la quale, per altro, era stata riecheggiata in alcuni disegni di legge presentati da molti senatori. Citiamo la proposta n. 1178 del senatore Perugini per la ricorrenza del 20° anniversario della fine della seconda guerra mondiale; la proposta n. 1225 del senatore Nencioni (e di altri 16 senatori del suo Gruppo) per la ricorrenza del cinquantenario dell'entrata in guerra dell'Italia; la proposta n. 1577 del senatore Tomassini (e di altri 11 senatori) per la ricorrenza del Ventennale della Repubblica.

La prima proposta è stata ritirata dal presentatore, appunto in vista delle imminenti solenni celebrazioni del Ventennale della Repubblica; e la Commissione ne ha preso formalmente atto. Per i disegni di legge nn. 1225 e 1577 deliberò la « non presa in considerazione », in vista del presente provvedimento che attende la vostra approvazione, sul quale si è profilato un più largo favore di consensi, come può desumersi dalla varietà dei Gruppi parlamentari ai quali appartengono i presentatori di esso.

La Commissione non ignora che in molti autorevoli ambienti — sensibili al prestigio della forza intimidatrice della sanzione penale — si sono manifestate, da tempo, legittime apprensioni per gli istituti dell'amnistia e del condono, soprattutto per il numero dei provvedimenti che li dispongono. In-

vero, in dottrina è diffuso un apprezzamento negativo su tali istituti per gli effetti menomanti, sia pure limitatamente nel tempo, dell'efficacia sanzionatoria dei precetti penali, riguardo all'amnistia, e della efficacia repressiva delle sentenze, riguardo all'indulto.

Evidentemente non è questo nè il luogo nè il momento per esaminare tali tesi; basterà osservare che esse contraddicono agli articoli 76 e 79 della Costituzione; ne consegue, però, la opportunità che il ricorso agli strumenti dell'amnistia e dell'indulto, sia piuttosto prudente, eccezionale e solidamente fondato sui motivi giuridici e politici che ne legittimano la istituzione, perchè essi riescano provvidi e non finiscano, invece, con lo svigorire la forza delle leggi e dei giudicati.

2. — Il provvedimento di amnistia per corrispondere alla sua ispirazione istituzionale deve configurarsi in relazione al particolare momento che ne sollecita l'emana-zione.

Talvolta è il momento politico o la particolare situazione sociale, oppure il venir meno delle condizioni che avevano configurato una speciale legislazione penale: in questi casi lo strumento dell'amnistia risponde ad una esigenza propria del sistema penale e ne costituisce il necessario correttivo, perchè esso aderisca alle ragioni della vita associata. Tal'altra sono celebrazioni di solenni avvenimenti che inducono ad emanare provvedimenti di clemenza; la generale esultanza non vuole essere turbata dalla immisericordia; in questi casi lo strumento dell'indulto è quello che meglio risponde al comune voto e cioè il lenimento delle pene inflitte ai condannati.

Il provvedimento che si propone alla vostra approvazione non s'ispira certamente a circostanze obiettive particolari, quali possono determinarsi da rivolgimenti politici, sociali, militari, economici; esso certamente non è inteso alla necessità di un adeguamento dell'ordinamento penale a speciali circostanze del momento; esso è inteso a solennizzare maggiormente il ventennale della Repubblica.

Perciò, in seno alla Commissione, si è rilevata una chiara maggioranza riguardo ai limiti e alle condizioni poste per l'applicazione.

cazione dell'amnistia. Invece si sono registrati alcuni dispareri circa l'estensione da dare al provvedimento di indulto. Tuttavia la brevità del tempo di cui la Commissione dispone, rispetto all'imminente ricorrenza, ha indotto alcuni Commissari — e tra essi l'estensore della presente relazione — ad astenersi dal proporre emendamenti, pur con la espressa riserva di ulteriori iniziative nella sede competente della approvazione del disegno di legge.

3. — Passando all'esame dei singoli articoli:

1) Va sottolineato che per l'articolo 1 l'amnistia viene limitata ai reati punibili con una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni, ovvero con pena pecuniaria, sola o congiunta a questa pena, non superiore a lire 2 milioni e 500 mila.

Da alcuni senatori si è proposto che l'amnistia sia estesa ai reati per i quali è comminata una pena non superiore nel massimo a 4 anni di reclusione. La maggioranza della Commissione, per restringere l'ambito di applicazione della amnistia, ha inteso far coincidere la categoria dei reati ai quali essa va estesa con la valutazione che, nell'ordine dell'importanza criminale, dà lo stesso codice assegnandone la cognizione al Pretore.

Per converso, una più larga applicazione dell'amnistia è prevista in favore dei minori e dei cittadini che abbiano superato il 70° anno di età. La maggiore estensione si ispira ai principi informativi degli articoli 98 e 163 del codice penale (attenuata imputabilità o minore pericolosità dei soggetti attivi del reato).

2) Ripetendo una disposizione contenuta nei precedenti provvedimenti, la lettera *b*) dell'articolo 1 estende l'amnistia anche ai furti di piante nei boschi se concorre l'attenuante prevista all'articolo 62, n. 4 del codice penale.

La norma si giustifica per la particolare tenuità del danno patrimoniale e per la scarsa pericolosità dell'azione delittuosa. Alcuni senatori, e tra essi il relatore, si pronunciarono per la estensione della lettera *b*) a tutti i furti aggravati a norma dell'articolo

625, prima parte, del codice penale ed a norma dell'articolo 61 del codice penale, sempre che il valore del danno sia di particolarissima tenuità.

3) L'ultima parte dell'articolo 1 elenca la gamma dei reati per i quali va esclusa l'applicazione dell'amnistia; si tratta dei delitti di pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (articoli 316, 318, 319 ultima parte, 320, 321, 322), in relazione alla avvertita esigenza che il rispetto delle pubbliche funzioni sia, in regime democratico, severamente osservato; dei delitti di comune pericolo mediante frode (articoli 443, 444, 447) che tanto allarme producono nella nostra popolazione; dei delitti di frode in commercio e di vendita di sostanze non genuine, che si possono considerare rientranti nell'ambito della doverosa protezione, a carattere generale, contro le frodi alimentari (articoli 515, 516); dei delitti contro la moralità pubblica ed il buon costume (articoli 528, 530); ed, infine, del reato di truffa, in considerazione della allarmante diffusione che se ne registra.

4) Per l'articolo 2 l'amnistia è estesa ai reati per i quali la legge commina una pena non superiore nel massimo a 5 anni, qualora « i moventi » e « le finalità » di essi siano di natura elettorale, sindacale o politica. Da alcuni e, tra costoro anche l'estensore di questa relazione, è stata rilevata la pericolosa genericità ed elasticità della formulazione legislativa proposta. Da altri si è richiesto che venga elevato il minimo edittale nel cui ambito i reati politici, sindacali, elettorali debbono essere compresi nell'amnistia. La Commissione si è manifestata favorevole alla differenziata considerazione dei reati elettorali e sindacali, come quelli che la imminente celebrazione nazionale induce, più ovviamente che altri reati, a far rientrare nel provvedimento di clemenza. Il riferimento al « movente », e alla « finalità » politica è però assai vago. Ma sembra all'uopo più conveniente che siano specificatamente elencati i reati di carattere elettorale o sindacale ai quali si intende estendere il beneficio.

5) L'articolo 3 prevede la concessione dell'indulto in misura non superiore a due an-

ni per le pene detentive e non superiore a lire 2.000.000 per le pene pecuniarie, sole o congiunte alle pene detentive.

Il beneficio si riduce ad un anno per coloro che hanno già usufruito di precedenti condoni. Il limite è inteso ad impedire che il cumulo dei condoni, data la frequenza degli indulti in questi ultimi anni, possa eliminare del tutto l'espiazione anche nei reati più gravi, annullando completamente la efficacia delle sentenze di condanna.

Molto contrastato, in seno alla Commissione, è stato il secondo comma dell'articolo 3, che contempla i casi di esclusione oggettiva dal condono. In verità, anche al relatore sembra che al doveroso rigore nella statuizione dell'amnistia (non essenziale al concetto di pura clemenza), debba corrispondere, invece, una larga generalizzazione nell'applicazione dell'indulto, il cui significato è nettamente, anzi esclusivamente, di indulgenza. A tal proposito, non ha piena giustificazione la discriminazione tra reato e reato, poichè l'indulto si limita a ridurre la pena da espiaire; ed è esso stesso revocabile, se non onorato dalla buona condotta del beneficiario.

Forse meglio sarebbe stato, in luogo della esclusione di particolari reati dal beneficio dell'indulto, configurare una norma generale che avesse segnato il limite di efficacia dell'indulto e del cumulo di indulti a non oltre metà della pena da scontare per evitare che, attraverso l'indulto, ogni segno di espiazione possa venire del tutto eliminato anche per le condanne gravi.

6) L'articolo 4 prevede le esclusioni oggettive per i reati militari, in conformità ai precedenti decreti di amnistia. La norma è quasi permanentemente ripetuta nei precedenti decreti presidenziali.

7) Le disposizioni particolari contenute nell'articolo 5 riguardano il computo della pena per l'applicazione della amnistia, in riferimento alle norme del codice penale. Alla lettera c) si statuisce che, in caso di affermata prevalenza o equivalenza di attenuanti sulle aggravanti, nella determinazione della pena comminata per il reato non dovrà tenersi conto dell'aumento delle pene dovuto alle aggravanti, per ammetterlo al beneficio dell'amnistia.

È escluso, al contempo, che si tenga conto sia della recidiva che delle attenuanti.

8) L'articolo 6 regola le condizioni soggettive per potere godere dell'amnistia; in conformità all'articolo 151 del codice penale da essa sono esclusi i delinquenti abituali, professionali e per tendenza, data la loro particolare pericolosità sociale. E su questo punto è stata pressochè unanime l'opinione della Commissione. Più contrastata, invece, è stata la seconda parte del primo comma dell'articolo 6, secondo la quale l'amnistia o l'indulto non sarebbero applicabili a coloro che avessero precedenti penali per i reati non colposi con pene superiori a complessivi mesi 18. La norma sembra all'estensore della presente relazione accoglibile per la amnistia, ma non per l'indulto, in quanto il cumulo delle pene si presenta particolarmente rigoroso, non solo perchè nei precedenti penali vengono computate anche le condanne coperte da amnistia impropria, ma soprattutto perchè l'istituto dell'indulto, nella aspettativa popolare, è un atto di misericordia verso tutti coloro che, per espiaire i loro delitti, popolano le carceri ed i penitenziari. Un indulto ristretto, per rigorosissimi limiti soggettivi e oggettivi, finisce con l'applicarsi soltanto a coloro che ancora non hanno espiaito e che probabilmente non espierrebbero nemmeno in parte la condanna inflitta, senza alcuna considerazione delle implorazioni che salgono da vari penitenziari e dalle carceri; sotto questo aspetto è preferibile che la applicazione sia indiscriminata, beninteso con le moderazioni di cui sopra si è detto, come quella di impedire che l'indulto, in ogni caso, possa incidere oltre metà della pena da espiaire per condanne superiori ai 4 anni e che esso sia revocato a coloro che ricadessero in nuova violazione di legge.

9) L'articolo 7 prevede le condizioni per l'estensione dei benefici dell'amnistia e del condono ai reati finanziari. Su tale articolo il Governo si è riservato di presentare in Aula un completo regolamento della materia, avendo rilevato che le statuizioni contenute nell'articolo 7 sono parziali quanto alla loro estensione oggettiva e, peraltro, non sarebbero accompagnate dalle oppor-

tune cautele che l'erario considera inderogabili.

10) Di particolare importanza è l'articolo 9. Esso stabilisce che l'amnistia è rinunciabile dai cittadini che chiedono il giudizio di merito. Su tale articolo si è delineato un conflitto di opinioni giuridiche, ravvisandosi da taluni che l'articolo 9 incide sulla natura giuridica dell'istituto dell'amnistia, convertendolo in un vero e proprio indulto: ma da altri — ivi compreso l'estensore della presente — è stato rilevato che la permanenza nel nostro codice di procedura penale dell'articolo 152, crea, di fatto e di diritto, una situazione differenziata tra gli assolti con formula di merito, e gli assolti per amnistia: distinzione fondata non già sui fatti ma sullo stato dell'istruzione. Poichè il beneficio è disposto in favore dei cittadini, esso non può ritorcersi contro il loro insopprimibile diritto di essere — ove lo vogliano — giudicati. Ma è evidente che, in tale caso, avendo essi stessi voluto affrontare il giudizio, non potranno più beneficiare dell'amnistia, ma, in caso di affermazione di responsabilità, solo dell'indulto.

11) L'articolo 10 prevede la revoca dell'indulto se colui che ne abbia usufruito, entro 5 anni dall'entrata in vigore del decreto presidenziale, commetta delitto non colposo e per esso sia condannato a pena detentiva non inferiore a mesi sei. *Rectius*, dovrebbe dirsi: 5 anni dal provvedimento giudiziale di concessione del condono.

Con ciò si è voluto moralizzare l'indulto, rendendolo, anzi, redimente e coerente con le esigenze della difesa sociale.

Concretamente l'indulto dovrebbe rivolgersi a tutti i condannati con la sola esclusione dei delinquenti abituali, professionali e per tendenza, ma alla condizione del loro effettivo pentimento e del loro sano reinserimento nella vita sociale.

Il relatore pertanto invita il Senato ad approvare il disegno di legge tenendo conto, se le riterrà fondate, delle osservazioni che sono state sottolineate; con tali rettifiche e moderazioni il provvedimento risulterà doverosamente contenuto quanto all'amnistia, ma generosamente esteso quanto al condono, contemperando le diverse esigenze e rispondendo alla generale attesa del Paese.

ALESSI, relatore

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.***(Amnistia)*

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

a) per i reati punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a 3 anni, ovvero con pena pecuniaria, sola o congiunta a questa pena, non superiore nel massimo a lire 2 milioni e 500 mila;

b) per il delitto di furto di piante nei boschi, se concorre l'attenuante preveduta dall'articolo 62, n. 4, del Codice penale;

c) per i reati commessi dai minori di anni 18 o da coloro che all'epoca del commesso reato avevano superato gli anni 70, punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a 4 anni, ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a questa pena, non superiore nel massimo a lire 2 milioni e 500 mila.

L'amnistia non si applica per i reati preveduti dagli articoli 316, 318, 319 ultima parte, 320, 321, 322 prima parte, 371, 443, 444, 447, 515, 516, 528, 530, 640 del Codice penale.

Art. 2.

È concessa amnistia per i reati di movente e finalità elettorale o sindacale o politica punibili con pena edittale non superiore a 5 anni.

Art. 3.

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere indulto nella misura non superiore a 2 anni per le pene detentive e non superiore a lire 2 milioni per le pene pecuniarie sole o congiunte alle pene detentive.

Nei confronti di coloro che per le medesime condanne hanno usufruito o possono usufruire di precedenti indulti, la ridu-

zione della pena detentiva non può essere superiore ad 1 anno.

L'indulto non si applica ai reati preveduti dagli articoli 314, 315, 317, 319, 321, 322, 422, 438, 439, 440, 441, 447, 519, 520, 523, 524, 575, 628 capoverso secondo, 629 capoverso, 630 del Codice penale, dagli articoli 5, 6 e 18 della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, e dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, non compreso il numero 3 di tale articolo.

Art. 4.*(Esclusioni oggettive per i reati militari)*

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia e l'indulto non si applicano ai reati preveduti dal titolo primo del libro secondo del Codice penale militare di pace e dal titolo secondo del libro terzo del Codice penale militare di guerra, dal capo quarto del titolo secondo del libro secondo del Codice penale militare di pace e dall'articolo 115 del Codice penale militare di guerra.

Art. 5.*(Computo della pena per l'applicazione dell'amnistia)*

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che, ai fini del computo della pena per l'applicazione dell'amnistia:

a) si ha riguardo alla pena stabilita dalla legge per ciascun reato consumato o tentato;

b) non si tiene conto dell'aumento della pena dipendente dalla continuazione;

c) si tiene conto dell'aumento della pena dipendente dalle circostanze aggravanti, salvo casi di prevalenza o equivalenza preveduti dall'articolo 69 secondo e terzo comma del Codice penale; della recidiva non si tiene conto anche se per essa la legge stabilisce una pena di specie diversa;

d) non si tiene conto della diminuzione della pena dipendente dalle circostanze attenuanti.

Art. 6.

(Condizione soggettiva per l'applicazione dell'amnistia e dell'indulto)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia non si applica e l'indulto non è concesso ai delinquenti abituali o professionali o per tendenza, nè a coloro i quali, alla data di entrata in vigore del decreto, abbiano riportato una o più condanne, sia pure con una medesima sentenza, a pena detentiva per delitto non colposo superiore complessivamente a 18 mesi, non tenendosi conto, nella valutazione dei precedenti penali delle condanne per le quali sia intervenuta la riabilitazione alla data dell'applicazione dell'amnistia o delle condanne per delitti per i quali sia stata riconosciuta l'attenuante dei motivi di particolare valore morale e sociale.

Nell'applicazione dell'amnistia per le contravvenzioni non si tiene conto delle esclusioni previste dal comma precedente.

Art. 7.

(Condizione per la concessione dei benefici per i reati finanziari)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia e l'indulto per i reati finanziari sono subordinati altresì alla condizione che il trasgressore, trattandosi di mancato pagamento del diritto o del tributo definitivamente accertato, paghi il diritto o il tributo stesso con i relativi interessi di mora nel termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, salvo che la merce oggetto del reato sia stata interamente sequestrata.

Art. 8.

(Latitanti)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che il condono si applica ai latitanti se essi si costituiscono entro 4 mesi dalla data di pubblicazione del provvedimento.

Art. 9.

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia non si applica qualora l'imputato, prima che sia pronunciata sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per amnistia, faccia espressa dichiarazione di non volerne usufruire.

Art. 10.

(Revoca dell'indulto)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che il beneficio dell'indulto è revocato di diritto qualora chi ne abbia usufruito commetta, entro 5 anni dalla data della entrata in vigore del decreto, un delitto non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore a mesi 6.

Art. 11.

(Termine di efficacia dei benefici)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi fino a tutto il giorno 31 dicembre 1965.