

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 531-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE SALARI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 15 maggio 1959

(V. Stampato n. 1016)

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

di concerto col Ministro delle Finanze

TRASMESO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 20 MAGGIO 1959

Comunicata alla Presidenza il 6 giugno 1959

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

ONOREVOLI SENATORI. — Il testo del disegno di legge sul quale, per mandato della 2^a Commissione, ho l'onore di riferirvi rappresenta entro certi limiti il punto d'incontro, cui alla Camera dei Deputati si è pervenuti tra il disegno di legge presentato dal Governo il 7 aprile 1959 e le proposte d'iniziativa parlamentare Pertini, Degli Occhi e Giuseppe Gonella, presentate rispettivamente il 24 ottobre 1958, il 27 novembre 1958 e il 13 marzo 1959. Si è detto « entro certi limiti » perchè l'incontro si è verificato sostanzialmente intorno al disegno di legge governativo che, non solo dal punto di vista formale, ha costituito il perno della discussione. Ed invero solo il disegno di legge del Governo presentava una formulazione coerente con il proclamato comune fine di voler accompagnare le solenni celebrazioni centenarie dell'Unità di Italia con l'emanazione di un provvedimento di amnistia che estinguesse tutti i reati politici, quasi a cancellarne il triste ricordo, commessi dall'8 settembre 1943 al 18 giugno 1946.

Gli altri, ad esclusione sia pure parziale di quello Degli Occhi, perseguivano troppo evidenti fini di parte avendo di mira da un lato i reati commessi da partigiani od appartenenti alle forze armate popolari e dall'altro quelli invece commessi da appartenenti alle forze armate, riconosciute come tali dalla Repubblica Sociale Italiana, e alle organizzazioni politiche da questa dipendenti.

Ciò premesso e prima d'addentrarci nello esame analitico del disegno di legge, quale a noi pervenuto, converrà svolgere alcune brevi considerazioni di ordine generale e precisamente:

- 1) sulla opportunità politica e sui limiti dei provvedimenti di clemenza;
- 2) sulla aderenza degli stessi ai principi costituzionali.

* * *

1. — La Commissione è stata concorde nel ritenere che la coscienza del Paese sia ormai matura per accogliere un provvedimento che ponga fine alle conseguenze della dolorosa pagina apertasi nella nostra storia con l'8 settembre 1943 e chiusa dalla vittoria delle

forze della libertà e del progresso il 25 aprile 1945.

Ha ritenuto anche che il decennale della Costituzione e il centenario della unificazione nazionale costituiscano avvenimenti di significato storico così alto che non debba mancare nella rievocazione degli stessi un atto che riconsacri nella pace e nella concordia l'unità di tutti i cittadini.

La eccezionalità di questi eventi varrà almeno a mitigare l'avversione di principio, e non del tutto ingiustificata, di giuristi e politici verso i provvedimenti di clemenza, che per di più in Italia si sono susseguiti fino ad ora con un ritmo davvero incalzante, tanto da indurre uno dei presentatori delle proposte sopra richiamate a motivare la necessità dell'attuale amnistia con il fatto che « da oltre 70 anni non vi fu mai nel nostro Paese un così lungo intervallo in cui non siano stati concessi provvedimenti di clemenza come quello trascorso del 19 dicembre 1953 »; quasi si trattasse ormai di un diritto dei cittadini ad avere, almeno ogni cinque anni, una indulgenza plenaria per qualsiasi delitto, sia politico, per i quali soltanto, secondo il parere di molti, i provvedimenti di clemenza possono trovare una giustificazione morale e sociale, sia comune.

Se dunque il fine del provvedimento in esame è quello della pacificazione degli animi, sconvolti dai noti avvenimenti della guerra di liberazione e dalle contese politiche successive, il campo di applicazione dello stesso deve rimanere circoscritto ai soli reati di natura politica ed estendersi, in via del tutto eccezionale, a quei reati comuni che per la loro indole e gravità non possono aver turbato profondamente la coscienza dei cittadini e che il Beccaria avrebbe chiamati « minori ed oscuri ». Attenendosi a questo criterio informatore si adempie contemporaneamente l'altro precetto della sicurezza e della tranquillità collettiva.

Questi principi occorrerà tener presenti quando si dovrà discutere di alcuni emendamenti.

2. — La potestà di clemenza, che è stata sempre ritenuta un attributo della sovranità,

è nella nostra Costituzione disciplinata negli articoli 79 e 87.

Il primo articolo (amnistia e indulto) è compreso nella Parte II, Titolo I, Sezione II, che riguarda « Il Parlamento » ed in particolare « La formazione delle leggi »; il secondo (grazia) fa parte invece del Titolo II, che riguarda « Il Presidente della Repubblica ». Tralasciando di soffermarci sulle differenze esistenti dal punto di vista formale e sostanziale tra i provvedimenti di clemenza collettivi di amnistia e indulto e quello individuale della grazia, alcune parole dovremo invece dedicare all'articolo 79 che stabilisce: « 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 ». Tale norma ha dato luogo presso la 2^a Commissione ad un'ampia ed approfondita discussione, incentratasi su tre particolari questioni che il senatore De Nicola ha sollevato in via pregiudiziale, e vevoli quindi per ogni provvedimento di clemenza.

La prima riguarda il *dies ad quem* previsto dal secondo comma dell'articolo 79 ed è sorta per il fatto che, come abbiamo sopra specificato, nel caso in esame le proposte di delegazione sono state quattro e tutte presentate in date differenti.

Dopo aver rilevato che alla Camera dei deputati le proposte di iniziativa parlamentare e il disegno di legge governativo formarono oggetto di unica discussione, dando luogo alla trasfusione delle une e dell'altro in un unico disegno di legge, la Commissione ha ritenuto a maggioranza che in tali casi il *dies ad quem* debba essere quello immediatamente antecedente alla presentazione della prima proposta.

Nel caso, quindi, essendo stata la prima proposta, quella Pertini ed altri, presentata alla Camera il 24 ottobre 1958, il *dies ad quem* deve necessariamente coincidere con il 23 stesso mese. Si è ritenuto poi che qualora invece un disegno di legge venga discusso ed approvato in forma del tutto autonoma da altre proposte in precedenza presentate, il *dies ad quem* non deve più risalire alla presentazione di una di queste ma ancorarsi a quella propria.

La seconda questione riguarda i rapporti fra l'istituto della delegazione per la concessione di amnistia e indulto di cui all'articolo 79 e quello della delega legislativa di cui all'articolo 76 che statuisce: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ».

La Commissione ha ritenuto, a maggioranza, che tra le due norme non sussistono rapporti di connessione o dipendenza e che pertanto le condizioni e i limiti prescritti nell'articolo 76 debbono considerarsi del tutto estranei all'articolo 79.

A tale parere, concorde sia pure attraverso varie sfumature, si sono dichiarati contrari i senatori Capalozza, Gramegna e Leone.

La terza questione, certamente la più importante e strettamente connessa alla seconda, riguarda i poteri del Capo dello Stato in materia di amnistia.

Su di essa si è particolarmente soffermato il senatore De Nicola, sostenendo che l'articolo 79 deve essere interpretato nel senso che nessun potere discrezionale può competere in materia al Capo dello Stato in quanto solo una legge può togliere ad un fatto quel carattere criminoso che altra legge aveva allo stesso attribuito.

In conseguenza, sostiene sempre il senatore De Nicola, il Presidente della Repubblica potrà concedere amnistia solo in virtù della legge di delegazione e mai in virtù di suoi poteri autonomi. Con ciò l'illustre Maestro ha voluto ricordare il principio secondo il quale l'obbligatorietà della legge non viene meno se non in virtù di una legge successiva che dichiarerà di abrogarla totalmente o parzialmente o comunque contenga delle norme incompatibili con essa o, ancora, regoli la materia già da essa regolata.

Se persino gli organi legislativi che hanno il potere di abrogare la legge non possono nè sospenderla nè ordinarne la disapplicazione mentre essa è in vigore, non saranno certo gli organi dell'esecutivo autorizzati a far ciò.

Tale problema era stato sollevato anche alla Commissione di Giustizia della Camera dei deputati. I relatori, onorevoli Dominedò ed

Emanuele Guerrieri, dopo aver confutato la tesi sia di coloro che nella delegazione ravvisano una semplice autorizzazione al Capo dello Stato, sia di coloro che la riconducono alla vera e propria delega con i limiti dell'articolo 76 sopra citato, hanno concluso che trattandosi di materia che necessariamente presuppone l'intervento del Parlamento (legge di delegazione) ma che altrettanto necessariamente si estrinseca attraverso la volontà del Capo dello Stato (decreto presidenziale) una appare la soluzione corretta: si è in presenza di un tipico « concorso di poteri » da parte delle Camere e del Presidente della Repubblica ». Sull'argomento la dottrina è divisa (V. tra gli altri, Balladore-Pallieri, Lucifredi, Dominedò, Carbonari, Guarino ecc.) e non si ritiene davvero opportuno addentrarsi in questa sede nelle sia pure interessantissime relative dispute. La vostra Commissione ha discusso a lungo i delicati aspetti del problema manifestando in un primo tempo una certa diversità di opinioni. Di fronte infatti ai sostenitori della tesi del senatore De Nicola, (Azara, Jodice, Monni, Nencioni), da altri (Zoli) si è sostenuto che al Presidente della Repubblica il Parlamento di volta in volta può conferire poteri discrezionali contenuti entro certi limiti, mentre il senatore Capalozza si è dichiarato d'accordo con il senatore Zoli, ma solo in astratto. Il disegno di legge in esame a sua volta ha seguito una soluzione intermedia riconoscendo al Capo dello Stato, una sfera di potestà propria in base alla quale potrebbe escludere dal provvedimento di clemenza gli autori di determinati reati. In ciò si è allontanato dagli analoghi provvedimenti emanati dalla promulgazione della Costituzione in poi, nei quali la legge di delegazione determinava tassativamente i casi che l'organo delegato avrebbe dovuto comprendere e escludere nell'emanando provvedimento, dando così luogo ad una prassi cui anche il disegno di legge del Governo si era uniformato.

Riaffrontato il problema in sede di discussione degli ultimi capoversi dell'articolo 1 e dell'articolo 2, soprattutto ad iniziativa e ad opera del senatore De Nicola, la Commissione a maggioranza a ritenuto di definire

concretamente il problema nei seguenti termini:

1) distinzione dal punto di vista formale e sostanziale dei provvedimenti di amnistia da quelli d'indulto, in quanto i primi estinguono il carattere di reato attribuito ad un fatto dalla legge, mentre i secondi incidono soltanto sull'esecuzione della pena;

2) conseguente potere esclusivo della legge di delegazione per quanto riguarda i primi; sfera di autonomia riservata al Capo dello Stato per quanto riguarda i secondi. Per quanto riguarda l'amnistia è implicitamente affermato quindi che la legge di delegazione, contrariamente a quanto avviene nell'indulto in cui il Capo dello Stato ha facoltà di concederlo o meno per determinati reati, non può contenere deleghe potestative o alternative.

Nè in ciò deve ravvisare una contraddizione con la formula adottata nell'ultimo capoverso dell'articolo 1 del testo del disegno di legge governativo, reintrodotta nel presente ad iniziativa del senatore Zoli, là dove si dice « L'amnistia non si applica... » essendo evidente che, nel caso non trattasi di delegazione negativa ma di semplice limite posto alla norma generale di delegazione per specifici settori.

La 2ª Commissione così decidendo si è, per quanto riguarda l'indulto, uniformata alla tesi fatta propria dalla Camera dei deputati e introdotta per la prima volta in materia da quella Commissione con l'attribuzione al Capo dello Stato di un potere autonomo; se ne è discostata invece per quanto riguarda l'amnistia, negando tale autonomia, e non certo per un senso di giustizia salomonica, ma perchè convinta di interpretare così nel modo più ortodosso la nostra Costituzione alla luce dei precedenti legislativi e dottrinari che risalgono alle dispute sulla interpretazione degli articoli 6 e 8 dello Statuto Albertino, e che hanno appassionato anche in seguito la mente di giuristi illustri dal Mortara al De Nicola, dal Manzini al Pergolesi ecc.

Fissati così i criteri direttivi del provvedimento e data ragione delle modifiche in questi introdotti, rispetto al testo pervenuto dalla Camera, passiamo all'esame analitico del disegno di legge.

L'articolo 1, alla lettera a), prevede la concessione dell'amnistia per i reati politici commessi dal 25 luglio 1943 al 18 giugno 1946, qualsiasi pena per gli stessi sia prevista. Da notare che per la prima volta in provvedimenti del genere il *dies a quo*, anziché dall'8 settembre 1943 è costituito dal 25 luglio stesso anno mentre identico è rimasto il *dies ad quem*. Il beneficio è limitato ai soli reati politici ai sensi dell'articolo 8 codice penale e cioè a quei reati che offendono un'interesse politico dello Stato (obiettivamente politici) ovvero un diritto politico del cittadino ed anche ai reati comuni ma determinati in tutto o in parte da motivi politici (soggettivamente politici).

Allo scopo di estendere la portata di tale norma sono stati presentati in Commissione degli emendamenti tendenti a comprendervi anche i reati connessi ai sensi dell'articolo 45 codice penale (Capolozza, Leone) o comunque, anche al di fuori dei casi di connessione, riferibili ai fatti bellici o alle lotte politiche verificatisi in Italia dal 25 luglio 1943 al 31 luglio 1946, commessi da partigiani o da appartenenti alle forze armate regolari (Picchiotti).

La vostra Commissione non ha approvato il primo emendamento, sia pure con 9 voti favorevoli e 9 contrari, mentre ha approvato l'emendamento Picchiotti nella sua seconda parte, come sopra riportato.

Approvazione però risultata per lo meno di dubbia interpretazione a seguito delle precisazioni fornite in merito da un Commissario in sede di approvazione del processo verbale, secondo le quali il voto da lui dato si deve intendere favorevole solo per una limitazione soggettiva e non per una estensione oggettiva della norma.

Respinti sono stati ugualmente l'emendamento Caruso-Capalozza-Terracini, tendente a fissare il *dies a quo* per la Sicilia nel 10 luglio 1943 (sbarco degli anglosassoni) e lo emendamento Nencioni con il quale si mirava ad abolire gli effetti della legislazione contro il fascismo estendendo l'amnistia a tutti i reati politici definiti i cui provvedimenti vennero dichiarati giuridicamente inesistenti e le relative declaratorie revocate

ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159.

È da notare che tutti i detti emendamenti erano stati respinti dalla Camera dei deputati, ove erano stati proposti in forma pressochè identica, riaffermandosi così che scopo di questa norma deve restare quello di porre nell'oblio i soli reati della cui natura politica non è possibile dubitare e commessi in un ben definito periodo storico, senza indulgere in una ingiustificata clemenza verso chi profitto delle lotte politiche per raggiungere altri fini.

Per non considerare che già i precedenti provvedimenti di clemenza per i reati connessi e per quelli inerenti a fatti bellici commessi da appartenenti a formazioni armate hanno concesso notevolissimi ed ampi benefici con la commutazione dell'ergastolo in reclusione e con la riduzione di questa.

Con la lettera b) l'amnistia viene estesa ai reati politici ed elettorali, commessi successivamente al 18 giugno 1946 e punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a 4 anni, ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena. Un solo emendamento (Picchiotti) tendente a portare il limite massimo della pena a sei anni è stato respinto.

Origine a maggiore discussione ha dato il testo della lettera c) che concede amnistia al reato di diffamazione a mezzo della stampa, sempre che sia accertato il motivo politico ai sensi dell'articolo 8 del codice penale, e agli altri reati commessi attraverso la stampa puniti con pena detentiva non superiore a quattro anni. Come è noto i reati a mezzo della stampa — da non confondersi con i reati di stampa — ricadono in parte nella disciplina dei reati comuni (esempio: i vari reati di istigazione, di diffamazione generica); in parte, invece, in quella prevista dalla legge 8 febbraio 1948, n. 47, che, tra l'altro prevede all'articolo 13, per la diffamazione consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, la reclusione da uno a sei anni e la multa non inferiore a L. 100.000.

Per quanto riguarda poi la responsabilità penale del direttore o redattore (stampa periodica), dell'editore o stampatore (stampa non periodica), l'articolo 57 del codice pena-

le che consacra a carico degli stessi un caso tipico di responsabilità per fatto altrui, e che specie a seguito dell'articolo 27 della Costituzione a tante polemiche ha dato luogo fino ad essere sottoposto all'esame della Corte costituzionale (anche in questi giorni la Corte di appello di Roma ha sospeso un giudizio rinviando a detto Consesso), è stato modificato con legge 4 marzo 1958, n. 127, che adeguandosi all'insegnamento della Corte di cassazione e allo stimolo della Corte costituzionale prevede per i suddetti — al di fuori dei casi di concorso — la condanna a « titolo di colpa » con una riduzione della pena non eccedente un terzo.

Con la norma proposta è quindi evidente che rimangono esclusi sia la diffamazione specifica, di cui all'articolo 13 sopra citato, non commessa per fine politico, sia tutti gli altri reati previsti dal Codice penale e con pena superiore a quattro anni di reclusione.

La Commissione ha ritenuto di non dover approvare gli emendamenti Picchiotti, Nencioni, Capalozza, tutti tendenti soprattutto ad estendere il beneficio anche alla diffamazione comune specifica prevista dal richiamato articolo 13, in base alla considerazione che se la diffamazione politica merita indulgenza oltre che per il principio da cui muove questo provvedimento anche per le particolari condizioni in cui sorge (clima arroventato e spesso confuso, fretta di pubblicare la notizia ecc.) non altrettanto può dirsi per la diffamazione comune in cui tra l'altro la possibilità di controllo dei fatti stessi è maggiore e non si agisce, nella propalazione degli stessi, sotto l'assillo sferzante della urgenza.

In merito poi alla *vetata quaestio* dell'articolo 57 Codice penale e relative modifiche, il Ministro ha comunicato che purtroppo nemmeno nei convegni tenutisi a Bellagio e Palermo è stato finora possibile trovare una formula migliore ma che si tenderà a superare l'ostacolo procedendo alla creazione di apposite « Corti di Onore » per cui sarà presentato dal Governo un apposito disegno di legge.

Nessuna divergenza è sorta sul testo della lettera *d*) all'infuori di quella risultante dall'emendamento Ottolenghi, tendente a intro-

durare un diverso criterio di valutazione per i reati colposi, per i quali l'amnistia dovrebbe comprendere tutti quelli colpiti con pena massima di anni cinque.

La Commissione è stata però contraria, sia perchè è già nel codice sancita una netta differenziazione agli effetti della pena, sia per ragioni di opportunità contingente, dato lo spaventoso numero degli omicidi colposi dipendenti dalla circolazione stradale, dalla violazione di norme sulla prevenzione degli infortuni, ecc.

Ad alcuni dubbi sulla pratica realizzazione delle ipotesi previste nella lettera *e*) — ricalcante identica norma del decreto 19 dicembre 1953, n. 922 — che avrebbe quindi dovuto esaurire ogni fattispecie verificatasi — è stato opposto che al Ministero della difesa risultano invece casi delittuosi rimasti esclusi dal precedente beneficio per essersi protratta la permanenza degli stessi oltre i limiti di tempo stabilito.

Sulla formulazione della lettera *f*) sono state avanzate perplessità da vari Commissari e si è ritenuto superarle specificando unanimemente che con la dizione « furto di piante » debba intendersi anche l'asportazione di cespugli, arbusti, ecc. già abbattuti.

Concordi tutti nell'approvare il testo della lettera *g*), il senatore Picchiotti ha sostenuto generosamente una più ampia clemenza per gli ultrasettantenni, urtando però contro le opposte tesi del senatore Zoli — seguite dalla Commissione — secondo cui se si può indulgere maggiormente nel condono data la minore possibilità degli anziani di resistere al peso della pena, sarebbe errato porre gli stessi, in relazione all'amnistia, sullo stesso piano dei minori degli anni 18 dei quali è nota la immaturità biopsichica e sui quali la condanna può spesso esercitare influenze imprevedibili.

De plano è passato il penultimo comma che ripete formule introdotte negli analoghi provvedimenti del 5 aprile 1944 e del 22 giugno 1946.

In merito all'ultimo comma ci riportiamo alle considerazioni svolte nella parte generale, aggiungendo che lo stesso è stato sostituito con altro — proposto dal senatore

Zoli —, che riproduce quello del disegno di legge governativo.

A questo punto è bene precisare, per coloro che obiettano la inopportunità di allontanarsi nella concessione dell'amnistia — e lo stesso può dirsi per l'indulto — dai rigidi criteri della pena edittale, essendo questa già adeguata alla pericolosità del reato, che non si può prescindere in questi provvedimenti anche da considerazioni relative al particolare momento che si attraversa, e quindi *obbiettive*, in base alle quali debbesi ritenere politicamente giustificato il riservare un diverso trattamento a reati per i quali è comminata invece una stessa pena.

Eid è per tali considerazioni che è stato respinto l'emendamento soppressivo Capalozza ed altri.

All'articolo 2, lettera *a*) si è tentato ancora, soprattutto dal senatore Picchiotti, di introdurre un criterio di maggior larghezza generale ed un criterio di generosità particolare per gli ultrasettantenni e per i minori degli anni 18 elevando il condono rispettivamente ad anni tre e ad anni cinque.

Tale emendamento è stato respinto, come pure quello, dello stesso senatore Picchiotti, in base al quale le condanne irrogate dalle Corti di assise ordinarie prima del ristabilimento delle attenuanti generiche (15 settembre 1944) e prima della introduzione del secondo giudizio di merito (8 maggio 1951) avrebbero dovuto, se dell'ergastolo, ridursi alla reclusione di anni trenta, se della reclusione essere ridotte di un quarto sulla pena irrogata; se dell'ergastolo inflitto a minori degli anni 18 — e nelle condizioni di cui sopra — ridotte a 24 anni.

Emendamenti soppressivi del secondo comma (Capalozza) e dell'ultimo (Picchiotti-Ottolenghi) sono stati respinti, come pure quello Palermo-Gramegna-Leone tendente ad elevare, nei casi di cui al secondo comma, la riduzione della pena ad anni tre per gli ultrasettantenni.

La formulazione dell'ultimo comma, per le ragioni già esposte nella parte generale, si allontana solo lievemente da quella adottata dalla Camera dei deputati ma il vostro relatore non può non accennare ad alcune in-

congruenze che si verificherebbero se l'indulto non venisse concesso ai reati nello stesso comma elencati. Infatti:

a) negato per il reato di cui all'articolo 278 (offesa all'onore del Capo dello Stato: pena fino a cinque anni) sarebbe concesso per il reato di cui all'articolo 277 (pena fino a 15 anni: offesa alla libertà del Presidente della Repubblica).

b) negato per il reato di cui all'articolo 416 (associazione a delinquere), sarebbe concesso al reato di associazione allo scopo di commettere attentati contro il Presidente della Repubblica, insurrezione armata contro i poteri dello Stato, devastazioni, saccheggi e stragi (articolo 305 del Codice penale in relazione agli articoli 276-284-285 stesso Codice);

c) negato non solo per il reato di violenza carnale e di congiunzione carnale commessa con la qualità di pubblico ufficiale (articoli 519 e 520) ma anche per il reato di atti di libidine violenti (che per la prima volta nella storia delle amnistie compare tra i reati più gravi), sarebbe concesso al reato di ratto a fine di libidine (articolo 523) o al reato di ratto di persona minore degli 14 o inferma a fine di libidine o di matrimonio (articolo 524) per i quali la pena è di molto superiore a quella prevista per il reato di atti di libidine violenti.

d) negato per i reati di cui agli articoli 628 (rapina), 629 (estorsione), 630 (sequestro a scopo di rapina e di estorsione), sarebbe concesso al reato di concussione (articolo 317) che come è noto, è il reato di estorsione commessa dal pubblico ufficiale.

Se in questo caso comunque si possano invocare le considerazioni di ordine politico sopra accennate, deciderà l'Assemblea.

Da ricordare che il senatore Nencioni, aderendo alla tesi del senatore De Nicola sulla netta distinzione tra amnistia e indulto in relazione ai poteri del Capo dello Stato, ha ritirato il suo emendamento con il quale si chiedeva la soppressione dell'articolo 278 dall'ultimo capoverso dell'articolo 2.

L'articolo 3 è stato approvato nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati, pur essendosi alcuni (Tessitori) riservata la presen-

tazione in Aula di un emendamento per supplire all'attuale mancanza di una norma generale e da altri (Zoli) prospettata la irrealizzabilità assoluta o comunque irrisoria della ipotesi prevista nel n. 3 dell'articolo 3.

Ma su ciò fornirà indubbiamente i dovuti chiarimenti il Ministro delle finanze nella discussione che avverrà in Aula.

Approvato pure nella originaria formulazione l'articolo 4, un'ampia discussione si è svolta invece sull'articolo 5.

Respinti alcuni emendamenti (Picchiotti) ritenuti eccessivamente indulgenti per una attività criminosa per lo più tecnicamente e scientificamente organizzata, sono stati invece approvati due emendamenti, Massari e Monni, che hanno inciso profondamente sul n. 3 dell'articolo 3.

In virtù del primo, infatti, l'indulto anziché ad un terzo può elevarsi, per le pene detentive in conversione di pene pecuniarie per i reati sul monopolio dei tabacchi sino, alla metà; in virtù del secondo, l'indulto per gli stessi reati non è più subordinato, per gli insolubili, alla condizione di non aver riportato condanne per delitti non colposi.

Ecco — oltre che per ragioni di equità anche per ragioni di sistematica giuridica, essendo le condizioni soggettive di applicabilità del provvedimento di clemenza previste nel successivo articolo 7 — che in conseguenza si è soppresso il primo inciso della lettera a) e l'intera lettera b) di tale articolo.

L'articolo 6 ha subito una modifica solo alla lettera e) per l'accoglimento di un emendamento Capalozza in base al quale, ai fini del computo della pena, si dovrà sì tener conto delle circostanze aggravanti, (così come dispone l'articolo 32 del Codice di procedura penale), salvo il caso di prevalenza o equivalenza di cui all'articolo 69, secondo e terzo comma, del Codice penale.

La Commissione ha infine ritenuto — coerentemente ai fini di pacificazione cui si

ispira il presente provvedimento — di dover accogliere un emendamento del senatore Capalozza in base al quale l'esclusione della amnistia a causa delle condizioni soggettive previste alla lettera a) dell'articolo 7 non si applica per i reati politici previsti dalle lettere a) e b) del precedente articolo 1.

Senza modificazioni sono stati approvati gli articoli da 8 a 13 (per quanto su quest'ultimo da vari Commissari perplessità sono state avanzate in merito alla concessa facoltà di rinunciare al beneficio), mentre per l'articolo 14 valgono le considerazioni svolte nella parte generale.

* * *

Onorevoli senatori, la vostra Commissione, pur avendo considerato con umana comprensione le ragioni a favore di un rapidissimo e definitivo esame del provvedimento per accelerare al massimo il dono della libertà a coloro che ne sono privi e per restituire pace serena a coloro che vivono sotto l'incubo di procedimenti penali, ha ritenuto di non dover lasciare nell'ombra del dubbio e della incertezza alcuni fondamentali principi di natura costituzionale.

Non mi lusingo di essere riuscito a sintetizzare in questa relazione — improvvisata per la tirannia del tempo — la sostanza delle profonde e spesso vivaci argomentazioni di cui tutti i componenti della Commissione e specie il senatore De Nicola sono stati generosi nelle riunioni che si sono susseguite in più giorni con ritmo incalzante.

E di ciò dovrà essere usata anche a me generosa indulgenza, pago se sarò riuscito, sia pure parzialmente, a far comprendere che il provvedimento sottoposto al vostro esame, conforme ai principi della nostra Costituzione ed idoneo al raggiungimento di una giusta pacificazione, merita il vostro consenso.

SALARI, *relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO APPROVATO
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

(Amnistia)

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

a) per i reati politici ai sensi dell'articolo 8 del Codice penale, commessi dal 25 luglio 1943 al 18 giugno 1946;

b) per i reati politici ai sensi dell'articolo 8 del Codice penale, nonchè per i reati elettorali, commessi successivamente al 18 giugno 1946 e punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a 4 anni, ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;

c) per il reato di diffamazione commesso a mezzo della stampa, semprechè sia accertato il motivo politico ai sensi dell'articolo 8 del Codice penale, nonchè per gli altri reati commessi a mezzo della stampa punibili con pena detentiva non superiore a 4 anni ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;

d) per i reati non militari nè finanziari, salvo il disposto di cui alla lettera e) del presente articolo e ai successivi articoli 3 e 4, punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;

e) per i reati di assenza dal servizio, preveduti dagli articoli 146, 147, prima parte, e 151 del Codice penale militare di guerra, commessi dall'8 settembre 1943 al 15 aprile 1946, se il militare si è presentato nel termine previsto dall'articolo 15 del decreto

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO
DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

(Amnistia)

Identico.

a) *identico;*

a-bis) per i reati riferibili ai fatti bellici o alle lotte politiche e sociali verificatesi in Italia dal 25 luglio 1943 al 31 luglio 1946, commessi da partigiani o da appartenenti alle Forze armate regolari;

b) *identico;*

c) *identico;*

d) *identico;*

e) *identico;*

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei Deputati).

presidenziale 22 giugno 1946, n. 4, ovvero se la classe di appartenenza è stata collocata in congedo;

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

g) per il reato di lesioni personali volontarie lievissime previsto dall'articolo 582 capoverso del Codice penale, aggravato ai sensi dell'articolo 585, in relazione all'articolo 577, stesso codice, se concorre una delle attenuanti previste dall'articolo 62 del Codice penale ovvero le attenuanti previste dall'articolo 62-bis, stesso codice;

h) per i reati commessi dai minori degli anni 18, punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena.

Ai fini della applicazione della amnistia stabilita alle lettere a) e b) del presente articolo, il giudice, ove sia stata pronunciata condanna e dalla sentenza o dagli atti del procedimento non apparisca sufficientemente stabilito se il reato sia compreso fra quelli di cui alle lettere citate, dispone gli opportuni accertamenti. Gli stessi accertamenti dispone la Suprema Corte di cassazione, se innanzi ad essa sia pendente ricorso.

L'amnistia può non essere concessa per i reati preveduti dal Codice penale negli articoli 290, 291 e 292.

Art. 2.

(Indulto)

Fuori dei casi preveduti dall'articolo 1, il Presidente della Repubblica è delegato a concedere indulto per i reati non militari nè finanziari:

a) nella misura non superiore a due anni per le pene detentive e non superiore a 3 anni riguardo a coloro che, alla data del decreto del Presidente del Repubblica, abbiano superato il settantesimo anno di età;

(Segue: Testo proposto dalla Commissione).

f) identico;

g) identico;

h) identico.

Identico.

L'amnistia non si applica ai reati preveduti dal Codice penale negli articoli 290, 291, 292, 318, 371, 372 e 640.

Art. 2.

(Indulto)

Identico.

a) identico;

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei Deputati).

b) nella misura non superiore a lire cinquecentomila per le pene pecuniarie, sole o congiunte a pene detentive;

c) nella misura non superiore ad un terzo per le pene inflitte con l'aggravante dello stato di guerra, prevista dalla legge 16 giugno 1940, n. 582, modificata dal regio decreto-legge 30 novembre 1942 n. 1365, dal decreto legislativo luogotenenziale 10 maggio 1945, n. 234, e dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 agosto 1946, numero 64, qualora il condannato non abbia usufruito dell'indulto di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 19 dicembre 1953, n. 922.

Nei confronti di coloro che per le medesime condanne hanno usufruito o possono usufruire di precedenti indulti, la riduzione della pena detentiva non può essere superiore ad un anno.

L'indulto può non essere concesso per i reati preveduti dal Codice penale negli articoli 278, 416, 519, 520, 521, 575, 628, 629 e 630, nonchè negli articoli da 531 a 536 e nell'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, numero 75.

Art. 3.

(Amnistia per reati in materia di dogane, di imposte di fabbricazione e di monopolio)

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

1) per i reati punibili con l'ammenda non superiore a lire centomila preveduti dalle leggi sulle dogane, salvo quanto è stabilito nel n. 3) del presente articolo per i tabacchi, e sulle imposte di fabbricazione;

2) per i reati punibili soltanto con la pena della multa o dell'ammenda non superiore nel massimo a lire centomila preveduti dalle leggi sul monopolio dei sali e dei tabacchi, limitatamente ai sali, sul chinino dello Stato, sugli apparecchi automatici di accensione e pietrine focaie, sui fiammiferi,

(Segue: Testo proposto dalla Commissione).

b) identico;

c) identico;

Identico.

Per i reati preveduti dal Codice penale negli articoli 278, 416, 519, 520, 521, 575, 628, 629 e 630, nonchè negli articoli da 531 a 536 e nell'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, è in facoltà del Presidente della Repubblica concedere l'indulto.

Art. 3.

(Amnistia per reati in materia di dogane, di imposte di fabbricazione e di monopolio)

Identico.

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei Deputati*).

sulla fabbricazione, importazione e monopolio delle cartine e tubetti per sigarette;

3) per i reati punibili soltanto con la pena della multa o dell'ammenda non superiore nel massimo a lire due milioni e duecentocinquanta mila preveduti, relativamente ai tabacchi, dalle leggi sulle dogane e sul monopolio dei sali e dei tabacchi.

L'amnistia è estesa ai reati preveduti negli articoli 37 e 38 del testo unico delle leggi sugli spiriti 8 luglio 1924 e successive aggiunte e modificazioni, ed ai reati preveduti dalle leggi sull'imposta generale sull'entrata e sulla imposta di consumo, se sono ad essi connessi.

Art. 4.

(Amnistia per reati in materie di imposte dirette e di tasse e imposte indirette sugli affari)

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

1) per i reati punibili soltanto con la pena della multa o dell'ammenda preveduti dalle leggi in materia di imposte dirette, ordinarie e straordinarie, e sulla nominatività obbligatoria dei titoli azionari;

2) per i reati punibili soltanto con la pena della multa o dell'ammenda preveduti dalle leggi in materia di tasse ed imposte indirette sugli affari.

Art. 5.

(Indulto per reati in materia di dogane, di imposte di fabbricazione e di monopolio)

Fuori dei casi preveduti dagli articoli 3 e 4, il Presidente della Repubblica è delegato a concedere indulto:

1) nella misura non superiore a lire centomila per le pene della multa o dell'ammenda, sole o congiunte a pena detentiva, per i reati preveduti dalle seguenti leggi: sul monopolio dei sali e dei tabacchi, limitata-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*).

Art. 4.

(Amnistia per reati in materia di imposte dirette e di tasse e imposte indirette sugli affari)

Identico.

Art. 5.

(Indulto per reati in materia di dogane, di imposte di fabbricazione e di monopolio)

Identico.

1) *identico;*

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei Deputati*).

mente ai sali, sulle dogane, salvo quanto è stabilito nel n. 2) del presente articolo per i tabacchi, sulle imposte di fabbricazione, sul chinino dello Stato, sugli apparecchi automatici di accensione e pietrine focaie, sui fiammiferi, sulla fabbricazione, importazione e monopolio delle cartine e tubetti per sigarette;

2) nella misura non superiore a lire due milioni e duecentocinquantamila, per le pene della multa o dell'ammenda, sole o congiunte a pena detentiva, per i reattivi preveduti relativamente ai tabacchi dalle leggi sulle dogane e sul monopolio dei sali e dei tabacchi.

3) nella misura non superiore ad un terzo per le pene detentive in conversione di pene pecuniarie per i reati previsti dalle leggi sul monopolio dei tabacchi e sulle dogane, relativamente ai soli tabacchi, qualora risulti la insolvibilità del condannato e questi non abbia riportato precedente condanna per delitto non colposo, fermo restando l'obbligo del pagamento del diritto o tributo evaso nei termini indicati negli articoli 8, 9 e 10 della presente legge.

L'indulto è esteso alle pene per i reati preveduti dalle leggi sulla imposta generale sull'entrata, quando siano connessi a quelli indicati nei numeri 1) e 2) del comma precedente e nei limiti in essi stabiliti.

Art. 6.

(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; del-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*).

2) *identico*;

3) nella misura non superiore alla metà per le pene detentive in conversione di pene pecuniarie per i reati previsti dalle leggi sul monopolio dei tabacchi e sulle dogane, relativamente ai soli tabacchi, qualora risulti la insolvibilità del condannato, fermo restando l'obbligo del pagamento del diritto o tributo evaso nei termini indicati negli articoli 8, 9 e 10 della presente legge.

Identico.

Art. 6.

(Computo della pena per l'applicazione dell'amnistia)

Identico.

a) *identico*;

b) *identico*;

c) si tiene conto dell'aumento della pena dipendente dalle circostanze aggravanti,

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei Deputati*).

la 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, fatta eccezione per l'età.

Art. 7.

(*Condizioni soggettive per l'applicazione dell'amnistia e dell'indulto*)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire:

a) che, salvo quanto disposto nella lettera 3) dell'articolo 5 e nella lettera b) del presente articolo, l'amnistia non si applica e l'indulto non è concesso ai delinquenti abituali o professionali o per tendenza, nè ai recidivi i quali, alla data della presente legge, abbiano riportato una o più condanne, sia pure con una medesima sentenza, a pena detentiva per delitto non colposo superiore complessivamente ad anni due, non tenendosi conto, nella valutazione dei precedenti penali, delle condanne per le quali sia intervenuta riabilitazione;

b) che nell'applicazione dell'amnistia per le contravvenzioni non si tiene conto delle esclusioni previste nella precedente lettera a) salvo quanto è disposto nell'articolo 8, n. 2).

Art. 8.

(*Condizioni per la concessione di amnistia e di indulto per reati in materia di dogane, di imposte di fabbricazione e di monopolio*)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia e l'indulto per i reati indicati nell'articolo 3 siano subordinati alle seguenti altre condizioni:

1) che trattandosi di mancato pagamento del diritto o del tributo evaso, il tra-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*).

salvo i casi di prevalenza o di equivalenza previsti 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) *identico*.

Art. 7.

(*Condizioni soggettive per l'applicazione dell'amnistia e dell'indulto*)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che, fatta eccezione per i reati di cui alle lettere a), a-bis) e b) dell'articolo 1, l'amnistia non si applica e l'indulto non è concesso ai delinquenti abituali o professionali o per tendenza, nè ai recidivi i quali, alla data della presente legge, abbiano riportato una o più condanne, sia pure con una medesima sentenza, a pena detentiva per delitto non colposo superiore complessivamente ad anni due, non tenendosi conto, nella valutazione dei precedenti penali, delle condanne per le quali sia intervenuta riabilitazione.

b) *soppresso*.

Art. 8.

(*Condizioni per la concessione di amnistia e di indulto per reati in materia di dogane, di imposte di fabbricazione e di monopolio*)

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei Deputati*).

sgressore paghi il diritto o il tributo stesso nel termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica, salvo che la merce facente oggetto del reato sia stata interamente sequestrata, ancorchè non sia intervenuto il provvedimento di confisca;

2) che il trasgressore non abbia subito condanna a pena detentiva per uno dei fatti previsti dalle leggi richiamate negli articoli 3 e 5.

Art. 9.

(Condizioni per la concessione di amnistia per i reati in materia di imposte dirette)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia per i reati indicati al n. 1) dell'articolo 4 sia subordinata all'adempimento, nel termine di 120 giorni dall'entrata in vigore del proprio decreto, delle seguenti altre condizioni da parte del contribuente:

1) che, nel caso di omessa dichiarazione, questa venga presentata, anche se sia stato notificato accertamento d'ufficio non ancora definito;

2) che, nel caso di dichiarazione infedele, venga presentata domanda di definizione, nella quale siano indicati gli imponibili per l'applicazione del tributo, anche se sia stata notificata rettifica di ufficio non ancora definita;

3) che, nel caso di morosità nel pagamento delle imposte ovvero di omissione di adempimenti o di formalità previste dalla legge, si provveda al pagamento delle imposte dovute ovvero agli adempimenti o formalità stessi.

Le dichiarazioni e le domande, previste nei numeri 1) e 2) del presente articolo, sono improduttive di ogni effetto, se non interviene la definizione amministrativa dell'accertamento entro un anno dalla data del decreto del Presidente della Repubblica. Tuttavia, la multa o l'ammenda è ridotta ad un

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*).

Art. 9.

(Condizioni per la concessione di amnistia per i reati in materia di imposte dirette)

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei Deputati*).

quinto della misura prevista dalla legge per ogni infrazione qualora manchi la definizione amministrativa entro il termine suddetto.

Art. 10.

(Condizioni per la concessione di amnistia per i reati in materia di tasse e imposte indirette sugli affari)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia per i reati indicati nel numero 2) dell'articolo 4 sia subordinata alle seguenti altre condizioni:

1) che, trattandosi di omessa denuncia, il contribuente a carico del quale non sia stato ancora iniziato l'accertamento di ufficio, presenti la prescritta dichiarazione nel termine di 120 giorni dalla data del decreto del Presidente della Repubblica;

2) che, trattandosi di infedele denuncia, il contribuente al quale non sia stata ancora notificata alcuna rettifica di ufficio, completi, entro lo stesso termine, la dichiarazione presentata;

3) che, trattandosi di morosità nel pagamento dei tributi o canoni, ovvero di omissione di operazioni o di formalità previste dalla legge, il contribuente paghi i tributi o canoni o adempia alle prescritte operazioni o formalità nel termine di 120 giorni dalla data del decreto del Presidente della Repubblica.

Per i reati preveduti dalle leggi sull'imposta generale sull'entrata e connessi a quelli indicati nei numeri 1), 2) e 3) dell'articolo 3 si applicano le disposizioni dell'articolo 8.

Le dichiarazioni e le rettifiche di cui ai numeri 1) e 2) del presente articolo sono improduttive di ogni effetto, se non interviene la definizione amministrativa dell'accertamento entro un anno dalla data del decreto del Presidente della Repubblica. Tuttavia, la multa o l'ammenda è ridotta ad un quinto della misura prevista dalla legge per ogni infrazione qualora manchi la definizione amministrativa entro il termine suddetto.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*).

Art. 10.

(Condizioni per la concessione di amnistia per i reati in materia di tasse e imposte indirette sugli affari)

Identico.

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei Deputati*).

Art. 11.

(*Obbligo di presentazione*)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che i benefici dell'amnistia e dell'indulto previsti dagli articoli 1 e 2 della presente legge non si applicano nei confronti di coloro che si siano volontariamente sottratti all'esecuzione di un mandato o ordine di cattura ovvero di carcerazione, qualora non si presentino al giudice entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica.

Art. 12.

(*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 riporti, entro cinque anni dalla data dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica, altra condanna per delitto non colposo a pena restrittiva della libertà personale della durata non inferiore a mesi sei.

Art. 13.

(*Rinuncia all'amnistia*)

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.

In tal caso, ove segua condanna, l'amnistia non è più applicabile.

Art. 14.

(*Termine di efficacia dei benefici*)

Salvo quanto disposto dell'articolo 1, lettere a) ed e), il Presidente della Repubblica

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*).

Art. 11.

(*Obbligo di presentazione*)

Identico.

Art. 12.

(*Revoca dell'indulto*)

Identico.

Art. 13.

(*Rinuncia all'amnistia*)

Identico.

Art. 14.

(*Termine di efficacia dei benefici*)

Identico.

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei Deputati*).

è delegato a stabilire che l'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi fino a tutto il 23 ottobre 1958.

Art. 15.

(*Entrata in vigore*)

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*).

Art. 15.

(*Entrata in vigore*)

Identico.