

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

497^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 7 OTTOBRE 1986

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente SCEVAROLLI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	Annunzio di presentazione.....	Pag. 4
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILAN- ZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI		Assegnazione	4
Variazioni nella composizione	3	Nuova assegnazione	5
COMMISSIONI PERMANENTI		Approvazione da parte di Commissioni per- manenti	5
Variazioni nella composizione	3	Presentazione di relazioni	6
GRUPPI PARLAMENTARI		GOVERNO	
Ufficio di presidenza	3	Trasmissione di documenti	6
DISEGNI DI LEGGE		CORTE COSTITUZIONALE	
Trasmissione dalla Camera dei deputati.....	3	Ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità	6
Annunzio di presentazione e assegnazione ...	4	DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCE- DERE IN GIUDIZIO	
		Deferimento	6

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti Pag. 6

DISEGNI DI LEGGE**Discussione:**

«Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto» (1859):

PRESIDENTE	7
VITALONE (DC), relatore.....	7
LEONE (Misto)	12
FILETTI (MSI-DN).....	15
COVI (PRI)	20
* SIGNORINO (Misto-P. Rad.).....	23

PINTUS (Sin. Ind.)	Pag. 25
RUSSO (Sin. Ind.)	27
VASSALLI (PSI)	29
PALUMBO (PLI)	41

MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni	50
Annunzio	51, 52

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 OTTOBRE 1986.....

56

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17).
Si dia lettura del processo verbale.

COLOMBO VITTORINO (V.), segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 2 ottobre.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Anderlini, Argan, Donat-Cattin, Fanti, Fassino, Loprieno, Meoli, Oriana, Ruffilli, Taviani, Ulianich.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Bufalini, Saporito, a Buenos Aires, per attività della Sessione dell'Unione Interparlamentare; Cossutta, a Venezia, al Convegno sui problemi dei bilanci regionali.

Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Il senatore Lipari ha rassegnato le proprie dimissioni da componente la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Il senatore Aliverti è stato chiamato a far parte della suddetta Commissione.

Commissioni permanenti, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Su designazione del Gruppo comunista sono state apportate le seguen-

ti variazioni alla composizione delle Commissioni permanenti:

5^a Commissione permanente: il senatore Miana entra a farne parte.

11^a Commissione permanente: il senatore Miana cessa di appartenervi; il senatore Gigli entra a farne parte.

Su designazione del Gruppo Misto sono state apportate le seguenti modifiche alla composizione delle Commissioni permanenti:

1^a Commissione permanente: il senatore Fosson entra a farne parte in sostituzione del senatore Brugger, deceduto.

9^a Commissione permanente: il senatore Fontanari entra a farne parte in sostituzione del senatore Brugger, deceduto.

Gruppi parlamentari, ufficio di presidenza

PRESIDENTE. In data 1^o ottobre 1986, il senatore Cannata è stato eletto membro dell'Ufficio di Presidenza del Gruppo comunista, in qualità di segretario.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. In data 3 ottobre 1986, il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 3883. — «Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1986» (1974) (Approvato dalla Camera dei deputati);

C. 3882. — «Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1985» (1975) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

C. 4019. — «Differimento dei termini di scadenza dei contributi dovuti al Servizio contributi agricoli unificati (SCAU)» (1976) (*Approvato dalla 13^a Commissione permanente della Camera dei deputati*).

**Disegni di legge,
annunzio di presentazione e assegnazione**

PRESIDENTE. In data 4 ottobre 1986 è stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della marina mercantile:

«Conversione in legge del decreto-legge 3 ottobre 1986, n. 619, recante misure urgenti per il risanamento delle gestioni dei porti e per l'avvio della riforma degli ordinamenti portuali» (1977).

In data 6 ottobre 1986 detto disegno di legge è stato deferito in sede referente alla 8^a Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), previ pareri della 1^a, della 5^a, della 6^a e della 11^a Commissione permanente.

La 1^a Commissione permanente, udito il parere della 8^a Commissione, riferirà all'Assemblea nella seduta del 9 ottobre 1986, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

In data 6 ottobre 1986 è stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro del commercio con l'estero:

«Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 1986, n. 628, recante misure urgenti per il sostegno dell'esportazione» (1979).

Detto disegno di legge è stato deferito in sede referente alla 10^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo), previ pareri della 5^a e della 6^a Commissione.

La 1^a Commissione permanente, udito il parere della 10^a Commissione, riferirà all'Assemblea nella seduta del 9 ottobre 1986, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. In data 3 ottobre 1986, è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

CHIARANTE, NESPOLO, VALENZA, ARGAN, BERLINGUER, CANETTI, MASCAGNI e PUPPI. — «Norme per l'innalzamento dell'obbligo scolastico e per il riordino dell'istruzione secondaria superiore» (1973).

In data 6 ottobre 1986, è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

VENANZETTI, COVI e FERRARA SALUTE. — «Determinazione legislativa delle procedure per gli interventi straordinari per la città di Roma» (1978).

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

alla 5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali):

«Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome per l'anno finanziario 1986» (1974) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 1^a, della 2^a, della 3^a, della 4^a, della 6^a, della 7^a, della 8^a, della 9^a, della 10^a, della 11^a e della 12^a Commissione;

«Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1985» (1975) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), previ pareri della 1^a, della 2^a, della 3^a, della 4^a, della 6^a, della 7^a, della 8^a, della 9^a, della 10^a, della 11^a e della 12^a Commissione;

alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

«Contributo all'Accademia nazionale dei Lincei» (1949), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Disegni di legge, nuova assegnazione

PRESIDENTE. Su richiesta della 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il seguente disegno di legge, già assegnato a detta Commissione in sede referente:

NERI ed altri. — «Autorizzazione alla cessione al comune di Cortina d'Ampezzo di alcuni immobili patrimoniali disponibili dello Stato, siti in detta città, in permuta di terreni di proprietà comunale siti nella stessa città e necessari per la costruzione di nuove caserme per la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri» (1940).

Su richiesta della 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), in data 6 ottobre 1986, sono stati deferiti in sede deliberante alla Commissione stessa i seguenti disegni di legge, già assegnati a detta Commissione in sede referente:

BASTIANINI ed altri. — «Proroga del termine di privatizzazione dell'aeroporto di Torino Caselle» (1526);

Deputati SALERNO ed altri. — «Proroga della gestione privata dell'aeroporto di Torino Caselle» (1838) (Approvato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

«Gestione dell'aeroporto di Venezia» (1897).

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

PRESIDENTE. Nelle sedute del 2 ottobre 1986, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

PAVAN ed altri. — «Disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle Regioni, agli Enti pubblici ed alle Amministrazioni dello Stato» (328); GARIBALDI ed altri. — «Recupero delle posizioni assicurative del personale degli enti mutualistici e delle gestioni sanitarie soppresse e dell'indennità *una tantum* prevista dai regolamenti di previdenza degli enti di provenienza (articoli 67 e 68 della legge n. 833 del 1978)» (569) e «Disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle amministrazioni dello Stato» (843), *in un testo unificato, con il seguente titolo*: «Disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle altre amministrazioni dello Stato»;

4ª Commissione permanente (Difesa):

«Ordinamento del servizio dei fari e del segnalamento marittimo» (1791);

7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

«Snellimento delle procedure per l'iscrizione alle scuole italiane del territorio nazionale degli alunni provenienti dall'estero o da scuole straniere in Italia» (818);

Deputati PISANI ed altri. — «Norme per la copertura dei posti di organico vacanti degli uffici periferici della pubblica istruzione» (1599) (Approvato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati);

8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

«Norme sulla gestione delle case-albergo delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni» (1357);

«Integrazione agli articoli 744 e 748 del codice della navigazione approvato con regio

decreto 30 marzo 1942, n. 327» (1449) (*Approvato dalla 10^a Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Disegni di legge, presentazione di relazioni

PRESIDENTE. A nome della 2^a Commissione permanente (Giustizia), in data 6 ottobre 1986, il senatore Vitalone ha presentato la relazione sul disegno di legge: «Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto» (1859).

Governo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Nello scorso mese di settembre, i Ministri competenti hanno dato comunicazione, ai sensi dell'articolo 7 della legge 27 luglio 1962, n. 1114, delle autorizzazioni revocate o concesse a dipendenti dello Stato per assumere impieghi o esercitare funzioni presso enti od organismi internazionali o Stati esteri.

Detti elenchi sono depositati in Segreteria a disposizione degli onorevoli senatori.

Il Ministro dei lavori pubblici, con lettera in data 26 settembre 1986, ha trasmesso il primo programma stralcio annuale attuativo del piano decennale della viabilità di grande comunicazione di cui all'articolo 2 della legge 12 agosto 1982, n. 531.

Detta documentazione sarà inviata alla 8^a Commissione permanente.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento per la funzione pubblica — con lettere in data 30 settembre 1986, ha trasmesso, in osservanza al disposto dell'articolo 6, comma 18, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986), le comunicazioni illustrative in ordine a particolari esigenze di personale delle Forze armate concernenti il richiamo in servizio: di un maggiore generale medico in ausiliaria dell'Aeronautica militare, di un colonnello medico in ausiliaria dell'Esercito, di un colonnello medico in ausiliaria dell'Aeronautica militare, di dieci ufficiali del Corpo specialisti della Marina militare e di nove ufficiali dell'Esercito.

Le anzidette comunicazioni saranno inviate alla 4^a e alla 5^a Commissione permanente.

Corte costituzionale, ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per il giudizio di legittimità

PRESIDENTE. Nello scorso mese di settembre sono pervenute ordinanze emesse da autorità giurisdizionali per la trasmissione alla Corte costituzionale di atti relativi a giudizi di legittimità costituzionale.

Tali ordinanze sono depositate negli uffici del Senato a disposizione degli onorevoli senatori.

Domande di autorizzazione a procedere in giudizio, deferimento

PRESIDENTE. Le seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio sono state deferite all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari:

contro il senatore Curella, per il reato di cui all'articolo 317 del codice penale (concussione) (*Doc. IV, n. 76*);

contro il senatore Damagio, per il reato di cui all'articolo 20, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive (*Doc. IV, n. 77*);

contro il senatore Frasca, per il reato di cui agli articoli 61, numero 9, 110, 624 e 625, numeri 2, 5 e 7, del codice penale (concorso in furto aggravato) (*Doc. IV, n. 78*).

Corte dei conti, trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti

PRESIDENTE. Il Presidente della Corte dei conti, con lettera in data 1^o ottobre 1986, ha trasmesso, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la determinazione e la relativa relazione sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti, per gli esercizi dal 1982 al 1984 (*Doc. XV, n. 114*).

Detto documento sarà inviato alle competenti Commissioni permanenti.

Discussione del disegno di legge:**«Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto» (1859)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto».

Prima di iniziare lo svolgimento di questo punto all'ordine del giorno credo, interpretando il sentimento di tutti i colleghi, di dover rivolgere al presidente della Commissione giustizia e a tutti i membri di essa un caldo ringraziamento per la solerzia e l'attenzione con la quale si sono dedicati, sacrificando anche buona parte delle loro vacanze, all'esame di questo provvedimento che oggi discuteremo e di due precedenti che nelle settimane passate sono stati approvati.

A lui personalmente un particolare ringraziamento, visto che altri incarichi nel frattempo avevano oberato la sua persona.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Vitalone, il quale ha chiesto di integrare la relazione scritta. Lo ringrazio di averla stesa benchè i tempi fossero molto ristretti.

VITALONE, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro di grazia e giustizia, il breve intervallo intercorso fra l'approvazione del disegno di legge in Commissione e il dibattito in Aula ha impedito di tracciare nella relazione scritta una ordinata sintesi di tutti i più significativi passaggi del nostro confronto. Un confronto appassionato, intenso, ricco di stimoli, aperto alle novità e non indifferente all'esigenza di una revisione critica dell'abitudine legislativa a ritagliare le proprie scelte su modelli ampiamente già sperimentati anzichè avventurarsi fra le insidie del nuovo per ricercare soluzioni eventualmente più adeguate alle attualità dei problemi. In tal modo abbiamo scelto un cammino non facile, ma credo sia giusto riconoscere che se il testo all'esame del Parlamento offre oggi apprezzabili aspetti di originalità rispetto ad una tradizione pressochè inderogata di modelli conformi, ciò è in ragione dell'impegno con il quale è stato

affrontato il delicato lavoro, scrutando a fondo gli allineamenti delle singole scelte alle grandi armonie del dettato costituzionale. Il sofferto confronto sul reato continuato, ad esempio, al di là dell'esattezza delle nostre conclusioni, è nato dal rifiuto di adagiarsi su risposte semplificatorie e pur collaudate nel tempo, ma che avvertivamo fortemente elusive della necessità di correggere le forti distopie applicative del sistema, a meno di rischiare — direi meglio ampiamente meritare — una censura di difformità per lesione del fondamentale principio di uguaglianza.

La valorizzazione della speciale diminuzione prevista dall'articolo 98 del codice penale ha inteso corrispondere non soltanto ad una precisa scelta di differenziata e più acuta attenzione verso la devianza minorile ma anche alla situazione di straordinario disagio determinato dalla dilatazione della competenza del giudice dei minori per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 15 luglio 1983. Abbiamo avvertito come in questo delicatissimo settore, se non vi saranno interventi mirati ed incisivi ai quali peraltro il legislatore già sta attendendo, si corre il rischio di snaturare il ruolo e la funzione del giudice, non più chiamato ad intervenire sulla crisi giovanile, responsabilizzando le ambiguità adolescenziali, ma deputato ad interventi di «archeologia giudiziaria» su soggetti già da tempo adulti e già da tempo pienamente integrati nel mondo degli affetti e del lavoro. La scelta di negare ospitalità in questa sede all'indulto condizionato, previsto nell'originario articolo 10 del testo governativo, è giunta al termine di una attenta ricognizione delle speciali problematiche che abitualmente si riconnettono al doloroso problema delle tossicodipendenze. Non è una scelta regressiva; abbiamo ben chiaro che una legge, ogni tipo di intervento legislativo, deve possedere un suo grado di flessibilità in rapporto alle specificità tipologiche delle attività devianti che si intendono contrastare. Ci sono ben chiari i limiti, in questo specialissimo ambito, della risposta sanzionatoria e l'esigenza, mai come in questo caso avvertita, di un ricorso sistematico a tutte le scienze umane — secondo la celebre teorizzazione di Marc Ancel — in vista di un

approccio pluridisciplinare al fenomeno criminale e alle strategie di recupero per coloro che ne sono certamente vittime ma assai spesso, al contempo, ne sono pure non innocenti agenti diffusivi. Tuttavia, abbiamo convenuto che un'espansione del trattamento di favore organizzato con i recentissimi aggiustamenti delle norme di ordinamento penitenziario, al di là di profili non meramente estetici di disomogeneità dell'intervento legislativo e delle stesse difficoltà di gestione della procedura riabilitativa, avrebbe probabilmente generato effetti paradossali: la maggiore diffusione dell'utenza per conquistare gli spazi premiali del trattamento differenziato; la crescita di una domanda fittizia di riabilitazione idonea a scompensare i già fragili assetti dell'assistenza socio-sanitaria riservata ai tossicodipendenti, le gravissime conseguenze che il fallimento del programma terapeutico avrebbero determinato non soltanto sul piano dell'esecuzione penale (con la revoca dell'indulto), ma addirittura in termini di annientamento della già gracile personalità del condannato, restituito nella condizione peggiore ai circuiti della comunità carceraria. È un tema, onorevoli colleghi, sul quale si impone chiarezza; si impone chiarezza per le inevitabili delusioni che conseguiranno alla scelta legislativa e per le polemiche che presumibilmente vi si connetteranno.

Nella relazione scritta sono chiarite le non lievi difficoltà che avrebbe comportato l'accertamento *ex post* della sussistenza delle condizioni del beneficio e la stessa funzione disincentivante che il meccanismo avrebbe potuto assumere, avendo il tossicodipendente interesse ad accettare in ogni caso l'esito del giudizio prima di assoggettarsi ad un programma dall'epilogo incerto. Nello spirito della proposta governativa l'indulto era finalizzato ad offrire, ai tossicodipendenti già in fase di recupero o, comunque, disponibili a tentare la dissuefazione, la possibilità di continuare o di iniziare il trattamento, in alternativa alla detenzione. Ciò in coerente sviluppo all'idea di fondo che aveva già trovato attuazione nel decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144, concernente «l'affidamento in prova in casi particolari». I limiti di questo

provvedimento, che consente ai tossicodipendenti di evitare l'ingresso in carcere e l'esecuzione della pena, sono notoriamente costituiti: dall'applicabilità della misura alternativa ai soli soggetti che abbiano in corso il trattamento; dalla fissazione di un tetto massimo della pena non molto elevato (pari a due anni e sei mesi), dalla esclusione nominativa di alcuni reati. Il nuovo testo dell'articolo 47-*bis*, mentre ha esteso l'applicabilità della misura anche ai tossicodipendenti che intendano iniziare con l'occasione il recupero, ha portato a tre anni il tetto massimo della pena e ha eliminato ogni preclusione derivante dal titolo del reato. Si tratta di una modifica di rilevante portata, specie ove si consideri: che la pena presa in considerazione è non quella edittale, ma quella inflitta in concreto; che fra i reati prima esclusi vi era, ad esempio, il delitto di rapina che non sarà più di ostacolo all'affidamento, neppure nella fattispecie aggravata, in quanto la pena può essere contenuta nel limite dei tre anni, attraverso il meccanismo di compensazione di circostanze previsto dall'articolo 69 del codice penale.

A questo punto, onorevoli colleghi, la nostra riflessione: l'indulto condizionato avrebbe finito per costituire un macchinoso dopione dell'affidamento in prova, dal quale si sarebbe distinto per la qualità della condizione, risolutiva in un caso, sospensiva nell'altro. È anzi giusto dire che, nei limiti di pena previsti, la nuova disciplina dell'affidamento in prova realizza benefici più vasti, non soffrendo alcuna limitazione in relazione al titolo del reato.

Anche la meditata riflessione, collega Ricci, una riflessione durata più giorni, che abbiamo riservato al tema della violenza sessuale, recuperando gli sviluppi di un recente, importante, ancorché non concluso dibattito parlamentare, vuole testimoniare come la Commissione, negando qualunque forma di indulgenza ai reati di atti di libidine violenti e di violenza carnale, abbia inteso attualizzare la sua proposta, restituendo organicità e simmetria alla scelta legislativa.

Vi è, credo, nel giudizio di alcuni di noi un fondo di disappunto: se la tirannia del tempo (reso assai esiguo dal concomitante soprav-

venire sul principio dell'estate di una delicata crisi di Governo e dalla conseguente sospensione della ordinaria attività parlamentare) non lo avesse impedito, probabilmente avremmo potuto riservare più compiuta e concludente attenzione ad alcuni nodi che sono rimasti irrisolti. Mi riferisco, presidente Vassalli, alle esclusioni inerenti la figura del tentato, all'esigenza di rivisitare tutte le situazioni derogative che sono andate nel tempo ad infoltire non solo il catalogo delle esclusioni, ma anche quello delle inclusioni, in larga misura sconvolgendo le gerarchie di disvalore tracciate nelle dosimetrie del sistema sanzionatorio e rendendo irreperibile o almeno confusa la *ratio* della complessiva scelta. Mi riferisco all'esigenza di dedicare migliore e più solerte attenzione a quanto accade in materia di reati finanziari, ove, venuti meno di vincoli i pregiudizialità dell'accertamento tributario, si assiste alla crescita di uno smisurato numero di pendenze che non riguardano affatto l'evasione degli obblighi fiscali, ma trasgressioni e dimenticanze minori, spesso legate alla difficile lettura della disordinata produzione normativa. Basta pensare a quanto è accaduto con la dichiarazione annuale IVA per la scelta tra contabilità ordinaria e semplificata o per l'indicazione di errate percentuali di forfetizzazione per rendersi conto dell'opportunità di un intervento amnistiale, idoneo a decongestionare un carico di lavoro largamente improduttivo e scarsamente giustificato sul piano della rilevanza penale dei fatti perseguiti.

Senza tacere delle singolari conseguenze applicative indotte dal decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito nella legge 7 agosto 1982, n. 516, che all'articolo 2, prevedendo come fattispecie delittuosa l'omesso versamento di ritenute effettivamente operate, senza alcuna distinzione tra l'omesso ed il ritardato versamento della prestazione nè tra l'omissione concernente somme ingenti e quella relativa a valori irrisori, ha creato vaste fasce di indiscriminata criminalizzazione all'interno del sistema produttivo. Ma l'esigenza di non appesantire l'atto di clemenza per evitare che ne risultassero sterilizzati gli effetti nei confronti di quanti già si

trovano ad espiare pene ricomprese nel condono ha fatto aggio sulla possibilità di recuperare, attraverso una scelta mirata ed attenta, un rapporto di rinnovata credibilità e fiducia tra contribuente e fisco.

La Commissione, pur non appartenendo la specifica iniziativa alla sua primaria competenza, ha sollecitato l'amministrazione finanziaria a considerare il problema. Nel ritardo della risposta abbiamo convenuto di riservare ad autonoma sede lo studio degli interventi più diretti ed adeguati, tenendo conto oltretutto che già esistono proposte legislative, come la n. 1648 d'iniziativa del senatore Bonazzi ed altri, ad esempio, concernenti la particolare materia.

Non è un mistero che sempre più insistentemente si colgono note di insofferenza per il periodico ricorso a misure clemenziali, destinate ad operare in un settore, quello della giustizia penale, dove da tempo convivono componenti di lassismo e di repressivismo. Di qui la delicata problematica che ha trovato vasta eco nei lavori della Commissione. Ci siamo a lungo interrogati se fosse corretta ed opportuna una larga rinuncia alla pena, quale quella costituita dalla previsione di una amnistia generale e di indulto elargito per una vasta categoria di reati; e ciò a parte il discorso più specifico sugli aggiustamenti, sulle ricalibrature cui accennavo poc'anzi, che peraltro hanno riflessi concreti di indiscutibile rilevanza. Se è vero che il provvedimento di clemenza attualizza il momento dinamico del magistero punitivo con la rievocazione di realtà e sensibilità sociali ben diverse da quelle recepite nel vigente codice penale (aggiungerei: anche nel sistema *extra codicem*), è però altrettanto vero che esso si risolve in un intervento *ad limina*, non sempre capace di scongiurare soluzioni compromissorie, che mettono in gioco talvolta perfino la credibilità delle istituzioni.

La logica dell'amnistia e dell'indulto, credo sia onesto riconoscerlo, si esaurisce normalmente nella impunità e nella riduzione di pena *post factum*. Ricordo gli illuminati interventi del presidente Leone in Assemblea costituente. L'esigenza di adeguamento che a tale logica si correla presenta una connotazione minima rispetto alla generale esigenza

di rideterminazione delle fattispecie di illecito e di scelta di coerenti sanzioni. L'adeguamento, in quest'ultima evenienza, presuppone una rimediazione globale delle «tavole dei delitti e delle pene» sulla base di nuove espressioni culturali e sociali di cui il legislatore deve tener conto nel rispetto delle regole della dialettica democratica.

La negatività della prospettiva è stata motivata sotto diverse angolazioni. È stato affermato, ad esempio, che si è perduto il senso della originale funzione dell'istituto il quale, secondo la migliore dottrina, condivisa anche dal Giudice della conformità costituzionale, si connota come una risposta eccezionale di fronte a cause contingenti e a loro volta eccezionali. Questo nuovo provvedimento di clemenza, ennesimo anello di una lunga catena, denuncia con imponente evidenza i caratteri di una stanca *routine*, che largamente spiega quel diffuso atteggiamento di ripulsa che ha trovato articolati riscontri tra le stesse forze politiche.

Ma una visione realistica, io credo, impone la messa a bando di tante illusioni; l'atteggiamento ipercritico sulle misure clemenziali, pur previste dalla Costituzione, rischia di essere inconcludente e retorico almeno quanto quello del consenso; la persistente polemica sull'opportunità della clemenza non può non misurarsi con le prorompenti esigenze dell'alleggerimento del carico giudiziario e dell'eccezionale situazione in cui versano gli istituti penitenziari.

Quest'ultimo aspetto è quello che desta ovviamente maggiore preoccupazione. La paurosa dilatazione dell'inflazione carceraria non può essere seriamente negata. Ma non è soltanto un problema pur relevantissimo di numeri, è un problema di qualità della vita penitenziaria. Alcuni di noi hanno di recente toccato con mano le disumanità di Poggioreale, collega Greco. Poggioreale è un ambiente dove, ad onta del sacrificale impegno di tutti gli operatori penitenziari, assai spesso costretti a sopportare disagi non minori di quelli inflitti ai custoditi, si realizza la polare antitesi delle condizioni che dovrebbero servire ad avviare il recupero sociale del condannato; un'istituzione illegale, purtroppo assai simile ad altre di pari concentrazio-

ne, ove si creano complesse interazioni fra gruppi criminali che si riverberano sull'ambiente esterno, funzionando quali moltiplicatori di violenza e di devianza.

Aprire gli occhi su questa realtà, pur con la piena ed amara consapevolezza che i ritorni, per quanto dimostra la ininterrotta storia degli atti di clemenza, sono tutti o quasi tutti precoci e in negativo, è un preciso dovere politico, una riflessione responsabile, certamente non vicaria ad altre, che deve suggerire iniziative misurate ed attente.

Molte altre scelte ovviamente si impongono, scelte coraggiose, scelte vorrei dire audaci, scelte di riforma che rendano l'amnistia, come correttamente ha ricordato di recente il ministro Rognoni, un avvenimento accettabile perchè circoscritto e quasi incidentale nel quadro delle scelte di politica giudiziaria. Però non si parte da zero: l'ultimo biennio, questo scorcio di legislatura hanno registrato innovazioni profonde che, pur riguardando aspetti settoriali del processo penale, recuperano un discorso complessivo di più avanzata garanzia e giuridicità del sistema. Gli sforzi in atto per migliorare i profitti dell'«azienda giustizia», incidendo sui veicoli della dinamica giudiziaria, sulle strutture, sull'organizzazione dei servizi, sono molti ed imponenti. Basta pensare al disegno di legge per la riforma del codice di procedura penale che ha appena concluso il suo *iter* in comitato ristretto e si avvia all'esame della Commissione: un'ambiziosa scommessa di modernità e di civiltà che la IX legislatura, onorevoli colleghi, non deve mancare.

La via inaugurata nel 1981, con la prima organica legge di depenalizzazione, la n. 689, va percorsa con minore reticenza. Credo sia giusto rovesciare lo schema simbolico della criminalizzazione per impadronirsi del vantaggio sociale della complessiva funzionalità del sistema. Purtroppo antiche illusioni persistono e la potenzialità di scelte già altrove positivamente collaudate rimane del tutto inespressa. Penso ai miti della obbligatorietà e irretrattabilità dell'azione. Penso alla tiepida accoglienza riservata all'istituto del patteggiamento, quasi che non ne fosse già ampiamente collaudata in altri ordinamenti di non inferiore civiltà giuridica l'uti-

lità, specie per realizzare un giudizio definitivo e sollecito quando la controversia cade sul *quantum* della pretesa punitiva e non pure sull'*an*. Sento sempre più forte il fascino dell'idea che sia possibile un giorno spezzare gli schematismi rigidi della retribuzione e riaffermare quel sistema misto di valori, al quale guardava con squisita sensibilità il Costituente nell'assegnare all'emenda del reo un ruolo paradigmatico sul quale dovevano collimarsi i caratteri della dissuasione e del castigo. Sistema misto e flessibile, razionale e moderno, di portata e di valore sistematico, allineato ad una opzione costituzionale, quella dell'articolo 27, nè scettica, nè neutrale, ma sicuramente ispirata al progetto del recupero e della redenzione dell'individuo. Forse allora potremo guardare con maggiore disincanto alle varie forme di esenzione punitiva oggi elargite alle delazioni senza pentimento. Forse allora un'idea nuova della progressività dell'esecuzione penale si farà strada, affrancandoci dal sofferto rito delle celebrazioni amnistiali.

Oggi però scelte precise si reclamano per gli strumenti da porre a base di un'efficace repressione delle devianze. Una corretta lettura della Carta costituzionale impone di correlare indissolubilmente la tutela giuridico-penale agli interessi significativi e reali della collettività. Ed è incontestabile l'esigenza di utilizzare queste valenze in riferimento all'area cui inerisce il provvedimento di clemenza.

Solo in tal modo forse è possibile realizzare un superamento dell'attrito tra indulgenza e repressivismo. In tal modo forse si propone una risposta istituzionale volta davvero a neutralizzare il pericolo che riaffiora con quelle emergenze, che, ora come ora, rendono ineluttabili le statuizioni clemenziali.

Fuori dalle giuste correzioni del sistema, fuori dal corretto inserimento nella realtà della dimensione giudiziaria misurata sul bipolarismo gestione del processo - esecuzione della condanna, il discorso dell'amnistia suona vuoto e illusorio, l'atto di clemenza una elargizione abdicativa fonte di inutili ingiustizie. Una forte iniziativa si impone per evitare che nel breve termine, dissolti i benefici del provvedimento perdonatorio, si

ricompongano, accresciute, le negatività del sistema. Dall'irrazionale moltiplicazione dei cosiddetti reati bagatellari alla ipertrofia delle incriminazioni conseguenti ad un uso distorto e talvolta approssimativo degli strumenti della giurisdizione; dalla smisurata dilatazione dei tempi dell'istruttoria alle inutili complessità dei meccanismi del gravame, con ciò che ne consegue sul piano delle ormai sbiadite razionalità del sistema.

L'esperienza, tutta italiana, del reclamo *ad infinitum*, sotteso al principio del triplice grado di giudizio per qualunque tipo di reato ed arginato appena dalla regola del *devolutum*, sembra davvero aver fatto il suo tempo. Ma è un fenomeno inflattivo che non riusciremo a rimuovere se non correggeremo, oltre che le stesse frequenze amnistiali, l'anacronistica regola ad esempio di trascrivere al casellario giudiziario pure la condanna per la colpa più lieve, quasi marchio indelebile nella vita sociale del cittadino, con tutte le conseguenze pregiudizievoli note sul dispiegamento dell'ordinaria attività di lavoro.

Donde, la comprensibile scelta di protrarre al massimo, attraverso impugnazioni defattogatorie, rinvii e differimenti, il momento decisivo. Le parti evitano l'esaurimento della situazione giuridico-processuale, poichè conoscono che soltanto così la causa estintiva, sopravvenuta alla decisione, opererà radicalmente cancellando per intero il reato.

La disciplina che amplifica l'area dell'impugnazione con fuorvianti aggravati per gli uffici, dovrebbe formare — io credo — oggetto di una attenta rivisitazione. La dottrina, con particolare riguardo alla prescrizione (ma il discorso potrebbe forse parimenti farsi anche per l'amnistia), da tempo si è chiesta se non sia il caso di vietare nei gradi di impugnazione la declaratoria di cause estintive del reato sopravvenute alla pronuncia impugnata, rimandandone l'eventuale applicazione al momento dell'esecuzione. Ciò al fine di scoraggiare un contenzioso meramente strumentale e assai spesso privo di ogni spessore giustificativo.

Non sono che esempi, onorevoli colleghi, delle molteplici proiezioni lungo le quali è possibile cercare soluzioni sostantive che consentano di guardare ai provvedimenti di

clemenza come a strumenti davvero eccezionali e supplementari di una più alta e organica strategia di riforme.

Ho definito ambiziosa la sfida per il nuovo processo penale, ma si tratta di un'ambizione «possibile», se sapremo correlarvi una serie di gesti coerenti, come questo provvedimento, senza attardarci in diversivi di sterile contrapposizione ideologica, ma ricercando tutti insieme con ostinazione ciò che davvero può rendere migliore il nostro tempo. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Leone. Ne ha facoltà.

LEONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, debbo soltanto ribadire qui una posizione assunta alla Costituente, come ricordava poco fa il relatore, relativamente alla mia contrarietà all'istituto dell'amnistia, in genere e non solo a questa o ad altre amnistie. Tuttavia bisogna varare questo provvedimento e cercare di arricchirlo di elementi nuovi, sani, liberandolo da elementi che non convincono l'Assemblea.

Se fossi stato uno sprovveduto in materia di amnistia, questa mattina, aprendo il giornale, avrei letto con attenzione le interviste del senatore Palumbo e del nostro presidente Vassalli. Dice il senatore Palumbo: «L'amnistia è possibile... Quando si tratta di lentezza della giustizia, si pone rimedio in altro modo, cioè portando a compimento le riforme sostanziali di tutti i suoi meccanismi».

Il senatore Vassalli ieri, nella più ampia intervista concessa al «Corriere della sera» e oggi in questo sunto, nel «Tempo» dichiara: «Di amnistie non se ne devono fare più. Bisogna dimenticarne». Non poteva il presidente della Commissione giustizia andare oltre. Ma è ancora più grave l'altra affermazione del presidente Vassalli il quale dice che questo provvedimento dà luogo a un numero di sperequazioni tale che da ogni singolo parlamentare può essere fatta un'osservazione meritevole di essere presa in considerazione; si tratta cioè di un provvedi-

mento per così dire sbandato, tanto che ciascuno vi può porre mano.

Mi consenta in questa occasione, signor Presidente, di esprimere al senatore Vassalli, che presiede la Commissione giustizia per l'ultima volta qui in Aula, tutto il rammarico di noi componenti la Commissione per il fatto che lascia la presidenza della Commissione: egli è stato un presidente del quale eravamo tutti orgogliosi.

Ci domandiamo ora perchè è stata fatta questa amnistia. Pare, per alleggerire i procedimenti penali, per decongestionare le aule di giustizia. Riuscirà l'amnistia in questi intenti? A mio avviso, non ci riuscirà, come non ci è riuscita nessun'altra amnistia prima. E allora ci pentiremo di aver fatto un provvedimento che contiene molte ingiustizie e molte sperequazioni, come riconosce il senatore Vassalli, un provvedimento che è contrario alla logica e alla civiltà del nostro paese, perchè l'amnistia appartiene prevalentemente ai regimi monarchici.

Vogliamo domandarci, signor Presidente e onorevoli colleghi, se è possibile che il problema della giustizia sia risolto in Italia? Ma io non lo definirei più problema della giustizia: parlerei di voragine della giustizia; lei si trova di fronte, onorevole Rognoni, ad una voragine non ad un problema. Non si tratta infatti di intervenire qui o lì — ho visto in fretta un ordine del giorno che accelera l'iter del provvedimento che aumenta lo stanziamento per la giustizia — ma si tratta di assumere la responsabilità di adottare provvedimenti straordinari di carattere economico. Una volta ho affermato qualcosa che poteva sembrare paradossale: perchè non istituire una imposta per la giustizia? Oggi non è più un paradosso, perchè paghiamo la tassa sulla salute, anche chi, come me e lei, signor Presidente, la paga tre volte, come pensionato, come deputato o senatore, come avvocato e così via.

Ebbene, questa voragine non si riempie neppure con il nuovo codice di procedura penale: è bene parlarci chiaro. Su questo punto il dibattito frequente è: processo accusatorio o inquisitorio. Si tratta di due termini veramente superati, perchè se risaliamo storicamente a ciascuno di questi sistemi,

troveremo in ognuno di essi elementi validi: ecco perchè di regola i regimi continentali hanno adottato un sistema misto. Più che parlare di sistema accusatorio, parliamo di un sistema in cui siano valorizzati al massimo i diritti dell'imputato e l'oralità: questo è il processo che noi vogliamo. Ma questo tipo di processo decongestionerà la giustizia in Italia? Questo tipo di processo sarà capace di riempire quella voragine che si presenta innanzi all'attenzione del Guardasigilli?

Io dico che peggiorerà. Posso affermare che il processo che stiamo esaminando — perchè stiamo esaminando anche questo mostriciattolo alla Commissione giustizia e cioè la riforma del codice di procedura penale (che si è voluto elaborare ad un certo punto a trattativa privata, perchè prima che fosse varata la legge delega c'era già la commissione ministeriale istituita per l'elaborazione del codice che prendeva contatti con la Commissione del Senato, mettendosi d'accordo in una trattativa privata per quel che avrebbe dovuto essere il codice delegato) — anche questo nuovo sistema rallenterà la giustizia in Italia.

Non c'è più l'istruttoria? Non lo sappiamo, c'è e non c'è; sembra che ci sia, sembra che il pubblico ministero possa talvolta chiedere al giudice in ginocchio il permesso di verbalizzare quello che ha raccolto con la prima indagine. Queste carte però non si potranno portare in dibattimento. Si è detto scherzosamente che questo non è il processo alla Perry Mason: no, invece è proprio il processo alla Perry Mason! Immaginate, onorevoli colleghi, un dibattito con il processo nuovo quante ore dura se non si può dare lettura di niente, se bisogna iniziare tutto, facendo *tabula rasa* del passato, se l'accertamento deve avvenire in dibattimento: si deve verbalizzare e poi si discute. Vi dico che, allora, una causa che oggi impiega per il dibattimento un'ora, con il nuovo sistema impiegherà quattro o cinque ore. Moltiplichiamo allora, onorevole Ministro, moltiplichiamo, onorevoli colleghi, i processi attualmente giacenti per le ore di cui sarà maggiorata l'oralità e vedremo che questo tipo di processo non alleggerirà nessun peso.

Inoltre, non ho mai avuto risposta ad una obiezione che feci proprio in quest'Aula: noi

varando quel processo costruiamo il processo dei ricchi perchè la *cross-examination* voi sapete in che cosa consiste: essa mira a creare il duello tra le parti e dà luogo quindi a tutte le possibili sperequazioni. Badate che inizialmente il primo progetto governativo voleva escludere il giudice anche dal fare domande, e quindi il giudice doveva solo assistere come uno stupido alla *cross-examination*! Abbiamo poi dovuto lottare per consentire al giudice di introdursi nella *cross-examination* come se fosse un estraneo, come se non fosse il vero protagonista perchè è con la sua sola coscienza che deve accertare la verità: ebbene, onorevoli colleghi, questo dibattito, questa *cross-examination* può mettere di fronte un grande avvocato come Giuliano Vassalli e un giovanissimo avvocato, perchè l'imputato è povero e a stento potrà pagare o portare quattro polli come Renzo ad un giovane avvocato. È possibile mai che un Parlamento serio e una democrazia seria si possano innamorare delle frasi «accusatorio» o «inquisitorio», come fossero tabù? Direbbe Bacone, «*idola tribus*». Sono proprio forme di fissazione: è possibile che questo tipo di processi possa giovare alla giustizia in Italia?

Ma vi dico di più. I grandi processi, i maxi processi indiziari chi li fa? Se fosse stato vigente in Italia il codice che ci viene presentato in questi giorni in Commissione, in relazione agli accertamenti sui reati mafiosi o alle grandi forme di delinquenza, non si sarebbe potuto ottenere niente, perchè il pubblico ministero avrebbe dovuto rimettere gli imputati dinanzi al tribunale, alla corte senza mandargli un pezzo di carta. Ecco perchè dobbiamo stare attenti, non dobbiamo illuderci che con l'amnistia si possa o non si possa decongestionare i tribunali e le carceri; forse ciò sarà possibile per qualche mese, ma poi di nuovo saranno affollati.

Pensiamo invece a costruire. Anticipo in questa sede una mia posizione (chiedo scusa se sono uscito *extra moenia*, ma anche il relatore lo ha fatto): quando prossimamente verrà alla nostra attenzione la riforma del codice di procedura penale, dovremo avere gli occhi aperti e rimanere insensibili al richiamo delle sirene «accusatorio» e «inquisitorio».

E a proposito del processo accusatorio ricordiamoci anche che l'imputato deve difendere la propria posizione. Onorevole relatore, sono in dissenso con lei per quanto riguarda la posizione del reo, cioè sulla materia della pena. Presso la Costituente ho vissuto personalmente questo problema: insieme al defunto compianto collega Bettiol mi sono occupato dell'articolo 27. C'erano coloro, come me e Bettiol, i quali volevano che la pena fosse definita solo come repressione; c'erano altri, di parere opposto, i quali volevano che la pena fosse una emenda. Anche in questo caso si verificarono i soliti idoli mentali: la sinistra correva appresso alle teorie dell'emenda (che erano di Garofalo e Ferri) e gli altri volevano mantenere in piedi una tradizione classica. Ebbene, non si voleva definire la pena e noi fummo onesti a dire: non la definiamo, apparterrà alla dottrina.

Ma proprio dal codice vigente si può evincere che la pena deve tendere alla rieducazione del reo e purtuttavia la sua sostanza è retributiva. Il codice penale dice che la pena è personale, cioè la pena si adatta alla persona come tale: la individuazione della pena importa carattere repressivo della pena. Il codice poi aggiunge che la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e deve tendere alla rieducazione del reo: ma anche la scuola classica, i più reazionari (come Lucchini) della scuola classica, non negavano che si dovesse tendere alla rieducazione del reo.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, chiedo scusa se mi dilungo ancora: voglio solo dare la spiegazione del concetto di necessità, della necessità cioè che si provveda urgentemente alla riforma del processo penale. Dico «il processo penale»: ma lo sapete che il processo civile è in condizioni ancora peggiori? Che quando si va all'udienza civile il magistrato fissa l'udienza collegiale fra un anno, fra due anni? Cose davvero assurde, sembrano scene da operetta, da film di Totò!

Ebbene, onorevoli colleghi, non possiamo risolvere questo grosso problema, chiudere questa voragine se non attendiamo prima alle strutture materiali e fisiche: palazzi di giustizia, carceri, magistrati, personale subalterno. Onorevoli colleghi, lo sapete che da

quello che mi risulta una stenografa a Roma per un'ora di lavoro prende fino a 100.000 lire? Bisognerebbe assumere migliaia di stenografi perchè quando durante il processo accusatorio si svolge il dibattimento non credo che vi sia un cancelliere che debba per tre ore scrivere eternamente e con grafia illeggibile. Questo è quanto ho detto in altre occasioni ed in altra veste.

Da Presidente della Repubblica inviai un messaggio alle Camere nel 1975 nel quale mi occupavo di tutti i problemi del paese e dicevo a tale proposito: «L'esigenza di un rinnovamento delle strutture resta oggi più urgente per l'imminente emanazione del decreto delegato di riforma del codice di procedura penale.» — allora ci illudevamo che passasse — «Sento il dovere di richiamare l'attenzione sul pericolo che se tale radicale svolta legislativa e quella già in atto della riforma penitenziaria» — l'abbiamo esaminata in questi giorni — «non fossero accompagnate dal contemporaneo apprestamento delle necessarie strutture, si rischierebbe di far naufragare l'amministrazione della giustizia in una situazione caotica e deludere le aspettative determinate dal nuovo ordinamento».

Signor Presidente, lei sa il destino di questo messaggio (consentitemi questo sfogo) che il Parlamento non volle prendere in considerazione e sa che il Presidente del tempo — lei, onorevole Presidente, queste parole non le avrebbe dette — dichiarò: «Noi non possiamo discutere il messaggio del Presidente perchè un dibattito privo dell'ancoraggio di proposte precise» — se avessi fatto delle proposte mi avrebbero denunciato alla Corte costituzionale — «è atipico rispetto agli strumenti previsti dai Regolamenti parlamentari» — cioè il messaggio del Presidente è atipico di fronte ai regolamenti parlamentari — «e risulterebbe distorsivo del significato del messaggio che» — udite, udite, o cittadini — «in quanto espressione della più ampia realtà del paese è diretto, attraverso il Parlamento, a tutte le componenti sociali...». Lo stesso accadde alla Camera dei deputati. Se è diretto, attraverso il Parlamento, a queste componenti, e voi prendete il messaggio e lo archiviate (signor Segreta-

rio generale non so in quale angolo), ciò disonora il Parlamento italiano.

Per quanto riguarda gli emendamenti che ho presentato mi rimetto alla loro stessa sostanza. L'emendamento 1.1 lo potete considerare ritirato; esso intendeva sostituire la parola: «amnistia» con l'altra: «indulto». L'emendamento 1.2 propone di comprendere nell'amnistia il reato previsto dall'articolo 324 del codice penale, quando manchi il profitto proprio o di terzi. Signor Presidente, è un reato quello dell'articolo 324 che attraverso gli anni da dottrina e giurisprudenza è stato così divaricato che non si sa più che cosa sia. Tempo fa feci un esempio in Cassazione (allora insegnavo): se avesse dovuto sostenere un mio esame il figlio di un amico ed io gli avessi dato un trenta meritato, era interesse privato in quanto non occorre neppure l'ingiustizia dell'atto ed il profitto. Pertanto, propongo di far rientrare nell'amnistia l'interesse privato quando manchi il profitto proprio o di terzi. Inoltre, con i miei emendamenti, chiedo che venga esclusa dall'amnistia la truffa che è il reato più frequente, nei confronti del quale la società italiana si trova in grande disagio. La truffa coinvolge la povera gente, coloro che fanno piccoli negozi, piccoli interventi, piccoli prestiti, eccetera. Infine, ho chiesto che le due norme dell'amnistia condizionata e dell'indulto condizionato siano ripristinate in quanto la prima condiziona l'amnistia per i reati colposi al risarcimento del danno, e mi pare dunque una norma opportuna: dobbiamo incentivare il risarcimento del danno, anzi dobbiamo ricordarci che lo Stato, tra le altre immoralità, non risarcisce il danno delle vittime di reati per i quali non vi è possibilità di risarcimento, cioè quella povera gente che muore sotto le ruote di un automobile ignota o sotto i colpi di un malandrino qualunque, gente per la quale non è prevista una lira di risarcimento e per la quale, anzi, viene inviata anche la nota di spese ospedaliere. Questa al nostro esame è invece una forma di incentivazione al risarcimento del danno. Così come una forma di incentivazione ad abbandonare la triste strada della droga è quella dell'indulto condizionato che si vuol sopprimere.

Ritengo pertanto, onorevoli colleghi, che questi miei emendamenti siano modesti, ma forti nella loro sostanza e tali da poter meritare la vostra approvazione. Con questi sentimenti auguro che si continui in questo lavoro dell'amnistia con lo stesso impegno, con la stessa serietà e, direi, con lo stesso spirito di cooperazione che è stato messo in evidenza. Vi ringrazio per aver ascoltato con attenzione questo mio discorso. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Filetti il quale, nel corso del suo intervento, svolgerà anche il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

ritenute le gravissime difficoltà di funzionamento della giustizia, addebitabili in larga parte ad eccessivo carico di lavoro ed a carenze numeriche di personale;

ritenuto che la esazione dei crediti iscritti nel campione penale comporta l'impiego di numerose persone, che, per recuperare somme spesso esigue, vengono sottratte alla normale e più proficua prestazione della loro opera;

ritenuto che il Senato della Repubblica ha già da quasi due anni approvata la proposta di legge che, in tema di esazione di spese giudiziali penali, prevede l'annullamento dell'articolo di credito iscritto a campione se l'ammontare delle spese di giustizia non è superiore a lire trentamila,

impegna il Governo:

ad esperire il più sollecito interessamento al fine di tradurre rapidamente in legge il testo legislativo già licenziato dal Senato della Repubblica, che prevede l'annullamento dell'articolo di credito iscritto nel campione penale sino a concorrenza dell'ammontare delle spese di giustizia nella misura non superiore a lire trentamila.

9.1859.1

FILETTI

Il senatore Filetti ha facoltà di parlare.

FILETTI. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, i provvedimenti di clemenza si ripetono, sono infiniti, come la bontà che da parte di alcuno o a favore di alcuni può essere infinita. Anche la pazienza può essere infinita e il popolo italiano è infinitamente paziente, è succube in quanto costretto a registrare un ennesimo strumento di amnistia e di indulto, che alla quasi generalità dei cittadini appare infinitamente ingiusto, atteso che dilata e coevamente restringe e persino annulla il senso di giustizia, di una giustizia che annaspa ed è claudicante.

Il Presidente della Repubblica, nel suo recentissimo incontro con il nuovo Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, ha denunciato l'esigenza di una revisione totale del nostro sistema legale, la necessità di grande coraggio «per voltare pagina». Il tran-tran periodico, quasi consuetudinario, stantio della elargizione di amnistie e di indulti non risolve certamente, neppure in esigua misura, gli annosi problemi della giustizia. Questi permangono, si perpetuano, si incancreniscono anche se convincentemente, e vorrei dire apparentemente, possano contribuire ad alleviare, ad attenuare per brevissimo tempo il sovraffollamento inumano delle carceri, con il pericolo o — meglio — la certezza del ritorno *in vinculis* entro quattro o cinque mesi di quasi tutti gli scarcerati, che riprenderanno a fare quello che avevano fatto in passato. Possono alleggerire, peraltro in misura minima, gli elefantiaci carichi giudiziari.

Che senso ha — ci domandiamo — varare, sfornare ogni due, ogni tre, anche ad intervalli di cinque anni sempre nuovi e allo stesso tempo vecchi provvedimenti di clemenza, ora inerenti a reati di competenza pretorile ed ora attinenti a reati finanziari? Fondatamente la Commissione affari costituzionali del Senato, nell'esprimere il parere sul disegno di legge delega al nostro esame, ha evidenziato che l'amnistia e l'indulto non possono essere utilizzati a fini celebrativi e non risolvono i problemi della giustizia. Nel contempo essa ha consigliato e ha ammonito i pubblici poteri di astenersi da preannunzi — che ci permettiamo di qualificare intem-

pestivi ed intemperanti — di provvedimenti di clemenza. Il nuovo disegno di legge delega per la concessione di amnistia ed indulto non trova alcuna effettiva e fondata giustificazione. Nella relazione che l'accompagna si vorrebbero attribuire ad esso natura e funzione di strumento integrativo e correttivo di una moderna politica criminale. Quale politica criminale? Il perdono o perdonismo, che sa tanto di espediente vetusto ed artificioso, non può certamente costituire idoneo mezzo per innovare, modernizzare il sistema legale, per reprimere l'illecito, per ripristinare la legalità, la liceità dei comportamenti e del vivere civile.

È da qualificare sforzo dialettico, parvenza di giustificazione l'asserzione secondo la quale la nuova iniziativa, contenuta peraltro nei limiti della politica di clemenza già adottata in passato, *ergo nihil novi* anche per il Governo, potrebbe fornire un adeguato supporto allo sforzo riformistico in atto, che si sarebbe concretizzato negli ultimi anni in una legislazione penale di particolare fecondità consistente in «incisive riforme» sia sul piano del diritto sostanziale che su quello del diritto processuale.

Con tutta sincerità riteniamo doveroso e conferente osservare che in effetti le radicali ed incisive riforme sono tuttora *de iure condendo* e a tutto concedere *in lento itinere*. È vero che la modifica della ripartizione della competenza penale adottata nel luglio del 1984 può considerarsi un passo in avanti, ma essa rappresenta appena un timido passettino nell'*iter* di una marcia defatigante lungo il circuito tuttora accidentato di una corsa che dovrebbe essere celere e scevra di ostacoli. È altrettanto vero, lo abbiamo rilevato altre volte, che costituzionalmente nessuna giustificazione è necessaria ai fini della concessione dell'amnistia e del condono, e che al riguardo, spesso, obiezioni di facciata o di costume si avanzano in ordine agli istituti di clemenza. La verità vera risiede nell'opportunità, più contingente che politica, di elargire benefici che non possono ritenersi fondati su presupposti di generosità umana o cristiana. L'opportunità trae, purtroppo, origine da una evanescente ed assai carente politica della giustizia che si è protratta per

molti lustri e che ha portato alla cosiddetta crisi della giustizia.

Con il ripetitivo ricorso all'amnistia e all'indulto si vorrebbe tentare l'eliminazione parziale — riteniamo marginalissima — di alcune delle molte scartoffie che si affastellano ed ammuffiscono nelle preture, nei tribunali, nelle corti di appello e perfino in Cassazione. Si vorrebbe tentare un alleggerimento della popolazione carceraria, ma la pretesa realizzazione di tali fini non legittima la estinzione del reato o la riduzione della pena per effetto di provvedimenti di clemenza perchè, a nostro avviso, l'apertura delle porte delle carceri ad una più o meno folta schiera di persone che vi scontano la pena per aver violato la legge penale è sempre un provvedimento pieno di rischi.

L'Italia — lo ribadiamo — è un paese nel quale le patrie galere si dischiudono periodicamente ad autentici galeotti solo perchè l'organizzazione della giustizia non è in grado di giudicare tempestivamente le loro colpe; è quel paese laddove l'intollerabile affollamento degli istituti carcerari, la correlativa scarsità dello spazio e l'insufficienza degli agenti di custodia non operano nel senso di preparare e realizzare nell'espiazione della pena la riabilitazione del detenuto e la sua restituzione ad una vita libera e sana, bensì si trasformano in mera scuola di criminalità nei confronti di chi vi è appena avviato ed in strumento di perfezionamento a delinquere per chi già ha superato le prime prove di una carriera di pervertimento. A tali gravissimi, deleteri effetti uno Stato che si rispetti non può, non deve porre riparo con l'artificio del ricorso, e tanto meno del ricorso frequentissimo, alle amnistie ed agli indulti.

Dei provvedimenti di clemenza poi, dei quali la mia parte politica ha sempre sostenuto di non doversi far uso, non può *a fortiori* certamente abusarsi. Per converso in quest'ultimo quarantennio l'abuso di essi è stato frequentissimo, periodico; si è realizzato alla media *record* di un atto di clemenza per ciascun anno, ha avuto ricorrenze pressochè continuative ed a scadenze fisse che nella pubblica opinione ragionevolmente appaiono ancorate ad un obsoleto *instrumentum regni* e non sicuramente ad una realistica ed idonea

programmata revisione o ristrutturazione della giustizia nel nostro paese.

Inoltre è assai deprecabile e pericoloso che l'emanazione e l'applicazione dei provvedimenti di clemenza si annuncino, così come è avvenuto nel nostro caso, con rilevante anticipo e, come suol dirsi, a cuor leggero, dando luogo ad ansie ed aspettative, a speranze e a tensioni, a discussioni, a polemiche, a proteste che incidono assai negativamente quanto meno sul piano psicologico. Ho letto recentemente la ponderata ed arguta osservazione, che pienamente condivido, per la quale con queste cose non si scherza: l'amnistia è come l'aumento del prezzo della benzina, prima si fa e poi si annunzia.

Peraltro è certo che, enunciati i provvedimenti di clemenza, essi non possono più essere denegati e debbono necessariamente divenire operanti. Posto che amnistia ed indulto siano promessi, propagandati e proposti dal Governo, il loro eventuale rifiuto aggraverebbe ulteriormente i mali esistenti ed incombenti, sicchè occorre procedere sollecitamente al varo della legge delega. È proprio per quest'ultima ragione che la mia parte politica, pur contraria come sempre in linea di principio alla elargizione di atti di clemenza, non può esimersi dal dare il suo contributo nell'esame e nel perfezionamento dello strumento legislativo in discussione. Siamo tuttavia estremamente convinti che, qualunque sarà per essere la enucleazione del disegno di legge delega, rimarranno insoluti per effetto di esso gli annosi problemi della giustizia, che non si risolvono mediante rattoppi, con l'applicazione di pezze o con l'otturazione di qualche buco, ma esigono radicali e sostanziali modifiche, sia per quanto riflette il diritto sostanziale penale che quello processuale, sia per quanto concerne le strutture di carattere soggettivo e di carattere oggettivo, sia per quanto attiene alla disciplina penitenziaria.

Occorre al riguardo coordinare il lavoro dei due rami del Parlamento e procedere in avanti secondo un programma organico serio e continuo, celermente e senza remore, perchè l'ora rapidamente corre e le esigenze della giustizia e di giustizia non tollerano più ritardi, indecisioni, incomprensioni. Sia-

mo altresì del parere che amnistia e indulto vanno disattesi principalmente perchè spesso si traducono in atti ed effetti di vera e propria ingiustizia in danno delle vittime della criminalità.

Contrariamente a quanto avviene in Italia laddove, come è stato recentemente rilevato da un illustre magistrato, accanto alla posizione cosiddetta riparatrice vi è anche una posizione definita di solidarietà sociale, che tende a ricomporre le fratture del passato attraverso l'accoglimento delle tensioni umane e la riconciliazione — per usare un termine chiave del sistema ecclesiale — con un perdono, magari selezionato, all'estero, l'attenzione è rivolta soprattutto, per non dire esclusivamente, alla riparazione in favore delle vittime del crimine. In conseguenza gli eventuali provvedimenti di clemenza non dovrebbero, non possono non essere subordinati all'obbligo di riparare equamente e congruamente al pregiudizio morale e materiale causato dagli autori di atti criminali o da terzi responsabili alla vittima, ai suoi familiari o alle persone a suo carico.

Ex contrariis il disegno di legge delega sul quale ci stiamo intrattenendo solo marginalmente affronta tale problema, mentre nel suo complesso è quasi integralmente la riproduzione, la fotocopia di similari provvedimenti di clemenza del 1978 e del 1981. Per la verità in esso, all'articolo 3, è prevista l'amnistia condizionata per il delitto di lesioni personali colpose e gravissime e per il delitto di omicidio colposo. La condizione consiste nell'obbligo dell'imputato o del condannato di presentare entro il termine dei sei mesi l'idonea documentazione comprovante l'avvenuto risarcimento del danno derivante dal reato in favore degli aventi diritto oppure, in caso di rifiuto del pagamento, nell'obbligo di effettuare l'offerta reale e il relativo deposito della somma dovuta.

Parimenti all'articolo 10 dello stesso disegno di legge è previsto l'indulto condizionato per il caso che il tossicodipendente, anche se detenuto, abbia in corso un programma di recupero la cui idoneità sia certificata da una struttura sanitaria pubblica ovvero sussistano elementi oggettivi che facciano ritenere già realizzato il recupero.

Si tratta di due novità che la relazione che precede il disegno di legge di delega governativo qualifica importanti e significative in quanto costituenti innovazioni alla conservata impostazione generale caratterizzante i più recenti provvedimenti di clemenza. Ma proprio i predetti articoli 3 e 10 sono stati depennati dalla Commissione giustizia del Senato.

Quanto al primo di essi, fondatamente, a nostro avviso, si è ritenuta inaccettabile la proposta di amnistia, unica al mondo, totale e generalizzata, ancorata a una sostanziale monetizzazione del reato. Non si possono invero premiare ed esonerare dalla sanzione penale i responsabili di lesioni gravissime e di omicidi colposi, compresi gli sconsiderati e temerari pirati della strada, i pazzi del volante, che causano orribile morte o intollerabili sofferenze a pedoni inermi o ad automobilisti tranquilli.

Non è peraltro accettabile l'incongruo sistema recepito dal disegno di legge in ordine alla determinazione del *quantum* risarcitorio del danno, facilmente suscettibile di marchingegni e di artifici e con troppa larghezza e aleatorietà demandata ad un illimitato ed eccessivo potere discrezionale del giudice.

Quanto alla norma dell'articolo 10, ben a ragione è stato sottolineato il pericolo che la disposizione possa sovrapporsi all'articolo 47-bis del disegno di legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, già approvato dai due rami del Parlamento. Tuttavia, in ordine a quest'ultima disposizione, è auspicabile l'introduzione di un emendamento che ne recuperi lo spirito e la sostanza. Per il resto, il testo licenziato dalla Commissione giustizia del Senato così come il disegno di legge delega, nella stesura originaria, riproducono in larghissima parte il *cliché* dei più recenti provvedimenti di clemenza, considerato che i reati amnestiabili sono in genere quelli compresi nella competenza pretorile, mentre l'indulto è limitato generalmente nella misura non superiore a due anni per le pene detentive e non superiore a lire 10 milioni per le pene pecuniarie.

Eccessivamente numerose, discutibilissime e opinabili sono per larga parte le inclusioni e le esclusioni oggettive e soggettive dell'am-

nistia e dell'indulto. In tema di provvedimenti di clemenza, si dovrebbe, si deve operare sulla base di criteri di carattere generale e oggettivo, tenendo conto esclusivamente della pena edittale. Fino a quando non si riforma il codice penale, fino a quando non si modificano le leggi speciali, non vi è alcuna ragione per far sì che nel beneficio dell'amnistia siano inclusi o da tale beneficio siano esclusi determinati reati che rispettivamente eccedano o non raggiungano il massimo della pena edittale, così come è da respingere l'esclusione di determinati reati dal provvedimento di indulto e per alcuni reati la ridotta quantificazione della pena generalmente posta a base della concessione del condono.

Questa volta la elencazione delle inclusioni e delle esclusioni oggettive e soggettive si è accresciuta sicchè ben può addebitarsi al legislatore il fatto di operare in contrasto con il principio della parità di trattamento e con criteri ingiustamente o ingiustificatamente discriminatori.

Tuttavia è doveroso rilevare l'opportunità dell'esclusione dello stupro e degli atti di libidine, del furto in appartamento, dello scippo, dei reati riguardanti la pubblica amministrazione, e particolarmente dei reati commessi dai cosiddetti «ladri di Stato», della diffamazione a mezzo della stampa e con mezzi radio-televisivi, dei reati di particolare allarme sociale, tra i quali quelli di natura terroristica.

Non vi è alcun motivo di mantenere le previsioni relative ad alcuni reati valutari, essendo queste assorbite dalla già entrata in vigore legge di riforma della materia. La clemenza sarebbe solo apparente perchè in realtà si perdonerebbe soltanto ciò che il legislatore riformista non considera più reato per aver riconosciuto che in effetti nel 1976 — così come da noi allora denunciato — troppo si era calcata la mano con la sanzione penale.

Il mio Gruppo politico ha contribuito all'accoglimento delle non poche modifiche al testo governativo, tra le quali alcune di particolare rilevanza. Tra esse è dato sottolineare l'estensione dei provvedimenti di clemenza ai fatti verificatisi sino all'8 giugno

1986, adottato a seguito di emendamento per primo presentato dal Movimento sociale italiano-Destra nazionale e fatto proprio dal comitato ristretto; e ciò sotto il riflesso dell'osservanza del principio costituzionale della parità di trattamento tra cittadini, non esistendo alcuna ragione politica o morale per denegare i benefici di clemenza alle persone che hanno commesso i fatti sino al giorno precedente alla comunicazione della proposta di delegazione da parte del Governo alla Presidenza del Senato della Repubblica, dell'unica proposta, cioè, esaminata da questa Commissione giustizia che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, è da ritenersi indicativa e pienamente valida ai fini della determinazione della data di commissione dei reati rientranti nell'amnistia e nell'indulto.

Abbiamo altresì proposto l'applicazione dell'amnistia ai reati di abusivismo edilizio e di inquinamento per necessità e di limitata entità. E' augurabile che questa Assemblea, alla quale è stato rimesso l'esame, accolga la proposta, considerate le ragioni di carattere sociale che giustificano i relativi emendamenti.

Il mio Gruppo politico attende le definitive determinazioni sull'intero testo legislativo al nostro esame ed in tale attesa, ribadendo la contrarietà in ogni tempo espressa in ordine ai provvedimenti di amnistia e di indulto, specialmente quando essi sono assai frequenti e sostanzialmente periodici, evidenzia ancora una volta che la sanzione penale, in conformità al precetto costituzionale, deve tendere alla rieducazione del reo, ma non può essere caducata totalmente o quasi negli effetti di prevenzione e di repressione ad essa connaturati.

L'aggiunzione ripetitiva e periodica di amnistie ed indulti ad altri strumenti legislativi, quali gli arresti domiciliari, la liberazione condizionale, la semilibertà e la liberazione anticipata, può suonare ed in effetti costituisce strumento di lassismo e di eccessiva ed ingiustificata generosità nei confronti di chi ha operato delittuosamente e contro la legge, con conseguente cedimento dello Stato, svilimento delle istituzioni e vive apprensioni ed anche delusione e rabbia per i cittadini one-

sti che aspirano a vivere e ad operare serenamente e laboriosamente, senza l'incubo di soggiacere alla violenza e all'illecito. È per queste ragioni che non si può aderire al diluvio dei continui provvedimenti di clemenza che, peraltro, tosto che sono enunciati, il Parlamento non può più denegare, ma soltanto può limitare ed attenuare negli effetti generalmente negativi, anche se realisticamente non servono ad eliminare e neppure alleviare notevoli carenze della giustizia.

È da augurare che il provvedimento al nostro esame sia l'ultimo dopo una lunga serie quarantennale. Non è però da ritenere che sia alle porte altro atto di clemenza, particolarmente quello afferente i reati tributari, che di solito segue a ruota la concessione di amnistia e di indulto per i reati non finanziari e comuni e che, a causa e per effetto della fame di «pecunia» dello Stato, è da attendere nei tempi brevi?

A questo punto, brevissimamente illustro l'ordine del giorno, che ho presentato. Esso è teso ad accelerare l'iter e la definitiva decisione in ordine alla proposta legislativa che ho avuto l'onore di presentare già nella scorsa legislatura e reiterare all'inizio della corrente; proposta per due volte approvata dal Senato della Repubblica.

Al fine di attenuare le gravissime difficoltà di funzionamento della giustizia addebitabili in larga parte ad eccessivo carico di lavoro degli organi giudiziari ed a carenze numeriche di persone addette ai servizi, è certamente opportuno scaricare non pochi dipendenti dell'amministrazione giudiziaria dall'oneroso impegno di procedere al recupero di somme spesso esigue annote nel campione penale quali spese di giudizio.

L'abbandono o annullamento dell'articolo di credito nella limitata misura di lire trentamila non comporta alcuna effettiva perdita di entrate per lo Stato e si traduce in rilevante beneficio per l'esplicazione dei servizi giudiziari, atteso che consente a numerose persone di svolgere la normale e più proficua prestazione della loro opera sottraendole ad una attività inutile ed inconferente che in effetti si traduce in mera passività di rendimento e di profitto.

Il testo legislativo, purtroppo, non è stato ancora definitivamente approvato. Poiché ragioni di opportunità e di urgenza lo consigliano, acquisita l'unanime adesione dei colleghi componenti questa Commissione giustizia — che ringrazio — mi permetto di raccomandare al Governo di esperire il più valido interessamento perchè il disegno di legge si traduca al più presto in legge operante. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Covi. Ne ha facoltà.

COVI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il provvedimento di amnistia ed indulto giunge all'esame dell'Aula dopo una lunga gestazione. A prescindere dalle iniziative parlamentari alla Camera dei deputati risalenti al luglio e al novembre dello scorso anno (peraltro isolate), il dibattito sull'opportunità o meno di un nuovo, ennesimo, atto di clemenza ha assunto toni clamorosi a cavallo tra la fine del 1985 e l'inizio dell'anno in corso, è proseguito per mesi e mesi sfociando alla fine nel disegno di legge governativo comunicato alla presidenza del Senato il 9 giugno scorso. Nella relazione che lo accompagna il Ministro di grazia e giustizia del tempo si sforza di superare le obiezioni di fondo che da più parti, quasi con un effetto corale, si sono levate e si levano contro gli istituti previsti dall'articolo 79 della Costituzione e soprattutto contro l'abuso che se ne è fatto durante questi quarant'anni, attraverso frequentissime reiterazioni di tali strumenti. Si rivendica al nuovo provvedimento la funzione di strumento integrativo e correttivo di una moderna politica criminale e lo si giustifica con le più recenti riforme sul piano del diritto sostanziale e del diritto processuale penale, richiamando in realtà solo la legge del 31 luglio 1984, n. 400, che ha ampliato la competenza del pretore, ha attribuito alla corte d'appello la competenza per le impugnazioni avverso le sentenze del pretore ed ha istituito il rito direttissimo dinanzi alle preture. Dunque, lo scopo del provvedimento sarebbe quello di ovviare all'impatto che la suindicata nuova

disciplina ha avuto sulle strutture giudiziarie mentre si assume che, essendo da ritenere prossima la conclusione dell'*iter* parlamentare della legge delega per il nuovo codice di procedura penale, occorre anche per tale motivo alleggerire il carico che grava sull'amministrazione della giustizia al fine di poter dedicare maggiori energie all'attuazione della conseguente riforma del rito penale.

Sono tutti argomenti non convincenti, specialmente il secondo, fondato sulla riforma del codice di procedura penale, perchè se è vero, o quanto meno auspicabile, che si giunga finalmente all'approvazione della legge delega, è anche vero che l'entrata in vigore del nuovo rito non si può considerare prossima — stante la necessità del successivo decreto delegato e la necessità di una nuova organizzazione delle strutture giudiziarie — affinché la riforma non si risolva, come tante altre volte è successo nel nostro paese e nei più svariati campi, in una astrazione incapace di produrre effetti pratici a causa della insufficienza ed inefficienza degli organismi che devono amministrarla. Sono, inoltre, argomenti che non superano le obiezioni di fondo alle quali ho prima accennato. La Costituzione esprime il carattere di eccezionalità dei provvedimenti di amnistia e di

indulto; l'eccezionalità è chiaramente indicata proprio dalla solennità dello strumento voluto per la concessione di tali benefici (atto del Presidente della Repubblica su legge di delegazione) tanto che la Corte costituzionale, nella sentenza qui più volte richiamata n. 175 del 1971, ha affermato che l'amnistia si giustifica solo quando si è in presenza di eventi eccezionali e limitati nel tempo che hanno dato luogo a fatti criminosi, che peraltro si siano esauriti, e di mutamenti di ordine sociale, ideologico o di costume che portino la coscienza comune a non ritenere più sanzionabili quei fatti. Inoltre la Corte aggiungeva l'inammissibilità di amnistie in occasione di ricorrenze e di celebrazioni. L'esperienza di questi anni è invece all'opposto; il carattere di eccezionalità si è dissolto e l'istituto è diventato quasi uno strumento di *routine*, per porre via via un tampone all'affollamento delle carceri e all'affollamento dei processi, talmente di *routine* che negli ambienti giudiziari e forensi, nei penitenziari, si fanno i calcoli degli anni e dei mesi decorsi dal precedente provvedimento per avallare l'aspettativa del prossimo o si studiano calendari celebrativi per individuare le possibilità che l'uno o l'altro prossimo anniversario inducano ad una nuova amnistia o ad un nuovo indulto.

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(Segue COVI). Tutto ciò avviene in una cornice nella quale la fiducia nelle istituzioni è ad un livello estremamente basso, in un paese nel quale a getto continuo fioriscono le para-amnistie e i para-condoni in ogni campo: in quello tributario, in quello contributivo, in quello dell'abusivismo edilizio, tanto per ricordare gli ultimi. Lo Stato di diritto, quello che gli uomini della mia generazione, allora ventenni durante la lotta popolare contro il fascismo e la liberazione, avevano sognato come la intrinseca sostanza di un ordinamento moderno, democratico e repubblicano svanisce così nel nulla, nel guasto continuo e quotidiano del senso dell'autorità dello Stato e della certezza della legge, della

sua efficacia precettiva e repressiva, dei comportamenti devianti e contrari ai beni di volta in volta tutelati. Questi guasti oltretutto si riscontrano attraverso provvedimenti dei quali è lecito dubitare anche della loro utilità pratica. Lo sfoltoimento della popolazione carceraria è un fatto effimero, un pannicello caldo di effetti limitatissimi nel tempo; nè oggi conseguirà un sostanzioso sfoltoimento del lavoro giudiziario già ridotto dalla depenalizzazione di cui alla legge n. 689 del 1981.

«Una moderna politica criminale» — come è testualmente detto nella relazione ministeriale — «esige ben altro, ben altri interventi: sul piano della legge penale sostanziale, sul

piano della legge penale processuale, sul piano dell'ordinamento carcerario, sul piano dell'ordinamento giudiziario, sul piano, infine, del rafforzamento e soprattutto dell'ammodernamento delle strutture giudiziarie. È qui che bisogna operare; un passo lo si è fatto per quanto riguarda l'ordinamento carcerario con la riforma votata dalle Camere e entrata in vigore pochi giorni fa, riforma che attua compiutamente il principio, proprio di una antica tradizione giuridica italiana e tradotto nella Costituzione della Repubblica, della funzione rieducativa della pena. I larghi sconti di pena (oltre gli altri istituti compresi in quel provvedimento), previsti per il carcerato che partecipa all'opera di rieducazione per il suo reinserimento nella società civile, dovrebbero incidere fortemente ai fini dell'abbandono della pratica dell'indulto generalizzato, che avrebbe oggi l'effetto di distruggere qualsiasi incentivazione dello sforzo ragionato del condannato alla partecipazione all'opera di rieducazione con l'intenzione di trarne profitto.

Però, tutto il resto è da fare: sul piano delle pene edittali, in taluni casi eccessive o non collimanti con la natura del reato, che meglio potrebbe essere represso con pene di tipo diverso da quelle che comportano la carcerazione; sul piano della legge processuale, attraverso il varo più sollecito possibile della riforma del codice di rito, accompagnato però da un adeguamento delle strutture giudiziarie e dell'ordinamento giudiziario, con tutti i problemi che esso comporta in ordine all'eccesso e alla progressione nella carriera, o meglio nelle carriere separate tra il ruolo dell'accusa e il ruolo del giudice, alla revisione anche delle circoscrizioni giudiziarie.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, con questo stato d'animo il Gruppo al quale appartengo ha partecipato ai lavori della Commissione giustizia e partecipa oggi alla discussione in Aula. Vi è una contrarietà di fondo, di principio agli istituti oggetto del provvedimento, contrarietà di fondo che d'altronde non è solo nostra, ma che è stata espressa anche da colleghi di altri Gruppi e anche da chi mi ha testè preceduto e qui ancora, per quanto riguarda l'amnistia,

espressa dal senatore Leone in modo del tutto coerente con quanto già sostenuto durante i lavori dell'Assemblea costituente sia nel dibattito della Commissione dei settantacinque sia in Aula. Eppure, malgrado questa contrarietà, vuoi rigorosamente espressa, vuoi serpeggiante, al nuovo provvedimento oggi al nostro esame si è alla fine pervenuti, ed esso porta la firma di un benemerito Ministro della giustizia per il quale, è noto a tutti, si è trattato di un parto assai sofferto. Si è pervenuti ad esso pressochè per un effetto a valanga, perchè quando di provvedimenti di questo genere si comincia dapprima a sussurrare, poi a parlare, poi a discutere (e qui se ne è parlato con tanta intemperività ed in modo tanto anomalo) è difficile fare una inversione di rotta radicale. Qualcosa si è rotto per effetto dell'annuncio, qualcosa si è mosso nelle carceri, qualcosa ha cominciato ad assopirsi nel lavoro giudiziario e di qui la pressochè fatale conseguenza della necessità di intervenire, di qui il nostro sofferto voto di adesione in sede di Governo, rispetto al quale non abbiamo fatto inversione di rotta, nè faremo inversione di rotta per un dovere di coerenza e di solidarietà di maggioranza, al quale un certo stile nel modo di fare politica ci lega e dal quale non defletteremo, in quanto siamo sempre pronti — e lo abbiamo dimostrato — a portare le nostre ragioni alle estreme conseguenze quando i valori in gioco lo esigono, come è avvenuto un anno fa, ma non a sdoppiarci restando al Governo e nel contempo dissociandoci dalle responsabilità conseguenti nella ricerca di presunti facili consensi: lasciamo ad altri simili comportamenti.

Daremo dunque il nostro voto al provvedimento in esame, se esso si manterrà nei limiti del testo varato dalla Commissione, nel quale sono stati salvaguardati quei due postulati fondamentali che abbiamo sempre posto con estrema chiarezza: che il provvedimento escludesse da ogni beneficio i rei di fatti legati al fenomeno del terrorismo, che del pari escludesse da ogni beneficio i colpevoli di reati contro la pubblica amministrazione.

Il nostro voto finale è condizionato a che, nell'esame dell'articolato in Aula, non si de-

fletta da questa linea, linea sulla quale ha convenuto la maggioranza di Governo e sulla quale si è avuta anche l'espressa convergenza dell'opposizione di sinistra. Vi è però un punto, sul quale il testo della Commissione non ci vede consenzienti, ed è quello di cui all'articolo 12, con il quale si è spostato il termine di efficacia dal 31 dicembre 1985, previsto nel testo governativo, all'8 giugno 1986, quindi al giorno precedente a quello della presentazione del disegno di legge alla Presidenza del Senato. La data del 31 dicembre 1985 era stata opportunamente individuata dal Governo, perchè è indubbio che l'effetto-annuncio si è quanto meno verificato da quella data, con tutte le implicazioni che possono esserne derivate sul piano della consumazione dei reati. E se è vero che dal punto di vista giuridico la data dell'8 giugno non lede la norma costituzionale, che vuole che gli effetti dell'amnistia e dell'indulto non siano previsti per un qualsiasi tempo successivo alla presentazione del disegno di legge delega, è altresì vero che qui ricorrono ragioni di opportunità perchè essi si fermino a data antecedente. L'affermazione che non è pensabile che il preannuncio abbia inciso sulla criminalità non appare credibile e, comunque, contrasta proprio con la *ratio* della norma costituzionale, quando la gestazione del provvedimento in questa occasione, come ho detto all'inizio del mio intervento, è stata tanto lunga, difficile sì, ma indicativa che il parto infine sarebbe avvenuto.

Confidiamo perciò che l'Assemblea torni ad apporre la data del 31 dicembre 1985, così come confidiamo che questa sia l'ultima volta che il Parlamento italiano debba occuparsi di temi rispetto ai quali l'opinione pubblica italiana, così avvertita e partecipe ai problemi della giustizia, così ansiosa di vedere tutelati i propri interessi morali e materiali da un'amministrazione giudiziaria più moderna e più sollecita, così intrisa, per antica tradizione, di senso del diritto e nella quale si verificano deviazioni in percentuali non più elevate di quelle che caratterizzano i paesi più civilizzati ed economicamente più avanzati, quella opinione pubblica italiana che — dicevo — dimostra un così alto grado di sensibilità negativa.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Signorino. Ne ha facoltà.

* **SIGNORINO.** Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, tenterò di fare un discorso che, temo, sembrerà ad alcuni colleghi troppo semplicistico, ma debbo confessare di provare grosse difficoltà nel comprendere questa vicenda parlamentare, e non credo che questo dipenda dal fatto che io non sono un tecnico del diritto; le difficoltà di comprensione, infatti, le trovo a livello di impostazione politica del provvedimento in esame e del modo in cui vari Gruppi e colleghi affrontano questo esame.

Poichè non sono un tecnico, desidero chiedere ai colleghi esperti di diritto di voler cortesemente chiarire quali sono i criteri che hanno seguito nella modifica e nell'approvazione in sede di Commissione di merito del provvedimento, sia per quanto riguarda l'amnistia che l'indulto. Mi auguro che questa Assemblea sappia giungere alla fine ad una decisione che sia limpida e che risponda appunto ad un criterio chiaro, perchè il mio timore è che si stia creando un prodotto abbastanza «pasticciato», politicamente debole, che alla fine possa risultare sostanzialmente iniquo in diversi suoi aspetti. Non ritengo che questo sia un effetto — come accennava il relatore — della ristrettezza dei tempi di esame, ritengo che vi sia una debolezza politica di fondo in chi ha proposto questi provvedimenti e negli stessi parlamentari nei confronti dell'opinione pubblica, finendo da una parte con l'offrire un provvedimento di clemenza e dall'altra quasi col vergognarsi di esso, e si procede con una ipocrisia che impedisce di guardare con la chiarezza necessaria i vari aspetti, difficilissimi, del problema.

Personalmente sono contrario all'istituto dell'amnistia e, dicendo questo, mi sento di far parte di una larghissima maggioranza in quest'Aula; difatti ancora non ho udito un parlamentare dichiararsi a favore dell'amnistia. Stranezza vuole che, malgrado queste dichiarazioni, la maggioranza contraria all'amnistia sia una maggioranza silenziosa che non si esprime in tal senso con un voto, anzi da quel che vedo si tradurrà in un voto di significato opposto.

Ora, io non sono contrario al provvedimento in esame perchè si tratta di un istituto monarchico: è previsto dalla Costituzione e questo mi basta. Non ripeterò neanche le ragioni giuridiche contrarie, ma soltanto vorrei mettere in luce quello che a me pare il motivo più valido della contrarietà al ricorso all'istituto dell'amnistia. Per esso infatti sta avvenendo quello che si verifica in altri settori, cioè la trasformazione di un intervento straordinario, sul quale siamo tutti d'accordo, in intervento ordinario che in quanto tale è largamente, palesemente insufficiente nei confronti dei problemi che vorrebbe risolvere.

Cito il caso dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno che è diventato politica ordinaria ed oggi vediamo che certi problemi si sono aggravati. Potrei citare il caso degli interventi cosiddetti di aiuto allo sviluppo che, a scorrere la letteratura politica internazionale degli studiosi della materia, producono più sottosviluppo che altro nei paesi destinatari. Si tratta di una prassi che, come nostro auspicio, dovrebbe avere delle limitazioni. Viceversa, così non è e tutti sappiamo che l'amnistia rientra in questa prassi.

Ma io rifiuto il fatto che il Senato si trovi in stato di necessità, come si sostiene, e che non sia libero di decidere. Certo le anticipazioni di questo provvedimento da parte del Governo, che sono da condannare, pongono il Parlamento in una situazione difficile ma non impossibile da superare. Da un lato vorrei capire che cosa induce tutti i colleghi ad esprimere la speranza e la volontà politica di realizzare una riforma del sistema giudiziario e dall'altro mi domando perchè non si riesce a concretizzare questo impegno, visto che siamo tutti d'accordo. Sappiamo anche che un modo efficace di rispondere alle aspettative ingenerate dal preannuncio di questo provvedimento sarebbe l'impegno formale, con una data precisa, dell'inizio dell'esame di una riforma organica della giustizia. Perchè non si prende quest'impegno? Io lo chiederei a quest'Assemblea, se avessi la forza ed i numeri per farlo.

Il Senato comunque, a mio parere, può decidere diversamente da come si dice che debba fare, quindi può respingere i provvedimenti di clemenza. Se c'è una necessità nel-

l'adozione di questo provvedimento, a mio parere non deriva certamente dall'annuncio del Governo, ma dal fatto che si tratta di un provvedimento di carattere ordinario che risponde alle carenze della giustizia e che in quanto tale è indispensabile adottare periodicamente.

Bisognerebbe però anche dire perchè non si riesce ad avviare una riforma seria della giustizia. Ma restiamo su un piano realistico: tutti siamo contrari all'amnistia, che però si preannuncia inevitabile; tutti sono favorevoli ad avviare una riforma organica del settore, però non si riesce a trovare il modo di iniziare a lavorare sul serio. Allora diciamo che questa necessità, che deriva dalle nostre carenze, ci porta o vi porterà ad approvare il provvedimento di clemenza.

In questo caso non mi auguro, al contrario del collega Covi, che il testo elaborato dalla Commissione rimanga immutato, anzi mi auguro che questo provvedimento di clemenza sia varato con una chiarezza di criteri, che fino ad adesso non riesco a riscontrare, se possibile secondo il dettato costituzionale, quindi tornando alla logica delle leggi di delegazione che fissano dei criteri generali di indirizzo per il Presidente della Repubblica e non entrano nei particolari delle fattispecie criminose da includere o da escludere, con una visione limpida e soprattutto rispondente alle esigenze di equità.

Posso capire che nel concreto quest'opposizione all'istituto dell'amnistia non consenta di varare un provvedimento di amnistia che sia generalizzato a tutti i reati o che comunque contenga poche esclusioni e ben giustificate.

Ma vorrei chiedere che senso ha, quale criterio giuridico, etico-politico segue un provvedimento di indulto che contiene una serie numerosissima di esclusioni e che finisce — lo ha già notato il relatore — per sconvolgere quello che era il sistema dei valori fissati dal nostro codice. Infatti, quando scorro l'elenco delle esclusioni dall'indulto e noto che il Parlamento vuole preservare dall'atto di clemenza una serie di fattispecie di cui considera particolarmente rilevante il cosiddetto disvalore sociale, devo dedurre che quello è l'indirizzo che il Parlamento dà all'opinione pubblica sui valori che intende

tutelare in via prioritaria. E qui finisco col non capire assolutamente nulla.

L'omicidio, al quale è riservato un indulto dimezzato, non viene escluso dall'indulto; ognuno inserisce i reati a cui tiene particolarmente, affinché non siano toccati dal provvedimento di clemenza. Allora, essendo io impegnato da molti anni nelle lotte ambientaliste, potrei proporre che vengano esclusi tutti i reati ambientali e così può fare un altro parlamentare per un diverso settore. Colleghi, temo che, essendo il provvedimento di indulto un atto di per sé arbitrario nella sua discrezionalità assoluta, perchè può essere concesso o meno, in un momento oppure in un altro, con limiti o senza, arrivare ad una ulteriore discriminazione dei beneficiari di questo provvedimento crei un arbitrio assolutamente intollerabile.

Fra l'altro, quando si esclude una serie di reati dall'indulto a me sembra che sia anche un riconoscimento formale che questo provvedimento ha effetti perversi sulla società. Allora c'è un mezzo molto semplice: si respinga il provvedimento. Se si teme che, includendo certi reati nel provvedimento di clemenza, si possa produrre una incentivazione, un segnale negativo nei cittadini, allora si porti all'estremo il ragionamento e si bocci il provvedimento.

Ritengo comunque che la cosa più grave sia questo elemento discriminatorio introdotto da un atto di clemenza, che dovrebbe essere a sua volta già inserito in un contesto giuridico che si preoccupa di sanzionare in misura diversa i vari reati e quindi di rispettare i valori fissati dal nostro ordinamento.

Non voglio insistere troppo su questo punto. Vi ho accennato soltanto, perchè, di fronte alle alternative limpide che l'Assemblea ha di respingere il provvedimento o di tentare di tornare, in maniera sia pure parziale, al dettato costituzionale da una parte e ai motivi di equità dall'altra, a me è sembrato necessario presentare un emendamento soppressivo delle esclusioni oggettive dal provvedimento di indulto, appunto come motivo di chiarificazione. Anche perchè a me sembra che, se il Parlamento giudica o pericoloso o insostenibile di fronte all'opinione pubblica, essendo sottoposto evidentemente ad

un sospetto generalizzato di interesse (infatti questo devo dedurre) negli atti che delibera, il varare un provvedimento che abbia una sua coerenza giuridica e politica, meglio è che rinunci al provvedimento stesso.

Questa è una preoccupazione che — a mio parere — va in qualche maniera raccolta. Prego i colleghi che hanno studiato questo provvedimento e hanno lavorato in maniera impegnativa su di esso di prendere in considerazione queste osservazioni, perchè ritengo che, se me la pongo io questa domanda, a maggior ragione se la porrà chi non ha avuto modo di avvicinare l'esame di questo provvedimento e di capire a quale esigenza il Parlamento vuole rispondere con questo atto, che a mio parere oggi, così come è stato varato dalla Commissione a causa di queste carenze politiche di fondo, è un provvedimento ibrido e assolutamente privo di senso politico: esso può avere effetti più negativi che positivi nella prudenza che sembra determinare molti colleghi e che sembra essere un ostacolo ad un esame privo di pregiudizi.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pintus. Ne ha facoltà.

PINTUS. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, 42 anni or sono perveniva all'ufficio del procuratore di Stato di Varese una lettera del responsabile dell'ufficio tedesco per l'arruolamento in Germania, Karl Kurzeja. Ne leggo il testo: «Oggetto: impiego di prigionieri civili per lavori utili (riferimento agli accordi fra il Ministro italiano di giustizia e il generale plenipotenziario delle forze armate germaniche in Italia, capo dell'amministrazione militare in Brescia, il 17 giugno 1944 e amplificazione e chiarimenti di questi). In adempimento all'articolo 2 del decreto 2 aprile 1944, il Ministero della giustizia dell'Italia Sociale Repubblicana ha deciso: la forza lavorativa inattiva che si trova nelle prigioni può essere utilizzata per gli scopi bellici dell'Asse in modo da rendere disponibile altra manodopera in Germania. In tal modo viene elargito a favore dei condannati un condono condizionato alla pena. Ad impegno

assunto tramite l'ufficio di collocamento germanico e il procuratore di Stato per il servizio obbligatorio, verrà disposto per la messa in libertà provvisoria dei detenuti che verranno subito avviati in Germania. Anche prima della condanna può essere effettuato un collocamento "da lavoro" (così nel testo), cioè anche prima del procedimento penale potranno essere messi in libertà condizionata i detenuti, se il giudice istruttore e il tribunale non avranno nulla in contrario. Naturalmente, per i casi di lieve entità si dovrebbe applicare sempre tale criterio. Con questo procedimento si raggiunge quanto segue: 1) viene acquisita forza lavorativa per i lavori di necessità bellica; 2) il lavoro di amministrazione per i tribunali viene diminuito; 3) vengono resi liberi dei posti nelle prigioni, attualmente molto affollate. L'attività delle carceri in tal senso verrà, anzi, più accentuata. I nuovi detenuti vengono ad appartenere tutti al collocamento in Germania, dopo l'ottenuta libertà provvisoria per mezzo del signor procuratore di Stato... I posti resi vacanti nelle prigioni potranno essere così disponibili per i sospettati criminali, sfaccendati inoperosi nelle ore lavorative, che se ne stanno nelle strade, che popolano i bar, commercianti del mercato nero, eccetera, sempre in aumento e che con azioni di rastrellamento verranno tolti dalla circolazione».

Sono passati 42 anni, ma direi che la logica espressa da Karl Kurzeja, questo signore che io non conosco, in modo così rozzo, si ritrova sostanzialmente uguale nel disegno di legge all'esame del Senato. Diminuiamo quindi il lavoro di amministrazione per i tribunali, rendiamo liberi dei posti nelle prigioni, attualmente molto affollate, posti che lasciamo liberi per i sospettati criminali.

Da questa premessa risulterà subito chiaro che questo disegno di legge non mi piace, anche se mi rendo conto che tornare indietro non si deve e forse non si può neppure perchè la reiterazione di provvedimenti di clemenza crea presso i condannati un'aspettativa che diventa quasi un diritto soggettivo.

Non mi preoccupa il pericolo che le persone così liberate possano ricadere nel delitto; a dispetto di quanto si pensa, una ricerca

effettuata qualche anno fa dal compianto Girolamo Tartaglione ha dimostrato, dopo un accertamento svolto in Toscana, che tale circostanza non è assolutamente vera, cioè che le persone «perdonate», nei confronti delle quali è stata applicata l'amnistia, non ricadono nel delitto, come invece si ritiene usualmente. Ma non vi è neppure la speranza che questo provvedimento risolva alcunchè; esso produrrà frustrazione nei giudici che hanno fatto fino a questo momento il loro dovere.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'elenco delle inadempienze dell'ordinamento italiano nei confronti della giustizia è praticamente infinito. Aprire il *cahier des doléances* sotto questo profilo lascia soltanto l'imbarazzo della scelta e l'unico rischio che si corre è quello della ripetitività.

Abbiamo davanti una legislazione sostanziale e processuale sulla soglia dell'imbarbarimento e molte volte questa soglia è stata anche superata. Abbiamo delle strutture giudiziarie sull'orlo del collasso. Soprattutto abbiamo, per quanti provvedimenti siano stati adottati in questo periodo, la mancanza di una visione globale di una politica della giustizia.

È lecito che in questa situazione si verifichi quel paradosso al quale faceva riferimento il relatore, senatore Vitalone, cioè che assistiamo ad un osceno connubio tra lassismo e rigore, nel quale sguazza la discrezionalità dei giudici e dei quali le uniche vittime sono il povero cittadino che capita nelle maglie della giustizia e la certezza del diritto. Una situazione nella quale il provvisorio ha tutta l'aria del definitivo, con l'unica variante — e questo ne è un esempio — che il definitivo è soltanto provvisorio. Ciò che si avverte è l'urgenza di chiudere un capitolo con la riserva mentale di aprirne immediatamente un altro. Non ho la pretesa di cercare di migliorare questo disegno di legge; faccio solo quale annotazione.

Potrà sembrare strano che venga da questo banco, da me, un richiamo al Concordato, ma forse per *esprit de géometrie* richiamo l'attenzione del relatore al disposto dell'articolo 276 del codice penale, sull'attentato al Capo dello Stato, che non comprende anche

l'attentato al Sommo Pontefice. Questa mi pare sia una violazione dell'articolo 8 del Trattato dell'11 febbraio 1929 con la Santa Sede, approvato con la legge n. 81 del 27 maggio 1929, il quale ha creato una fattispecie autonoma di reato, equiparata quanto alla pena al reato di cui all'articolo 276, ma non compresa in esso.

L'amico e collega Raimondo Ricci mi ripeterà ancora che ognuno si porta dietro un po' di conservazione. Ma, a me le disposizioni dell'articolo 2, secondo comma, e dell'articolo 8, secondo comma del testo approvato dalla Commissione, non piacciono proprio. Non mi piacciono perchè si attribuisce al giudice degli incidenti, in difformità rispetto a quanto era stato fissato nel disegno di legge originario, una possibilità di determinazione della pena veramente sconosciuta al nostro ordinamento. Sarà magari previsto dal prossimo ordinamento del codice di procedura penale, ma allo stato attuale delle cose si tratta di attribuire, senza possibilità di controllo — ciò che è più grave — al giudice dell'esecuzione poteri che egli non ha mai avuto.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, mi avvio rapidamente alla fine. Concludendo un mio intervento in occasione di uno dei tanti convegni cui siamo invitati con tanta frequenza, ho espresso un timore: che una volta conclusa questa esperienza parlamentare possa non riconoscermi più nell'ordinamento che ho lasciato ormai da sei anni. Questo provvedimento, già come licenziato dalla Commissione, rafforza questo pericolo e questo timore. (*Applausi dall'estrema sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Russo. Ne ha facoltà.

RUSSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo ennesimo ricorso alla revisione della pena già in Commissione giustizia aveva raccolto più accenti critici che adesioni convinte, e questo per lo meno a livello dei principi; ma si tratta di una linea di tendenza che continua qui in Aula. Quindi, almeno sotto questo profilo, ritrovo una sostanziale identità di posizioni, pur se contraddetta

subito dopo dalle diverse ragioni espresse a favore dell'emanazione del provvedimento: esigenza fatale per taluni, rimedio forse dovuto per altri.

Rimane conseguentemente isolata la relazione ministeriale, nel momento in cui giunge a dichiarare, in uno slancio secondo me emotivo: «la potestà di clemenza che è destinata ad assolvere oggi la funzione non già di graziosa espressione di benevolenza del potere costituito, bensì quella di strumento integrativo di una moderna politica criminale, e con ciò ogni anomalia sembrerebbe cancellata in quanto inserita di peso nello strumentario di uso comune».

Non credo, invece, che tutto sia a posto e trovo eloquente la sfasatura che additavo prima: da un lato i distinguo, rivelatori di una fondata preoccupazione, dall'altro l'accettazione che comunque si è avuta senza entusiasmi. Si è voluto scindere, in effetti, il piano teorico da quello pratico, relegando nel primo le aspirazioni e sistemando nel secondo le ragioni invincibili della prassi; un espediente retorico adottato per superare contrasti altrimenti irriducibili. Molto probabilmente alla invincibilità di certe ragioni non si credeva troppo e se con quell'espediente si è voluto sottolineare un disagio, svelare una ambivalenza, allora esso solidifica una forma attenuata di protesta.

Difatti, allorchè il relatore, al cui acume non poteva sfuggire la fondatezza delle tesi dogmatiche e giurisprudenziali ostili alla clemenza continuata, ha perorato la rinuncia al contenzioso sui principi, schierandosi decisamente a favore della cosiddetta concretezza, nessuno ha raccolto il suo invito ad una sorta di rimozione. Anzi, le tracce della preoccupazione sono affiorate numerose ed anche se troppo presto scomparse si conservano allo stato latente come sono conservate le altre meno recenti che pure vanno ricordate. Ovviamente le ha sempre prodotte una incongruenza tra il disegno dei costituenti, volto a conferire alla clemenza il carattere eccezionale, svanito lungo il periodo statutario e poi fascista (si contano dal 1861 al 1943 230 provvedimenti di questo tipo) e la realtà dei venticinque decreti emanati dal 1945 al 1983. Non può appagarci osservare che il

periodo repubblicano ha ridotto la frequenza temporale, perchè intanto non ha saputo rinunciare alla periodicità ed inoltre si è servito di leggi di più ampia portata.

Svanì altrettanto presto la reazione appena accennata nell'imminenza delle elezioni del maggio 1972, quando alcuni partiti inserirono nei loro programmi elettorali l'impegno a contenere il fenomeno. Altrettanto sfortunato il tentativo compiuto di recente nella Commissione Bozzi per le riforme istituzionali, attraverso un emendamento proposto da un rappresentante del Partito comunista teso a limitare l'esercizio della prerogativa alle «situazioni eccezionali ed irripetibili». Anche queste le considero tracce latenti ma significative; si tratta di rinunce e di fallimenti utili a confermare, allo stesso modo delle riserve manifestate in Commissione, il persistere di una apprezzabile sensibilità verso il trauma inferto al sistema democratico dal frequente ricorso a mezzi collidenti con i principi. Una sensibilità che, a quanto si riscontra, non impedisce di perseverare pur protestando.

Escludo sia effetto di rassegnazione verso lo stato di cose, verso uno stato delle cose davvero sconsolante, sul quale ogni tanto dobbiamo intrattenerci. Tuttavia, attraverso i cedimenti, alla fine la straordinarietà perde le sue connotazioni e induce all'uso ricorrente delle deroghe sino al punto che si è potuto scorgere nella clemenza una costante destinata a porre riparo alla semiparalisi del settore giudiziario. Un automatismo dunque in un campo che non dovrebbe ammetterne; automatismo che allarmerebbe meno se non avesse, non solo assunto una sua scansione temporale, ma altresì prodotto risultati piuttosto deludenti. Notoriamente tale pratica, a mano a mano che si è intensificata, non è stata più compensata da successi duraturi e tangibili.

Dovremmo domandarci allora: perchè la sfasatura, perchè i cedimenti? Direi che da noi l'eccezionalità si continua, magari a causa di inerzie spesso calcolate, come avviene con la *prorogatio* indefinita di importanti cariche pubbliche o con gli stati di pericolo proclamati nei più diversi settori, dalla casa alla giustizia. Sicchè tutte le situazioni im-

portanti recano il segno dell'urgenza, proporzionale al loro degradarsi. Ci si assuefa così a subire una emergenza strisciante in nome della quale si giustifica il ricorso a strumenti che, previsti per affrontare passeggera crisi, concedono troppo alla discrezionalità assoluta; oppure si sottende all'imperativo della necessità. Ma in entrambi i casi vengono ad utilizzarsi fattori giustificativi troppo forti per non legittimare qualsiasi scelta al di là delle regole e contro di esse. In fondo scopriamo la tecnica implicata da una particolare versione della governabilità, cioè far prevalere il risultato su qualsiasi altra considerazione; a mio parere vi rientrano l'accentuarsi della legislazione per decreto, i voti reiterati di fiducia, i patti successivi di Governi stilati fuori dal Parlamento.

Tali esempi bastano a sottolineare quanto le deroghe sistematiche o l'adozione di tecniche improprie portino alla prevalenza non sempre controllabile, o misurabile in anticipo, del politico sul giuridico. Allorchè il politico effettua il solo calcolo razionale dei mezzi senza curarsi di armonizzarlo con le esigenze dell'ordine legale, anzi a dispetto di esso, si produce una diminuzione dello Stato di diritto.

Ce ne avverte anche Rodotà quando con efficace sintesi si affretta a denunciare le spericolate manipolazioni che affrancano il potere da regole certe. Ma ormai il metodo è tanto insistito da farci scoprire, proprio in occasioni come questa, quanto si siano ristretti — per colpa non ultima di una sterile formula di Governo — gli spazi per l'esercizio di una politica autentica, responsabile, non di quella angustiata dalla semplice conservazione del potere; una morsa alla quale ci si dovrà sottrarre con una fermezza che già da ora — ritengo — non dovrebbe consentire colpi di mano.

Nel caso specifico, se ogni volta la clemenza, quella tipica ed a maggior ragione quella atipica, dovesse farsi correttivo di una giustizia presa in maniera insoddisfacente, dovremmo ammettere di aver eluso il dovere di assicurare un servizio essenziale con il ricorso ad un surrogato politico, peraltro assolutamente impotente ad agire sulla patologia profonda. Sarebbe una maniera di girare a

vuoto pagando costi esorbitanti in termini di legalità e contemporaneamente accumulando debiti enormi verso il sociale. Inoltre, l'impellenza del surrogato non è stata nè allegata nè dimostrata allorchè ha preso corpo la decisione di concedere l'amnistia e l'indulto, tutt'altro: è stata suscitata una necessità artificiosa. L'inesco della proposta rimane misterioso; basta ricordare che sulla stampa di fine febbraio uomini politici e di diritto svolsero argomenti per più giorni riguardanti l'opportunità di una clemenza ma delimitata e mirata a favore dei terroristi dissociati. Mai è stata rappresentata, in nessuna sede, una situazione insostenibile cui far fronte con l'amnistia, tanto che gli argomenti a favore portati dalla relazione ministeriale sanno quasi di giustificazione postuma.

Il prosieguo ha portato ad ulteriori sorprese: si è scoperto che il Ministro di grazia e giustizia era riluttante e che il Ministro dell'interno rimane contrario e contrario uno dei partiti della coalizione. Si è pervenuti con manovre deplorevoli ad alimentare le tensioni dell'attesa così da indurre all'ineluttabilità: uffici giudiziari paralizzati dal miraggio, detenuti incitati alla speranza, opinione pubblica intimidita da presunti timori di rivolta nelle carceri. Un intrico destinato ad autorizzare diffidenze e sfiducie e che di per se stesso pone gravi problemi di coerenza dell'indirizzo politico, a partire dalla sempre invocata trasparenza dell'esercizio del potere almeno quando involge questioni tanto direttamente incidenti sulla vita della collettività. Questi problemi sono rimasti purtroppo in ombra perchè la discussione, anche quella amplissima e per altri aspetti pregevole svolta in Commissione, ha finito inevitabilmente con il concentrarsi sui contenuti.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo in definitiva accettato un sillogismo la cui premessa andava perlomeno controllata, e cioè che esistessero i presupposti per esercitare la prerogativa. *(Applausi dall'estrema sinistra e dalla sinistra).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Vassalli. Ne ha facoltà.

VASSALLI. Onorevole Presidente, pur prendendo la parola, come mi compete, dai banchi del mio Gruppo, e non come Presidente della Commissione giustizia da cui il provvedimento in esame esce, ella mi consentirà di rivolgere un ringraziamento al Presidente Fanfani per il riconoscimento che ha voluto dare all'inizio di questa seduta al lavoro svolto dalla Commissione e, benevolmente, anche al mio personale. Effettivamente il lavoro compiuto in questo mese è stato non so di quale risultato, ma certamente intenso e dedicato, come tempi, assai al di là di quelli delle giornate parlamentari.

E anche mi consentirà di ringraziare il senatore professor Leone per le sue affettuose parole, assicurandolo che continuerò certamente come componente della Commissione giustizia a svolgere i miei doveri parlamentari.

Mi consentirà ancora, onorevole Presidente, di rivolgere al collega, senatore Vitalone, un particolare elogio oltre che il ringraziamento che gli è dovuto da tutti i Gruppi e da tutti i senatori, perchè la sua relazione scritta (scritta in pochissimo tempo, quando l'avevamo autorizzato alla relazione orale e, viceversa, dagli uffici della Presidenza era stato pregato di preparare una relazione scritta sia pur breve) è di altissimo pregio e ha una solida struttura — anche dal punto di vista formale e sistematico — cosa certo, questa, da non disprezzare nei lavori parlamentari, soprattutto quando questi debbono qualche volta servire come lavori preparatori nella difficile interpretazione giudiziale. Difficilissima nella specie, perchè basta scorgere gli annali delle nostre riviste di giurisprudenza per vedere, in questo quarantennio e anche prima, quale spazio occupino le sentenze e le massime relative all'applicazione dell'amnistia e dell'indulto, fonte sempre di controversie lunghissime, difficili e complesse che quasi occupano la metà dell'intera massa del lavoro giurisprudenziale sull'attività ordinaria.

Ringrazio il senatore Vitalone anche per l'integrazione orale che ha voluto dare alla sua relazione scritta, integrazione orale che era opportuna e forse anche necessaria, anche per quell'eco maggiore che hanno i lavo-

ri che il Parlamento compie nell'Aula rispetto a quelli che compie nelle Commissioni.

Vengo ora al provvedimento, tralasciando, onorevole Presidente ed onorevoli colleghi, la memoria di quel florilegio di contraddittorie dichiarazioni che effettivamente uomini politici di prestigio, oltre che di grande responsabilità, hanno reso nel corso della prima metà di quest'anno e, soprattutto, nei primi mesi di quest'anno, ad alcune delle quali si riferiva testè anche il senatore Russo. Dichiarazioni spesso contraddittorie, incerte, timide, contrarie in linea di massima al provvedimento del quale, tuttavia, si facevano promotori, tutte cose sulle quali mi sembra inutile tornare dato che il giorno 9 giugno di quest'anno il Governo della Repubblica ci ha presentato il provvedimento oggi al nostro esame.

Sta di fatto, però, che questo provvedimento presentatoci dal Governo è manifestamente frutto di un compromesso, di cui ci sfuggono i termini, intervenuto all'interno della compagine governativa. Non è, senatore Russo, che siano stati annunciati, in quei mesi, provvedimenti a favore di dissociati o di terroristi: è stato annunciato ripetutamente un largo provvedimento di amnistia e di indulto, tanto è vero che di questo problema abbiamo dovuto preoccuparci quando abbiamo toccato il delicatissimo tema della scadenza dei termini per usufruire di questo provvedimento. Se ne è parlato, eccome, ed è inutile andare a riprendere gli atti in cui si è proprio parlato di amnistia e di indulto. Soltanto che il disegno presentatoci è, non dico un mostriciattolo, ma la ripetizione pura e semplice dei decreti presidenziali precedenti del 1978 e del 1981, con l'aggiunta dell'amnistia condizionata per l'omicidio colposo e le lesioni colpose e dell'indulto condizionato per i tossicodipendenti, cose che, viceversa, per motivi esaurientemente spiegati nella relazione del senatore Vitalone, la Commissione giustizia ha ritenuto di dover depennare.

Cosicché nella sostanza, a parte i correttivi che vi abbiamo apportato e di cui parleremo, il provvedimento che oggi è all'esame del Senato è il testo governativo in quella parte in cui esso ricalca i provvedimenti di cle-

menza del 1978 e del 1981, con poche variazioni, e là dove c'era qualche variazione ci siamo riallineati su quei provvedimenti. Cosa significa tutto questo se andiamo ad interpretarlo al di là di quello che ci è dato fare, non avendo elementi diretti di conoscenza? Che certamente quello che ci ha presentato il Governo, attraverso l'onorevole Martinazzoli il 9 giugno scorso, è un testo di compromesso tra un disegno che evidentemente in qualche partito, in qualche uomo di Governo o settore politico, era un disegno più vasto di amnistia e di indulto e quella che fu, invece, la posizione dei partiti del cosiddetto rigore, i quali hanno prevalso nettamente perchè questo decreto di amnistia e indulto è indubbiamente un decreto estremamente povero ed avaro, così come erano poveri e avari quelli del 1978 e 1981. Salvo, ripeto, per quella amnistia condizionata, che voleva arrivare addirittura — e potrebbe arrivarvi perchè sia il Senato che la Camera dei deputati potrebbero cambiare idea e seguire l'orientamento del senatore Leone — all'amnistia condizionata, per l'omicidio colposo e per le lesioni personali colpose; e salvo, per quello che abbiamo detto, per l'indulto condizionato per i tossicodipendenti, che effettivamente, come ha dimostrato il senatore Vitalone, è un provvedimento oggi in larga misura inutile e ripetitivo alla stregua di quelle innovazioni che nel frattempo si sono potute realizzare da parte del Parlamento.

Ora, che fossero avari i provvedimenti del 1978 e 1981 è perfettamente spiegabile — basterebbe guardare alle loro date — e non poteva non essere così: 4 agosto 1978, n. 413, un mese dopo l'elezione del Presidente Pertini, alla cui elezione, sia pure senza intenti celebrativi dichiarati, tale decreto sicuramente si ricollega, visto anche che per i sei anni e mezzo della Presidenza Leone nessun decreto di amnistia e di indulto di nessun genere e di nessun tipo fu elargito o presentato al Parlamento italiano. 1978: all'indomani o quasi dell'atroce strage di via Fani e del delitto Moro, quando il terrorismo era in piena offensiva e, certamente, non si poteva pensare a nessuna forma di clemenza nei suoi confronti neanche nella ridottissima forma di quell'anno di indulto che di solito si dà per quei reati che appaiono meritevoli di

minore clemenza; quindi non era pensabile in quel momento alcuna amnistia, alcun indulto per i delitti contro lo Stato. Si trattava di un momento, e questo purtroppo perdura, in cui il crescente decadimento del costume di certi amministratori nazionali, regionali e locali, a parte l'atteggiamento del Presidente della Repubblica del tempo su questo tipo di infrazioni, faceva pensare come impossibile null'altro che una particolare severità per i delitti contro la pubblica amministrazione. Inoltre, si era all'indomani o quasi dell'innovazione sui reati valutari (1976) ed era logico pensare che i reati valutari dovessero rimanere categoricamente esclusi. Quindi l'atmosfera del 4 agosto 1978 era un'atmosfera politicamente e perfettamente in linea con quelle linee di avarizia che contrassegnano il relativo decreto di clemenza, nell'amnistia e nell'indulto.

Il decreto presidenziale successivo, quello del 18 dicembre 1981, non trovava una situazione sostanzialmente mutata rispetto a questi profili, e di qui la ripetizione di quelle numerosissime esclusioni dall'amnistia e dall'indulto che, appunto, nei decreti presidenziali del 1978 e 1981 hanno raggiunto l'apice nella storia della nostra legislazione, perchè queste esclusioni si sono cominciate a fare, ad un certo momento, all'incirca vent'anni fa mentre un tempo non esistevano o erano rare perchè si rimaneva sulla linea della pena edittale per l'amnistia e dell'abbattimento di uno o due o tre anni di pena per l'indulto senza differenziazioni fra i reati. Le esclusioni hanno cominciato a far capolino, si sono accresciute negli anni 50-60 e hanno toccato il loro apice appunto con i decreti del 1978 e del 1981.

D'altra parte ai pentiti, ai dissociati dal terrorismo pensarono le leggi *ad hoc* del dicembre 1979 (decreto convertito poi nella legge del febbraio del 1980) e del maggio 1982 mentre alla nuova disciplina da darsi ai delitti contro la pubblica amministrazione per impedire determinate aberrazioni o eccessi giurisprudenziali o interpretazioni non condivise dalla dottrina penalistica il Parlamento cominciò a pensare, anche sotto l'impulso di segnalazioni provenienti dal mondo universitario, attraverso una riforma comple-

ta di quei delitti della quale si pensa che, una volta attuata, semmai lo sarà, potrà riverberare i propri effetti favorevoli sulla base dei principi generali dell'articolo 2 del codice penale. Di qui appunto scaturirono nel frattempo i progetti parlamentari del 1984 e del 1985 e quello importante e più completo del Governo che costituisce oggi la base dei testi in esame dinnanzi alla Camera dei deputati, anche se sembra che in quella sede non vi siano al momento prospettive di una rapida realizzazione della riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione che pure di una riforma sicuramente hanno bisogno.

Ed ora accade che il disegno di legge governativo del 9 giugno 1986 si viene a mantenere sulle linee di severità dei due precedenti decreti presidenziali coincidenti con le ripetute proclamazioni dei partiti di Governo, dei quali uno sappiamo che si è completamente defilato e ha preso posizione totalmente contraria, mentre un altro ha fatto diventare quasi uno *slogan* il principio: nessuna clemenza nè per i terroristi nè per i corrotti o per i corruttori. Questo *slogan* si è trasformato in un disegno governativo e probabilmente si trasformerà nella nostra legge di delegazione.

Ora, non è che io sia contro questa posizione, però è bene che essa sia chiara e sia chiaro qual è la forza politica che ha prevalso, a mio avviso, nella redazione del disegno di legge che dobbiamo esaminare oggi. Per il resto nulla di male, tanto è vero che nè io nè il Gruppo al quale ho l'onore di appartenere abbiamo presentato alcun emendamento. Ci siamo limitati a dire che avremmo considerato con attenzione eventuali emendamenti altrui. Personalmente non ho mai nascosto che avrei prestato un orecchio molto favorevole ad emendamenti tendenti ad allargare, almeno in determinati settori, la portata del decreto, una volta che il Governo aveva deciso che ad una amnistia e ad un indulto si doveva addivenire, poichè la decisione è stata del Governo. La mia dunque è una posizione decisamente contraria a quella del collega Palumbo il quale diceva: noi siamo contro tutto e naturalmente saremo favorevoli a qualsiasi emendamento restrittivo. La

mia personale posizione non è così aprioristica e totalitaria ma è quella di chi presta orecchie molto attente ad emendamenti eventualmente ampliativi di questo provvedimento una volta che si ritiene, come il Governo ritiene — e noi siamo un partito di Governo — che si debba arrivare nel momento attuale ad un provvedimento di amnistia.

Viceversa quegli emendamenti non sono venuti fuori, neanche in misura minima, o meglio ne sono venuti fuori alcuni in quest'Aula che trovo estremamente interessanti e che con maggior ponderazione esamineremo per prendere posizione quando sarà il momento dovuto. Ma non posso non preannunciare, come mio personalissimo parere, perchè li ho appena letti or ora, che gli emendamenti che il senatore De Cataldo a titolo puramente personale (perchè egli procede quasi sempre in questo modo e lo ha fatto anche stavolta) ha presentato per limitare lo spazio delle esclusioni di tutta una serie di reati esclusi dall'indulto nei casi in cui quei reati, ancorchè delitti contro la pubblica amministrazione, fossero comunque di entità minore, mi hanno colpito favorevolmente. Esamineremo queste proposte però, dopo il primo momento di lettura che ho avuto appena pochi minuti addietro, mi hanno favorevolmente sorpreso; non tanto per l'iniziativa del senatore De Cataldo, che tra l'altro è anche un avvocato e può essere portato ad un certo spirito di larghezza, ma per il modo in cui questa selezione è stata effettuata, prevalentemente — ripeto — nel campo di quei delitti contro la pubblica amministrazione esclusi dall'indulto, (si tratta di emendamenti all'articolo 8), nei quali vi sia l'attenuante del danno di speciale tenuità, ed anche per taluni delitti esclusi dall'indulto tra quelli di tipo terroristicò, perchè gli emendamenti fanno riferimento espresso all'articolo 270, al 270-bis (mi pare ce ne sia uno anche del senatore Signorino in questo senso) e all'ipotesi di banda armata. Sono proposte su cui mediteremo attentamente, ma non posso nascondere, per quella generica propensione che ho annunciato, che li esaminerò con animo particolarmente ben predisposto. Ora, lasciatemi fare una consi-

derazione che attiene alle ragioni di tutta questa situazione.

Le amnistie e gli indulti del «buon tempo antico» — diciamo così — erano diversi profondamente da quelli a cui siamo di fronte oggi: si trattava di amnistie e di indulti (ma soprattutto di amnistie) fondati su rivolgimenti politici, sulla necessità di larghe sanatorie dopo forti controversie o contrasti politici, o si trattava di amnistie destinate a chiudere una pagina dolorosa di altro tipo, a sanare situazioni veramente eccezionali che si pensavano non più riproducibili e quindi tali da non incitare, attraverso l'atto di clemenza, alla facile ripetizione dei reati: amnistie, dunque, veramente eccezionali. Oppure, rimanendo nel quadro delle amnistie — diciamo così — ordinarie, e possiamo ben dirlo dopo che lo Stato italiano ne ha concesse 260, di cui 30, 35 o 40 (stiamo discutendo su queste cifre a causa della difficoltà di talune individuazioni, ma certamente siamo sopra le 30 e ci avviciniamo alle 40) per il periodo repubblicano, le amnistie erano semplici: si prendeva un tetto edittale, poniamo di tre anni, ma qualche volta si è arrivati ai 4 o ai 5, e si diceva che tutti i reati punibili in astratto con una pena non superiore ai tre anni sarebbero stati amnistiati. Per l'indulto si stabiliva di regalare a tutti un anno di pena oppure due o tre, e lì tutto finiva.

Era giusto fare così? Certo a quei tempi era giusto, perchè la pena edittale è quella che in linea di principio esprime la gravità del reato, il disvalore sociale del reato attribuito attraverso una legge penale da una determinata società a un determinato fatto. È solo la pena edittale a stabilire questo disvalore, almeno in linea di principio, e quindi era giusto fare così. La pena edittale esprimeva la gravità del reato in astratto e quindi, attraverso questo tetto comunque stabilito, si andava verso una parificazione nel trattamento di tutti.

L'amnistia per sua natura è un provvedimento ingiusto. Basti pensare al fatto che la differenza di un giorno può cambiare la sorte di un soggetto. Inoltre l'amnistia tende a una giustizia casuale perchè un'aggravante o una circostanza attenuante (da quando se ne è fatta menzione) possono cambiare la sorte

degli uomini. Insomma l'amnistia dà luogo a ingiustizie, ma tende a dar luogo al minor numero possibile di ingiustizie e di disparità quando la pena edittale è il metro comune della gravità per tutti i reati, l'unico parametro nel quale il disvalore sociale del reato si ritrova e si riconosce.

La pena stabilita in concreto nella sentenza di condanna, per quanto riguarda l'indulto, fissava la pena meritata in concreto in via definitiva attraverso la decisione dell'autorità giudiziaria; e quindi con un anno, due anni o tre anni di indulto per tutti i reati, senza distinzione, si andava verso tentativi di parità, di uguaglianza, pur nella disparità essenziale, esistenziale, direi quasi, dell'amnistia e dell'indulto.

Un tempo addirittura le esclusioni oggettive dall'indulto erano inconcepibili. Chi ci pensava? Si dava uno o due anni, ma non c'erano queste esclusioni oggettive. Tutt'al più non si faceva il decreto, ma, se si faceva, si dava l'indulto a tutti. Poi, come ho detto prima, nel dopoguerra, si iniziò con qualche esclusione. Si cominciò, per l'amnistia, anche con le inclusioni di reati punibili al di sopra del tetto di pena edittale stabilito in via generale, perchè c'è anche il rovescio della medaglia; infatti non solo si è cominciato a praticare la esclusione di determinati reati odiosi, antipatici, chiamiamoli così, dall'amnistia, ma si è cominciato anche a caricare l'amnistia di reati che per pena edittale non l'avrebbero meritata. Basti pensare a quella che ormai è divenuta una clausola tradizionale di tutti questi decreti: quella concernente il direttore responsabile dei periodici quando sia noto l'autore della pubblicazione incriminato. È una situazione, questa, un po' particolare perchè, in base alla nostra legge, egli risponde, sia pure con pena diminuita, del reato dell'autore della pubblicazione; e la singolarità di questa posizione può spiegare la ragione di questo trattamento privilegiato o speciale, ma questo non è che un esempio. Si cominciò comunque a concedere sempre l'amnistia, anche quando il reato commesso dall'autore della pubblicazione, se egli non ne era concorrente e rispondeva solo per la responsabilità anomala della quale si tratta, portava a una pena edittale di gran lunga superiore a

quella fissata in via generale dal decreto di amnistia.

Per l'indulto si è cominciato con le esclusioni e con gli abbattimenti, nel senso di dare un anno soltanto laddove, viceversa, a tutti gli altri se ne davano due. Si trattò allora di una novità.

Sono entrati così nella nostra legislazione quelli che in altra occasione ho chiamato crimini odiosi. Qualche volta ci sono entrati solo per proclamazione più o meno demagogica e qualche altra perchè effettivamente la società era allarmata per il fatto che questi reati potevano essere commessi con maggiore frequenza, cioè per ragioni di prevenzione generale delle quali è certamente legittimo tener conto anche quando ci si accinge a provvedimenti di clemenza, come l'amnistia e l'indulto; ma, il più delle volte queste caratterizzazioni di esclusione, che riguardano sia l'amnistia che l'indulto, o di inclusione, che riguardano prevalentemente l'amnistia, anche se non esclusivamente, si sono avute perchè era intervenuta una mutata concezione circa il disvalore sociale di determinati reati. Era entrato a poco a poco nella coscienza sociale un metro diverso da quello che veniva espresso nel codice o nelle leggi speciali numerosissime che costituiscono, insieme al codice ed intorno ad esso, il sistema penale.

E poichè il Parlamento non era stato capace — ed era un compito difficile — nè in quarant'anni nè in trenta nè in dieci nè in cinque di rifare la parte speciale del codice penale e tanto meno era stato capace e avrebbe potuto (aggiungo in questo caso, tale è la congerie delle leggi penali speciali) procedere ad una revisione sistematica ed organica delle infinite leggi speciali, si rimediò con questo sistema delle esclusioni e delle inclusioni, con cui prevalentemente in sede di amnistia e di indulto — lo si è fatto anche in sede di depenalizzazione, escludendo determinati reati minori dalla depenalizzazione — si è introdotto quel diverso metro, quel disvalore sociale di determinati reati, posto che sia così sentito e così avvertito dalla società, che non si era viceversa introdotto nelle forme debite, e cioè modificando la legislazione penale, modificando le pene sta-

bilite negli articoli della parte speciale del codice penale e quelle stabilite in tutta una serie infinita di leggi penali speciali, e non solo in quelle vecchie, ma in quelle che venivano sovrapponendosi le une alle altre nel modo più caotico, con ricorso indiscriminato alla sanzione penale e secondo il piacimento molte volte assai improvvisato circa la quantità e la scelta della pena.

Onorevoli colleghi, vorrei solo sottolineare quello che è nella comune coscienza di tutti noi, e cioè che non è certo una bel metodo nè un buon metodo; ma soprattutto vorrei sottolineare che, quando si tratti di amnistia e di indulto, un metodo di questo genere, una fatalità, potremmo dire, di questo genere, porta a ingiustizie e a disparità. E mi spiego subito. Lasciamo da parte il codice penale; si potrebbe anche dire che le tabelle del codice penale sono cattive, che le pene edittali del codice penale rispecchiano in gran parte concezioni superate, che certi reati dovrebbero essere puniti oggi meno gravemente e certi altri più gravemente — una attenta revisione non si è fatta in tempo a farla — ma in fondo in sede di amnistia e di indulto una bella scorsa attenta agli articoli del codice penale, sono cinquecento nella parte speciale, si può anche fare in tempo a darla — siamo tutti del mestiere e non è un problema complesso — e allora si può comprendere che si adotti questo metro diverso in sede di amnistia e di indulto attraverso l'esclusione e l'inclusione.

Ma per le leggi speciali, no, onorevoli colleghi! Noi non le conosciamo queste leggi speciali, non le conosciamo neanche noi perchè sono infinite. Ne scegliamo qualcuna, o meglio il Governo ne sceglie periodicamente qualcuna, il Parlamento le esamina, se gli capita si accorge che ce n'è anche qualcun'altra, ma con l'indicazione di leggi speciali noi, escludendone alcune, includendone altre, facciamo un'opera che è fatalmente opera di ingiustizia e di disparità, senza sapere quale sarà l'ingiustizia e la disparità che risulterà in quel determinato momento quando quel determinato amnistiato si chiederà perchè una legge rientra nella amnistia e l'altra no, perchè una legge è esclusa dall'indulto ed un'altra non ne è esclusa. Anzi,

l'imputato dirà solo la prima cosa, ma il giudice o il pubblico ministero potrebbero riflettere anche sulla seconda. Noi non sappiamo quante sono, sono infinite: ecco perchè il metro della pena edittale, il metro unitario per l'indulto — uno, due anni — serbano ancora in parte, almeno per quello che riguarda le leggi speciali, onorevoli colleghi, il loro valore e devono ancora costituire il punto di partenza perchè non conoscendo tutta questa sterminata legislazione penale speciale non sappiamo di quante esclusioni — se vogliamo fare delle esclusioni — ci siamo dimenticati e di quante inclusioni — se vogliamo fare delle inclusioni — ci siamo dimenticati.

Ecco dunque, nonostante tutti i limiti in nome della prevenzione generale, in nome della mutata concezione circa il disvalore sociale di determinate azioni, tenuto conto di tante altre considerazioni, quello che è il valore della pena edittale dei reati amnistiabili che io volevo rivendicare; e volevo rivendicare questo principio di parità e di eguaglianza tra tutti i reati anche per quanto riguarda il *quantum* di indulto che si ritiene di concedere ad essi. Sotto questo profilo, non dico che aderirò all'emendamento presentato dal senatore Signorino — non lo so ancora, mi dovrò consultare anche nell'ambito del mio Gruppo — ma non posso negare simpatia verso l'emendamento del senatore Signorino, il quale dice: buttatele via tutte queste esclusioni dal condono, non prevedete assolutamente nessuna; se volete (non lo ha detto, può darsi anche che lo pensi), date soltanto un anno invece che due a tutti i reati, ma trattateli tutti quanti nello stesso modo.

Abbandonato questo terreno, io dico che si cade in larga misura nell'ingiustizia. Del resto, se passiamo a guardare qualche singolo esempio, ciò rimarrà confermato. E vorrei chiarire una cosa, perchè non vorrei essere frainteso da qualche intervento che ho sentito, da qualche intervista giornalistica riportata in un modo o in un altro: sia ben chiaro — e mi riferisco soprattutto all'intervento del senatore Signorino, che sembrava un po' accusare la Commissione o comunque il Parlamento di questo atteggiamento incerto e

così via — che la imputazione che ho fatto la rivolgo al disegno di legge governativo. È il disegno di legge governativo che porta in sé questi semi di ingiustizia e di disparità ed è esso che merita queste censure e riserve. La Commissione giustizia, in sede referente, non ha avuto il coraggio, non ha avuto il tempo, non ha avuto la forza, non ha avuto la concordia di rivedere tutto questo sistema a fondo; ma mi sembra che le proposte che, stando in quell'alveo segnato dal disegno di legge governativo, rivolge all'Aula siano in larga misura plausibili e da condividere. Per esempio, una volta stabilito che si debba andare al di là del limite edittale di tre anni, ha incluso, ancora una volta, come aveva fatto nel 1978 e nel 1981, i reati commessi in occasione e a causa di manifestazioni sindacali, anzi aggiungendo alla previsione dell'articolo 610 (blocco stradale) del codice penale anche il delitto di resistenza, sia pure nella forma di resistenza passiva. Noi abbiamo lavorato un poco meglio, pur senza entrare a fondo nella revisione degli elenchi delle esclusioni, e comunque non ci siamo entrati secondo quei criteri che ho appena enunciato. Vi è entrato invece, per esempio, come ho già detto, il collega senatore De Cataldo, sia per alcuni delitti minori contro la pubblica amministrazione, sia per alcuni delitti contro la personalità dello Stato.

Faccio solo qualche rapidissimo esempio, altrimenti entrerei nel campo degli emendamenti. Onorevoli colleghi, passiamo a guardare qualcuna di queste esclusioni dall'amnistia: la corruzione impropria, corruzione per un atto conforme ai doveri d'ufficio, è punita fino a tre anni, anzi, in certi casi, è punita soltanto fino ad un anno — nientemeno! — e tuttavia viene esclusa categoricamente, viene bandita dall'amnistia perché contiene in sé questo orribile sostantivo «corruzione». È una posizione che rispetto, è la posizione di Napoleone imperatore, di Napoleone I. Il codice napoleonico non distingue, come loro mi insegnano, tra corruzione propria e corruzione impropria: l'atto compiuto o che si cerca di compiere dal corruttore attraverso il corrotto o dal corrotto in favore del corruttore, perché si tratta di un contratto, sono valutati allo stesso modo. *Juste ou non* dice il

codice napoleonico, il codice francese del 1810 a proposito dell'atto al quale si mira dai corrotti e corruttori e così è rimasto: parificazione totale tra corruzione propria e corruzione impropria.

In Italia abbiamo seguito sempre un'altra linea: corruzione per atto conforme ai doveri di ufficio meno grave e corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio molto più grave. Questa è stata sempre la linea dei codici italiani che si sono distaccati dal codice napoleonico fin dall'inizio. Nella pratica, poi, è successo che ha vinto Napoleone anche in casa nostra, perché la corruzione impropria a poco a poco ha finito per sparire o perlomeno per diventare un salvataggio di comodo in singole situazioni.

Infatti, quando la Cassazione, corroborata poi dalla Corte costituzionale in un famoso processo, dichiara che la corruzione per un atto pienamente conforme ai doveri di un ufficio, anzi per un atto perfettamente doveroso, se l'atto è discrezionale e potrebbe pertanto non essere composto, cade nell'ambito della corruzione propria, e non in quello della corruzione impropria, l'abbiamo cancellata o quasi.

GALLO. Senatore Vassalli, dobbiamo riprendere una vecchia polemica.

VASSALLI. Inoltre, la corruzione impropria scompare anche per altra via, e cioè molte volte il fatto è considerato di concussione; la figura del corruttore scompare anche perché la concussione si esercita proprio per un atto conforme ai doveri dell'ufficio. In teoria esiste anche la concussione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, ma in genere la concussione è un atto conforme ai doveri d'ufficio, un atto che il pubblico ufficiale dovrebbe compiere e che non vuole compiere se non previo pagamento od altra utilità. Quindi, la corruzione impropria è scomparsa. Personalmente ritengo che non abbia molta importanza, rimanga pure esclusa dall'amnistia, però devo sottolineare che vi è nel suo seno una ipotesi che è addirittura punita fino ad un anno di reclusione. Ciò che ritengo che non possa essere escluso è il peculato mediante profitto dell'errore altrui:

questo rappresenta veramente una forma di persecuzione nei confronti dei delitti contro la pubblica amministrazione. In questo caso si tratta dell'impiegato che si trattiene 10-20.000 lire che gli sono state lasciate per errore. Certamente compie un atto bruttissimo...

DE MARTINO. Ammesso che lo sappia; infatti c'è una tale baraonda.

VASSALLI. Sì, ammesso che lo sappia in tale baraonda. In questa confusione (può capitare anche a noi con gli stipendi che non sappiamo mai come sono composti, con cifre che variano ogni mese e senza che sia possibile capirne le causali), ammettiamo tuttavia che questo sciagurato lo sappia, che si sia accorto che gli hanno lasciato 10.000 lire in più. Costui viene escluso dall'amnistia in quanto questo suo terribile delitto è incluso fra quelli contro la pubblica amministrazione dal codice penale, per cui il grande partito degli anticorrottori sostiene di continuare ad escluderlo, come abbiamo fatto nel 1978 e nel 1981. Per fortuna il senatore De Cataldo ha proposto, con il suo emendamento, di includerlo, se si tratta di poche lire, nell'amnistia.

DE MARTINO. E il peculato a vantaggio della pubblica amministrazione?

VASSALLI. Quello è tutto un altro capitolo sul quale non siamo riusciti ad entrare per altre ragioni. La ragione principale, come è stato sostenuto, è che quella materia è — come lo è effettivamente — in via di riforma (vi ho accennato prima) dinanzi al Parlamento, e che in quella sede verranno ristabilite le proporzioni, si accerterà se l'interesse privato — come proposto nel progetto dell'onorevole Martinazzoli — deve addirittura scomparire per dar luogo a due forme diverse di abuso di ufficio, a seconda se per finalità patrimoniali o meno, si vedrà come risolvere questa famosa tematica del peculato per distrazione (ed in questo caso sono io che mi devo rivolgere al senatore Gallo perchè è stato fra i promotori degli studi relativi a questa materia da più di vent'anni). Noi

questo tema non lo abbiamo affrontato ma, poichè il senatore De Martino ha fatto questo riferimento, devo ricordare che nell'amnistia del 1970, sulla quale si formò poi una lunga giurisprudenza, venne addirittura escluso il peculato per distrazione se commesso per finalità non estranee alla pubblica amministrazione. Forse è stato un po' eccessivo ma tra quello che fece il legislatore nel 1970 e quello che facciamo adesso noi con queste esclusioni categoriche anche dall'indulto o anche da una semplice riduzione dell'indulto, certamente ci corre.

Questi erano i riferimenti che volevo fare per spiegare, anche attraverso qualche esempio, questa mia scarsa propensione o scarso entusiasmo, anche se poi potremmo decidere di votare a favore perchè non vogliamo creare impacci o impicci al Governo, soprattutto in materie come l'amnistia e l'indulto così controverse, incerte, frutto di chissà quali accordi governativi. Però, certamente, se dicessi di essere entusiasta di quell'elenco interminabile, di quella sfilata di esclusioni oggettive dall'indulto, direi una bugia.

Questa mia premessa riguarda le riserve che ho, ma che — ripeto — sono pronto a sciogliere anche in senso positivo per l'approvazione integrale del provvedimento come proviene dalla Commissione, salvo l'auspicio che alcuni degli emendamenti che ho già visto presentati siano poi accolti.

Andando ora più a fondo e visto che la questione in Aula è pervenuta, hanno ragione d'essere l'amnistia e l'indulto nel contesto nel quale siamo? Si dice che l'amnistia ha per compito di sfozzare il campo dei processi, che sono effettivamente tanti e ai quali i giudici non riescono a far fronte nè in sede istruttoria, nè in sede giudiziale, nè tanto meno in sede d'appello dove si stanno accumulando in eterno in attesa di un'altra causa estintiva, cioè la prescrizione, tutti i processi dei quali ci stiamo occupando a proposito della causa estintiva di amnistia. In secondo luogo si dice che l'indulto ha la funzione di alleggerire il peso gravante sulle nostre carceri. Su tutto questo hanno scritto tanti, tanti valorosi pubblicisti, giornalisti, giudici, dicendo che l'amnistia non serve a niente, che è anzi un incoraggiamento addirittura ai

giudici cattivi, ai giudici pigri che l'aspettano e non mandano avanti processi che altrimenti dovrebbero far procedere. Dell'indulto si è detto che non alleggerisce affatto la situazione carceraria, che sono necessari altri strumenti, che sono necessarie riforme come quella penitenziaria: ebbene l'abbiamo varata, quest'ultima, e il presidente Fanfani testè ci ha fatto un elogio anche per quell'ulteriore lavoro che abbiamo compiuto nel periodo cosiddetto feriale. Ancora per l'amnistia si dice che bisogna fare invece la riforma del processo penale. Lasciamo perdere, la riforma del processo penale la facciamo, possiamo non condividere le critiche amare ed acerbe del senatore Leone, abbiamo finito i lavori del comitato ristretto, lavoreremo rapidamente in Commissione, il senatore Coco ci preme ogni giorno in quanto vuole giustamente far fronte al proprio dovere e vuole che noi gli permettiamo di farvi fronte. Finiremo al più presto, ma non può diventare anche questo uno *slogan* per cui ogni uomo politico, giornalista, pubblicitario, o giudice a cui si rinfaccia qualcosa che non va ci chiede perchè non è ancora stata fatta la riforma del codice di procedura penale. Sono gli stessi giudici che poi fanno i convegni, i *referendum* contro il codice di procedura penale, quegli stessi giudici che dicono che se verrà fatto il codice di procedura penale così com'è sarà lo sfacelo, sarà la rovina, sarà la fine eppure tutte le volte che si muove loro qualche addebito ci chiedono perchè non è ancora stato fatto il nuovo codice. Il codice di procedura penale lo faremo, cercheremo di farlo nel modo migliore, speriamo che sia varato prestissimo, cercheremo anche di prendere in modo informale contatti con i nostri valorosissimi colleghi della Camera dei deputati al più presto così come abbiamo fatto con la commissione ministeriale, su cui il senatore Leone ha ironizzato: è stato invece utile ricostituirla perchè, presumendo che il testo della Camera sia conforme a quello che accoglierà anche il Senato e che uscirà dal Parlamento, ciò ha posto il Governo in condizione di essere più pronto a varare il codice.

Ma le argomentazioni secondo cui non si dovrebbero fare l'amnistia e l'indulto sempli-

cemente perchè è ancora in corso la riforma del codice di procedura penale o perchè è in corso il miglioramento della situazione penitenziaria non mi sembrano giuste; anzi qualche magistrato ci ha accusati di non voler dare l'indulto alle persone alle quali potrebbe essere utile per uscire dal carcere, per uscire dalla disperata situazione in cui si trovano. Insomma, si è giunti a delle esagerazioni che il Parlamento ha dimostrato di saper respingere approvando una legge penitenziaria così ben fatta, coraggiosa ed audace come quella diventata poi legge dello Stato.

Quindi, credo che le critiche poste all'amnistia e all'indulto in generale in questo contesto non siano fondate perchè la situazione in cui versiamo sotto questi profili è sempre quella: vorrei chiarire il mio pensiero, per quel poco che conta, su questo punto. Neanche io sono tra gli entusiasti dell'amnistia e dell'indulto, anch'io penso che sarà un bellissimo giorno quello in cui non ci saranno più le amnistie e gli indulti, ma da questo a dire che non c'è un fondamento attuale, oggi, come c'era nel 1981, come c'era nel 1978 per l'amnistia e per l'indulto, ci corre. Infatti, il carico dei processi penali è enorme e i calcoli che sono stati fatti, e che non sto a riportare, dicono che certamente un alleggerimento molto consistente deriverebbe da un provvedimento di amnistia sia pure limitato come quello che ci viene sottoposto e che noi stessi sottoponiamo all'Assemblea; la situazione carceraria è pesantissima dal punto di vista dell'eccesso numerico, del sovraffollamento delle carceri e nessuna riforma penitenziaria come quella da noi adottata, per quanto porti, come certamente porterà nei prossimi mesi, all'uscita di un elevato numero di detenuti, riesce ad alleggerire la situazione carceraria nella misura in cui verrebbe alleggerita da un condono di due anni come quello che viene proposto, sia pure limitatamente ad un numero di reati. In più il problema dell'indulto non può essere visto esclusivamente in chiave penitenziaria ma il problema dell'indulto va visto anche sotto un profilo diverso, nel senso che le pene genericamente esistenti ed irrogabili, nel nostro ordinamento, sono delle pene eccessive: questo era un tempo il concetto basilare

dell'indulto; quindi uno dei rimedi a questi eccessi punitivi, sia pure fortissimamente attenuati attraverso la riforma del 1974, perchè prima di tale data la situazione era veramente aberrante, è appunto l'indulto; ecco perchè non sono contrario, oggi, all'amnistia e all'indulto così come in linea generale ci vengono proposte sia pure con le riserve che mi sono permesso di enunciare.

Ora, vengo rapidamente, tenendo di fronte il testo del disegno di legge, ad alcune questioni particolari e, soprattutto, a quelle che riguardano le modifiche che in Commissione vi abbiamo apportato. Ancora una volta devo menzionare il relatore senatore Vitalone, perchè non si tratta solo della relazione che ha fatto in poche ore, non si tratta solo di quello che ha voluto aggiungere oralmente a questa relazione oggi pomeriggio, ma si tratta della pazienza infinita che ha avuto in queste pesanti settimane, perchè tali sono state per la Commissione giustizia. Non crediate che sia possibile avere un'idea del nostro lavoro confrontando il testo originario nella prima colonna e le modifiche apportate sull'altra colonna dello stampato del disegno di legge. Questo raffronto non esprime neanche lontanamente tutto il travaglio ed il lavoro, anche di carattere tecnico, che è stato compiuto, tutte le discussioni intorno alle modifiche da apportare ed anche intorno alle modifiche da non apportare, che pertanto non sono presenti nella seconda colonna del testo sottoposto al nostro esame. Devo ribadire che il senatore Vitalone ha lavorato in maniera veramente eccezionale, con una pazienza straordinaria e con una capacità di comprensione degli altrui problemi ed anche con una capacità di mediazione e di raccolta e di mantenimento del dominio della materia — perchè ad un certo momento ci sembrava di smarrirci — che non posso non menzionare.

Mi lascia indifferente il problema dei sessantacinquenni; non so che cosa ci sia dietro questo problema per cui, a differenza di quanto fatto nel 1978 e nel 1981, abbiamo voluto concedere l'amnistia anche per i reati punibili fino a quattro anni nei casi degli ultrasessantacinquenni e non più solo per gli ultrasessantenni. Non c'è certamente alcun

interesse privato da parte mia, appartenendo io già, ahimè, alla categoria che comunque sarebbe stata favorita. Non so quali eventuali altri interessi privati possano esserci, però questa categoria dei sessantacinquenni era già entrata nella legislazione penale e la Commissione è stata unanime nel decidere in questo senso.

GALLO. Si è trattato soltanto della necessità di uniformarci alla legislazione penitenziaria. Questo è l'unico interesse privato di cui si possa decentemente parlare.

VASSALLI. La Commissione è stata d'accordo e mi sembra che la norma possa essere varata.

La posizione un po' drammatica nella quale viceversa ci siamo trovati è stata quella da prendere nei confronti dell'amnistia condizionata. Non crediate che la decisione ci sia costata poco. In un primo momento francamente guardavo con favore all'amnistia condizionata limitatamente alle lesioni; quello che mi ripugnava era l'omicidio. So bene che alcune lesioni colpose, anche gravissime, in certe situazioni possono avere conseguenze gravi quanto la morte o possono essere simili alla morte fisica e so qual è la gravità, sotto il profilo del danno, soprattutto delle lesioni gravissime. Però mi sembrava eccessiva fin dal primo momento l'idea di tornare alla considerazione del risarcimento del danno come pena anche nel caso dell'omicidio.

Pertanto mi sono dichiarato contrario fin dal primo momento all'inclusione dell'omicidio colposo nei casi suscettibili di amnistia condizionata, come pure era proposto dal progetto governativo. Di fronte alle stragi stradali che ogni giorno si consumano, di fronte agli omicidi bianchi, di fronte anche ad alcune tragedie originate da colpa professionale e soprattutto di fronte al bene della vita non mi sembrava giusto accettare una misura del genere. Capisco che il disvalore sociale di un fatto non si esprime esclusivamente attraverso la materialità di esso e attraverso la produzione di un determinato evento, capisco che questo disvalore si esprime anche attraverso l'elemento soggettivo; comprendo che si tratta di un delitto colposo

e che in questo caso non dobbiamo guardare solo all'aspetto rappresentato dall'omicidio ma anche all'elemento «colpa», il che poteva indurre ad una considerazione del tipo di quella contenuta nel disegno di legge governativo, però, ripeto, mi sembrava veramente eccessivo.

Per quanto concerne le lesioni, viceversa, avrei francamente cercato di percorrere la strada proposta dal Governo; però tra i colleghi hanno prevalso altre considerazioni e fra queste ce n'è una che ha portato ad escludere l'amnistia condizionata anche per le lesioni. Si è pensato cioè che sarebbe stato molto gravoso il compito affidato al giudice di compiere tutti gli accertamenti indicati dall'articolo 3 del disegno di legge governativo. Se adottiamo un provvedimento di amnistia per alleggerire il carico giudiziale e poi viceversa oberiamo il giudice di una vasta quantità di accertamenti e di impegni come quelli conseguenti all'adozione della amnistia condizionata, finiamo per metterci un po' in contraddizione con noi stessi e con i propositi originari dello stesso Governo proponente.

Questa ragione mi ha portato ad aderire, sia pure — ripeto — senza convinzione assoluta per quanto riguarda le lesioni, all'abolizione dell'articolo 3. Però il tema delle lesioni colpose, come loro sanno, onorevoli colleghi, rispunta in altra sede. Le lesioni colpose, la cui pena edittale, anche per le gravissime, oltre che per le gravi, porterebbe in linea di principio all'inclusione nell'amnistia non superando i tre anni, vengono viceversa escluse dall'amnistia allorquando si tratta di lesioni colpose prodotte (gravissime o gravi, non ricordo esattamente i termini) in occasione di infortuni sul lavoro, di violazione delle leggi sulla prevenzione degli incidenti sul lavoro e mi pare anche sull'igiene del lavoro. Trattamento che già è ben noto alla legislazione italiana, trattamento differenziato che è già presente in altri capitoli, per esempio nei capitoli della depenalizzazione, comunque in altri capitoli della nostra legislazione penale.

Le lesioni personali, se sono prodotte a causa di violazioni delle leggi sugli infortuni del lavoro sono trattate più severamente, le altre invece sono trattate meno severamente

e nella specie vengono ad usufruire dell'amnistia. Questo mi lascia molto perplesso, non perchè vorrei includerle tutte nell'amnistia, queste fattispecie, ma francamente dobbiamo pensare che ci sono delle lesioni gravissime causate da incidenti stradali cagionati da colpe di estrema gravità, da avventatezze folli che rasentano addirittura il dolo eventuale — senza, per carità, arrivarvi — che invece usufruiscono dell'amnistia. Vi sono colpe professionali spettacolose e non solo delle alte professioni mediche, ma anche delle professioni minori, paramediche eccetera. Anche queste fattispecie vengono incluse nell'amnistia, mentre quelle proprie degli infortuni sul lavoro vengono escluse. Questo mi lascia qualche perplessità.

A questo punto non vorrei tediare con tutte le altre considerazioni. Condivido, per quel che riguarda l'indulto condizionato, tutto quello che è stato spiegato dal senatore Vitalone e che porta alla soppressione del relativo articolo.

Sono meno feroce della mia collega Marinucci, che viceversa ha vinto la sua battaglia, per quello che riguarda quei famosi delitti sessuali. A me sembrava che dimezzare l'indulto bastasse; invece lo abbiamo voluto levare del tutto. Niente di male, non ho niente da dire, è un'altra delle tante vittorie della mia collega. Ma poi è necessario riprendere quel discorso della legge su tali delitti in Aula un giorno o l'altro: non lo vogliamo mica abbandonare, lo vogliamo definire.

Sono d'accordo anche nel segnalare tutti gli ottimi ritocchi fatti in materia di aggravanti, in materia di attenuanti, anche se ho visto che vi sono alcuni emendamenti in senso diverso. Li esamineremo nel momento degli emendamenti.

Sono dunque in linea di massima d'accordo su tutto quello che è uscito dalla Commissione referente, con tutte le riserve — ripeto — espresse poc'anzi. Ma esprimo ancora qualche sommersa perplessità, non contrarietà, sul critico problema della data. Abbiamo scelto l'8 giugno. Intanto ci siamo salvati l'anima rispetto all'idea di provvedimenti celebrativi: 8 giugno per carità, non 2 giugno! Da quella che doveva essere l'amnistia

del quarantennale della Repubblica siamo passati addirittura all'orrore per la menzione della data della Repubblica (un *horror reipublicae!*) a seguito del parere della Commissione affari costituzionali, a seguito della tendenza ad affermare che le amnistie e gli indulti collegati ad eventi straordinari andavano bene all'epoca delle nascite dei principini e non vanno più bene adesso. Ci siamo pertanto attestati a sei giorni dopo, alla data dell'8 giugno, in parte perchè è la vigilia del 9 giugno, ma anche per un certo bisogno di tenersi lontani dalla data del 2 giugno, di non identificare questo provvedimento di amnistia e di indulto, di cui evidentemente siamo tanto poco convinti, con la data del quarantennale della Repubblica. Siamo arrivati anche a questa raffinatezza di sapore vagamente costituzionalistico. Però, o 2 giugno o 8 giugno, è giusto? Non c'è dubbio sul fatto che sia una data costituzionalmente legittima. Vi sono le sentenze della Corte costituzionale citate dal senatore Vitalone. Questo problema è importante anche perchè esistevano alla data del 2 giugno già altre proposte di amnistia che non abbiamo ancora preso in considerazione; tra queste ve ne è una in Senato anche se limitata alla omissione di atti di ufficio. Ci siamo attenuti agli insegnamenti della Corte costituzionale, la quale ha elaborato il principio in base al quale per proposta di delegazione — mi riferisco all'articolo 79, comma secondo, della Costituzione — «deve intendersi un testo emendato e unificato di proposte precedenti quando dagli atti parlamentari risulti che si sia deliberato di non prendere in considerazione le precedenti proposte e che con il termine usato dall'articolo 79 si è inteso designare come proposta di delegazione quella tra le varie iniziative da cui è direttamente derivato l'atto di clemenza». Mi riferisco alla sentenza n. 175 del 1971, che ricordo in modo particolare perchè era relatore Mortati ed io ero fra gli avvocati difensori che fecero vincere questo e altri principi davanti alla Corte costituzionale.

Quindi, dal punto di vista costituzionale, ha ragione il relatore e aveva ragione la Commissione. Dal punto di vista costituzionale siamo in regola perchè siamo al giorno

anteriore quello della proposta di delegazione.

Dal punto di vista politico-morale ho invece qualche perplessità perchè lo scopo dell'articolo 79 della Costituzione è quello di stabilire che, quando si annuncia un provvedimento di clemenza, bisogna fare attenzione, altrimenti ci sarà sempre qualcuno che potrà dire: ho un certo spazio ormai assicurato, soprattutto per reati minori, per poterne commettere, se non ho precedenti, se non rientro nelle categorie escluse, e usufruire poi dell'atto di clemenza. Ebbene, visto sotto questo profilo, il provvedimento è stato largamente preannunciato nei mesi di gennaio, febbraio, marzo; certamente nel mese di febbraio ci sono state dichiarazioni in base alle quali ci sarebbe stato un disegno di legge di amnistia e di indulto di carattere generale, salvi i suoi specifici contenuti.

Al senatore Palumbo che in Commissione si opponeva radicalmente allo spostamento della data, la senatrice Tedesco ha risposto con un argomento finissimo; non poteva essere diversamente, provenendo da lei. Ha detto la senatrice Tedesco: badi, senatore Palumbo, che di amnistia si è parlato sin da quando è stato eletto il nuovo Presidente della Repubblica...

PALUMBO. Con questo criterio potremmo già pensare all'amnistia del cinquantennale della Repubblica.

VASSALLI. Qualcuno, dopo che è stato eletto il presidente Cossiga, a luglio, ha pensato ad un'altra amnistia. Anche nel luglio 1979, pochi giorni dopo l'elezione del presidente Pertini, qualcuno cominciò a parlare di quell'amnistia che poi venne il 4 agosto successivo. Però mi permetto di dire alla senatrice Tedesco che questo è vero, che si sarebbe creata quindi un'ingiustizia nei confronti di coloro che viceversa rientravano nel primo semestre del 1986...

TEDESCO TATÒ. Per la verità l'argomento era un altro: le incertezze avrebbero scaricato sull'amministrazione della giustizia una carenza che dipendeva da noi.

VASSALLI. Questo è vero, è un argomento fortissimo, ha ragione e la ringrazio, ma mi sembrava che ci fosse stata anche quell'altra circostanza. La carenza dipendeva da noi, Parlamento, o dal Governo? Direi che dipendeva dal Governo...

TEDESCO TATÒ. Sì, decisamente.

VASSALLI. Dipendeva dal Governo nel senso che il Governo aveva annunciato il provvedimento di amnistia nel mese di febbraio e poi lo ha presentato solo il 9 giugno. Questo è un argomento plausibile. Ecco perchè non sono dalla parte del senatore Palumbo che si è sempre schierato contro l'amnistia e l'indulto, come già ha detto più volte e come ripeterà ampiamente. Non sono d'accordo con lui nè con il senatore Covi che vuol riportare la data al 31 dicembre 1985, data che figura nel disegno di legge governativo. Ecco perchè comprendo profondamente le ragioni dei colleghi che hanno votato con schiacciante maggioranza questa data dell'8 giugno, ma ecco anche le ragioni per cui credo di dover mantenere qualche riserva su questo punto.

Onorevoli colleghi, ha parlato il componente di un Gruppo parlamentare che fa parte della maggioranza di Governo. Il provvedimento al nostro esame era stato proposto dal vecchio Governo ma il Governo attuale è simile a quello precedente — anche se non è del tutto la copia come nello storico caso dell'estate 1982 — e mantiene questo disegno di legge. Tale disegno di legge è stato senz'altro frutto di accordi tra i rappresentanti del Governo stesso e tra i partiti che lo compongono. In linea di massima esso mi sembra fondato per le ragioni che ho prospettato, poichè credo che vi siano tuttora, nello stato della nostra giustizia, le condizioni che permettono di guardare con favore ad un provvedimento che liberi la giustizia stessa dal carico di un infinità di processi minori (cosa sempre importantissima in un paese in cui, fra l'altro, vige il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e non ci sono molte altre valvole diverse da quelle dell'amnistia); è inoltre valido sotto il profilo

dell'indulto, nel senso che indubbiamente alleggerisce una pesantissima e spesso ingiusta situazione penitenziaria, e noi, sia pure senza grande entusiasmo, ma con la motivazione, anche se modesta e sommessa, come avete sentito, lo accettiamo.

Vogliamo peraltro impegnarci attentamente, nel momento in cui esamineremo l'articolato e, soprattutto, gli emendamenti che sono stati presentati e quelli che potranno essere ancora presentati, in modo da far sì che le fatali ingiustizie e disparità dell'amnistia e dell'indulto siano le più ridotte possibili. *(Applausi dalla sinistra e dal centro sinistra. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Palumbo. Ne ha facoltà.

PALUMBO. Avrei preferito parlare domani...

PRESIDENTE. Anche domani abbiamo molto da lavorare. La prego di prendere la parola.

PALUMBO. Avrei preferito parlare domani, signor Presidente, perchè non volevo che la discussione di questa sera si concludesse con due interventi di opposizione: quello del senatore Vassalli, certamente assai più pregevole del mio, ed il mio. Di un intervento di opposizione certamente si è trattato avendo il senatore Vassalli evidenziato motivazioni che io ho apprezzato profondamente, e che mi hanno trovato totalmente concorde...

BELLAFIGLIO VITO. Chi parlerà per la maggioranza?

PALUMBO. Il provvedimento al nostro esame è stranissimo e sta soffrendo dal punto di vista politico del massimo dei dissensi, mentre invece godrà, dal punto di vista parlamentare, del massimo dei consensi, salvo quello del Gruppo liberale. È una situazione che giudico paradossale.

E vengo ora al mio intervento che, come ho già detto, avrei preferito svolgere in altra circostanza!

Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'iniziativa legislativa di una nuova delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto, a meno di cinque anni dell'ultimo provvedimento generalizzato di clemenza, quello del 1981, che peraltro faceva seguito, ad appena tre anni di distanza, ad un altro provvedimento, quello del 1978, ha suscitato, com'è apparso in questa Aula, e come appare evidente nel Paese, profonde e giustificate perplessità nell'opinione pubblica. Essa deve registrare però — e questo mi spiace dirlo — soltanto il netto, conseguente dissenso del Gruppo liberale, che ha espresso la sua contrarietà, sia nella sede collegiale del Consiglio dei Ministri sia nel corso del dibattito politico di questi ultimi mesi, sia infine nei lavori della commissione legislativa di merito.

A me questa sera compete riconfermare e ribadire, nella solennità dell'Aula, questa posizione di netta contrarietà.

Abbiamo denunciato sin dal primo annuncio (che giudichiamo oltre tutto intempestivo) l'inopportunità sociale, politica e legislativa di questo ennesimo provvedimento di clemenza, che rappresenta, per giudizio concorde di molti — ed abbiamo constatato, anche di quelli che hanno poi finito o finiranno per sostenerlo — un passo indietro rispetto alla lunga strada delle necessarie riforme del sistema giudiziario italiano.

I due istituti, quello dell'amnistia e quello dell'indulto, hanno come è noto natura differente e sono tra loro diversissimi, anche se risultano accomunati nella norma costituzionale e nella prassi legislativa. Alcune delle osservazioni che faremo saranno quindi comuni ai due istituti, mentre altre saranno particolari e specifiche su ciascuno di essi.

Cominciamo quindi con l'amnistia e con alcune considerazioni di natura costituzionale che poi faremo seguire da altre considerazioni di natura politica e di natura legislativa.

Ebbene, l'amnistia, che è accolta nel nostro sistema costituzionale, — nessuna difficoltà ad ammetterlo — e nel nostro sistema penale, viene ad innestarsi quale ipotesi integratrice rispetto alle singole disposizioni incriminatrici. Le fattispecie concrete di puni-

bilità sono pertanto esposte alla eventualità dell'estinzione ad opera di una futura legge di amnistia — non abbiamo difficoltà a riconoscere tutto ciò — che sia dettata da motivi di politica criminale, del tutto specifici. Il suo esistere risulta quindi affidato ad una scelta politica, in ragione della quale si ritenga non praticabile la realizzazione del fondamentale interesse punitivo statale in un determinato momento ed a fronte di singole fattispecie di reato. Ma proprio per ciò l'amnistia è uno strappo eccezionale al patto sociale che sta a base dell'organizzazione statale, è una deroga alla fondamentale clausola contrattuale, secondo cui se vi è stato reato vi deve essere condanna.

Lo Statuto albertino più volte richiamato, all'articolo 8 diceva «Il Re può far grazia e commutare le pene». Proprio l'articolo 8 affidava quindi direttamente al sovrano il potere di amnistia; ed essa, ancorchè fosse stata decretata dal sovrano, aveva valore di legge. Atto dunque paternalistico, retaggio, pur nella nuova concezione liberale che permeava parte dello Statuto, delle origini assolutistiche del potere statale, che volevano il fondamento della legge proprio nel sovrano, il quale, non riconoscendo sopra di sé alcuna potestà se non quella divina, poteva a suo arbitrio disporre della vita e della libertà dei cittadini.

L'istituto è poi transitato nella Carta costituzionale, che però lo ha sottratto al privilegio esclusivo del Capo dello Stato affidandolo alla previa volontà del Parlamento. Si può invero discutere se il potere di amnistia sia stato attribuito in prevalenza al Parlamento ovvero se ne sia titolare prevalente il Presidente della Repubblica, ovvero infine se il Costituente abbia voluto ripartire tale potere in modo equilibrato tra Parlamento e Capo dello Stato. Una cosa ci pare certa, cioè che la Costituzione, rompendo con il passato, ha creato nel Capo dello Stato una speciale competenza delegata e nel Parlamento una competenza delegante prima inesistente.

Se dovessimo esprimere una preferenza di indirizzo saremmo portati ad affermare che l'equilibrio tra il potere di delega del Parlamento e quello delegato del Capo dello Stato dovrebbe essere il più possibile mantenuto

integro nei termini che la Costituzione lascia immaginare.

È stato, invece, da più parti denunciato — e i liberali condividono tale rilievo — che il rapporto equilibrato fra leggi di delega e decreto delegato è risultato sempre più stravolto nella prassi legislativa, essendo state le leggi di delega approvate dal Parlamento in termini sempre più specifici e circostanziati ed essendone risultati i decreti del Capo dello Stato sempre più pedissequi rispetto alla volontà manifestata dal Parlamento. A nostro parere — e questi sono i rilievi di ordine costituzionale che intendiamo fare — sarebbe stato costituzionalmente più corretto lasciare al decreto presidenziale la specificazione del provvedimento di clemenza, libero il Parlamento di valutare con totale discrezionalità l'opportunità politica di ricorrervi.

Da tempo abbiamo sollevato il problema della Costituzione materiale (l'abbiamo fatto tutti, non soltanto noi liberali ma poi finisce che i liberali vi prestano maggiore attenzione) che tende sempre più a prevalere su quella formale, e dello stravolgimento che ne risulta nei rapporti tra i poteri dello Stato: si pensi alle leggi che sembrano sentenze e alle sentenze che diventano leggi, e a tale proposito abbiamo avuto anche di recente qualche esperienza.

I temi costituzionali sono al centro di un dibattito culturale e politico; viva e diffusa è l'attesa che la norma costituzionale, suprema regolatrice del contratto sociale, dispieghi appieno la sua portata e che ogni comportamento politico sia da essa ispirato, disciplinato e ad essa ricondotto.

Tuttavia, proprio in tema di amnistia, laddove per l'appunto sarebbe stato più corretto lasciare al decreto presidenziale la specificazione dei contenuti del provvedimento di clemenza, nei limiti di una delegazione per principi agile, scorrevole e delimitante dei poteri conferiti, dobbiamo invece registrare una direzione opposta nel momento in cui l'intervento del legislatore in tale materia purtroppo è sempre stato assai più pregnante (e va diventandolo sempre di più) di quanto addirittura non avvenga in sede di delega al Governo, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, cosa che con tutta franchezza

non posso fare a meno di definire un assurdo costituzionale. Quindi, anche questa volta, il decreto presidenziale seguirà pedissequamente il provvedimento di delegazione e, a nostro parere, il rapporto costituzionale tra i poteri dello Stato verrà nuovamente violato.

Sul piano politico la contrarietà dei liberali al disegno di legge al nostro esame non è certo meno forte che sul piano costituzionale.

Se è pur vero che lo strumento dell'amnistia trova una sua legittimità indiscussa nel nostro sistema costituzionale, è peraltro indubitabile che esso può essere utilizzato e può trovare ingresso nel sistema normativo soltanto in situazioni di assoluta eccezionalità. L'amnistia è un istituto eccezionale, deroga ai principi generali; solamente situazioni eccezionali ne possono consigliare, talvolta ne possono anche imporre, l'adozione.

Invece, nessuna situazione eccezionale viene in proposito invocata, neppure da coloro che più fervidamente sostengono il disegno di legge.

È in questo senso che i liberali hanno accolto le amnistie del dopoguerra, ritenendole necessarie ai fini della pacificazione sociale, mentre si sono dissociati rispetto a quelle successive. Ormai l'amnistia è inflazionata e si calcola, come hanno fatto alcuni colleghi, che ne sia stata varata mediamente una ogni trenta mesi e mai i problemi e le situazioni che con esse si volevano fronteggiare hanno trovato sufficiente ristoro e rimedio.

La pubblica opinione è disorientata dalla rincorsa di questi provvedimenti che premiano sempre chi non ha rispettato la legge, e trova inconcepibile che lo Stato prima imponga e prescriva, anche troppo e troppe volte, pretenda l'obbedienza, anche troppo pedissequa, e poi indulga e perdoni al di là di ogni ragionevolezza.

Siamo quindi qui per testimoniare, dinanzi al Parlamento e al paese, una fermissima posizione di principio: «no» alle amnistie celebrative, perchè retaggio di concezioni assolutistiche; «no» a quelle introdotte per ragioni di politica giudiziaria perchè i gravi problemi della giustizia non possono trovare

soluzione con provvedimenti che non sono a ciò specificatamente finalizzati. Non possiamo, quindi, condividere l'affermazione di chi sostiene che la proposta in esame può fornire un adeguato supporto allo sforzo riformistico in atto, sulla base delle seguenti opportunità che vengono addotte: quella di alleggerire i lavori delle preture e delle corti d'appello a seguito dell'introduzione delle nuove norme che regolano la competenza per materia, di cui alla legge n. 400 del 1984; ovvero quella di predisporre le migliori opportunità per l'avvio del nuovo processo penale, sfoltendo il numero rilevante dei procedimenti pendenti; ovvero ancora quella di offrire un segnale concreto, per molti versi facilmente visibile e intuibile, che, cessata l'emergenza, il legislatore si appresta ad uscirne.

Sono osservazioni che non condividiamo: quanto al primo punto, è agevole rilevare che compete allo Stato, e ne va della sua credibilità, di assicurare la corretta e sollecita definizione dei processi penali e non già la loro eliminazione con ricorrenti colpi di spugna; quanto al secondo rilievo, il nuovo codice di procedura penale non è certo alle porte e abbiamo ascoltato questa sera il richiamo, ormai divenuto storico, fatto dal presidente Leone. Quando il nuovo codice di rito sarà approntato — e i liberali si augurano che ciò avvenga presto, anche se ogni scetticismo in proposito appare giustificato — sarà compito del legislatore approntare, secondo regole di corretta tecnica legislativa, apposite norme transitorie regolanti i procedimenti in corso.

Quanto infine alla cosiddetta uscita dall'emergenza, ben altri sono i progetti in cantiere sui quali i liberali nelle sedi proprie non faranno certo mancare il loro concreto contributo.

In conclusione, nessuna delle ragioni addotte per giustificare l'introduzione di un nuovo provvedimento di clemenza riesce a convincerci.

Di amnistia, invero, non si sentiva nè si sente alcun bisogno. Prima del suo improvviso annuncio essa non era attesa nelle aule giudiziarie e gli stessi operatori del diritto, in particolare i magistrati, e l'associazione nazionale che li rappresenta, hanno sempre espresso in proposito notevoli perplessità. La

verità è che si ricorre ancora una volta all'amnistia e conseguentemente all'indulto (ma sull'indulto il discorso sarà diverso) per offrire unicamente al pianeta giustizia un pannicello caldo con cui tamponare le falle di una situazione comatosa che, invece, andrebbe curata con energiche ed avanzate riforme.

Quella dei liberali è una posizione fortemente critica, che viene rafforzata dalla considerazione della inopportunità della presente iniziativa legislativa nell'attuale situazione di virulenza della criminalità comune e organizzata.

Non si ricorra, infine, alla semplicistica giustificazione dell'amnistia celebrativa. Essa è fortemente viziata di incostituzionalità, come ha osservato già la Corte costituzionale nel 1971 e come in questa occasione ha ripetuto — con un parere che certamente non è favorevole anche se si fa carico di non opporsi all'ulteriore corso del provvedimento — la Commissione affari costituzionali del Senato, la quale per l'appunto — si badi bene — ha deliberato a maggioranza di «non opporsi all'ulteriore corso», ma non ha dato parere favorevole: il che è sintomatico del disagio in cui ha operato e deliberato la Commissione stessa.

Dunque, un'amnistia che non convince: non una ragione tra quelle avanzate può soddisfarci.

Al limite il problema poteva essere posto al termine degli «anni di piombo», si poteva legittimamente discutere a fronte di una situazione di eccezionalità per affermare o negare la necessità di una amnistia, e sarebbe stata comunque una discussione razionale.

Oggi, all'opposto, niente di tutto ciò: si rincorrono con affanno soluzioni episodiche e transitorie, con l'effetto di lasciare tutto come era prima. I problemi della giustizia premono e si cerca, tuttavia e con ostinazione, di apportarvi rimedi che si sa essere precari, con la rincorsa da un'amnistia all'altra.

Comunque lo si camuffi, ogni provvedimento di amnistia è una sconfitta dello Stato e della giustizia, è la presa d'atto della impossibilità di un governo razionale del siste-

ma giudiziario e del servizio giustizia, che è un servizio che bisogna rendere alla collettività.

Se si affermasse che con l'amnistia si vuole celebrare la ricorrenza della Repubblica, io, presidente Vassalli, non avrei alcuna difficoltà ad inserire la data del 2 giugno come riferimento specifico a quello della nascita della Repubblica, perchè non mi vergogno per la nascita di questa Repubblica; e tuttavia, come dirò la mia opposizione allo spostamento della data ha ben diverse motivazioni.

Il fatto è che io ritengo che si faccia un torto alla stessa Costituzione, che ha segnato una rottura con il passato, quando le amnistie celebrative venivano concesse dal sovrano. Se è vero che le amnistie sono state circa 300, come il presidente Vassalli ha ricordato questa sera...

VASSALLI. Sono state 340.

PALUMBO. ... questo è un argomento non in favore dell'amnistia, nè del meccanismo e dello strumento dell'amnistia, semmai è un argomento «contro», perchè si dimostra come fosse per l'appunto il potere sovrano ad usare questo strumento (d'altronde non poteva fare diversamente se voleva affermare la sua sovranità) e ricorrere frequentemente a questo istituto. Non è quindi questa un'argumentazione che può convincerci della bontà dello strumento dell'amnistia e dell'opportunità di utilizzarla ulteriormente in questa Repubblica.

Se non si affermasse l'altra ipotesi avanzata sull'amnistia, cioè che essa sia uno strumento di politica giudiziaria, verrebbero stravolte le finalità stesse dell'istituto, che è chiamato, in via eccezionale, a regolare situazioni che devono essere eccezionali.

Ho più volte sostenuto, e lo faccio anche in questa sede perchè mi pare sia quella più adatta, che ben altre sono le strade da seguire e le misure da varare e non si tratta di misure o di suggerimenti di carattere declamatorio. Esse sono oggetto di discussione, di approfondimento, di critica, di valutazione da parte delle forze politiche, della maggioranza e delle opposizioni, nonchè degli ope-

ratori del diritto e delle loro organizzazioni. Tuttavia, l'iniziativa legislativa ristagna, i discorsi concreti delle riforme da approntare sembrano una pagina da «libro dei sogni». Credo sia opportuno richiamare, sia pure brevemente, in questo contesto, quali incisivi correttivi dovrebbero essere disposti, da tempo invano sollecitati, con una elencazione che certo non sarà esaustiva ma che può essere indicativa della strada che secondo il Gruppo liberale dovrebbe essere percorsa. La revisione delle circoscrizioni giudiziarie per recuperare, in una moderna visione di costi e di ricavi, la funzionalità dell'azienda giustizia e per combattere sacche di inefficienza e di improduttività presenti; di conseguenza, la razionale distribuzione del personale di magistratura, di cancelleria come pure di segreteria giudiziaria; la copertura delle carenze di organici, l'aumento degli organici che è anch'esso necessario, perchè non è possibile che il servizio giustizia di questa Repubblica, composta da quasi 60 milioni di abitanti, venga amministrato dallo stesso ruolo organico di tanti anni fa; la riforma del Corpo degli agenti di custodia, il cui impari lavoro troppo spesso mortificato non trova adeguata realizzazione e riconoscimento; il recupero totale della professionalità del giudice, passando innanzitutto attraverso una più accurata selezione dei partecipanti ai concorsi per uditori giudiziari e, continuando, con momenti di necessaria verifica nel corso della carriera, nei termini che siano i più garantisti possibili dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura. Non è possibile immaginare che un magistrato, in ragione del superamento di un solo concorso, possa essere poi abilitato a disporre della vita e dei beni dei cittadini; è impensabile che un magistrato, dal giorno in cui entra nella carriera fino al momento del pensionamento, potrà percorrere tutti i gradi previsti dall'ordinamento giudiziario senza essere mai chiamato ad una verifica della sua professionalità. È questo un sistema appiattito, che sminuisce le singole professionalità, non valorizza i momenti creativi della giurisprudenza, offende il senso del dovere di cui buona parte della magistratura nel suo insieme ha dato prova anche nei momenti difficili.

Va poi affrontato — e nel paese questo tema va montando — il problema della responsabilità civile per i magistrati, anche per garantire al meglio gli inalienabili valori costituzionali dell'indipendenza e dell'autonomia del giudice, nelle forme opportune di una legislazione positiva, come noi auspiamo, ma anche nelle forme di una legislazione in negativo, referendaria, che costringa ad una legislazione in positivo se non sarà possibile affrontare e risolvere il problema nei tempi costituzionali e tecnici che pure ci sono.

Il problema dovrà essere risolto non perchè vi è una proposta referendaria, non già perchè non si deve avere dal paese una risposta referendaria, ma perchè si è trovato, come noi auspiamo, un consenso politico reale; dunque non una soluzione qualsiasi, solo per sfuggire al confronto referendario, ma una soluzione per disciplinare nei termini più garantisti possibili, e non solo per i magistrati ma anche finalmente per i cittadini, la materia della responsabilità civile dei magistrati stessi.

E continuerò l'elencazione: una più incisiva depenalizzazione, e poi l'urgenza di varare un nuovo codice di procedura penale, una formula ormai divenuta di rito.

È questa una riforma che ci trasciniamo dietro da troppe legislature, e se questa legislatura avesse l'onore di portare a compimento questa fondamentale intelaiatura del servizio di giustizia, credo che passerebbe alla storia non solo per aver dato fin qui (e speriamo anche in futuro) un esempio di governabilità al paese, ma anche per aver dato al paese stesso una struttura di cui ha realmente bisogno.

C'è il problema della riduzione dei casi di procedibilità d'ufficio, con incremento della procedibilità a querela di parte. Su questa strada ci si è già avviati, ma a nostro parere bisogna ancora andare avanti.

C'è poi lo sfoltoimento di norme defatiganti nella preparazione e nello svolgimento del giudizio di appello, onde coniugare insieme l'esigenza della necessaria brevità dei termini di carcerazione preventiva e quella della sollecita celebrazione dei processi, soprattutto

nei confronti degli imputati socialmente pericolosi.

C'è inoltre la problematica circa l'attribuzione al giudice monocratico ovvero a quello collegiale del potere di ordinare la cattura, che oggi è di primaria competenza degli uffici del pubblico ministero: ed io dico che il giudizio deve essere collegiale, perchè soprattutto nell'ambito del collegio devono verificarsi — in via preventiva e non solo successiva — le prove o gli indizi gravi che devono essere portati dalla magistratura inquirente; soltanto nella collegialità è possibile che venga garantita la libertà degli individui. Nessun uomo, da solo, dovrebbe mai disporre della libertà di un altro uomo; credo che questo debba essere un principio fondamentale di un moderno Stato di diritto.

Ed ancora: il recupero alla funzione principale di salvaguardia delle esigenze istruttorie dello strumento della custodia cautelare, che è scaduta nella prassi giudiziaria e nella forma mentale di molti magistrati ad anticipazione forzata della esecuzione della pena. Questo Parlamento ha cominciato a porre rimedio al problema, ma la riforma rischia di essere solo nominalistica: abbiamo trasformato la carcerazione preventiva in custodia cautelare, perchè abbiamo voluto dare un segno di indirizzo chiarissimo al paese e tuttavia ci sono ancora troppe carcerazioni, che sono frutto di esigenze istruttorie. Troppe volte si trova un reo, quando si crede che ci sia, e gli si costruisce addosso il reato, come è apparso anche in note e recenti vicende giudiziarie.

A fronte delle esigenze ora richiamate e delle soluzioni che potrebbero essere studiate, si ricorre invece, ancora una volta, ad una scorciatoia, comoda forse (ma con tutte le specificazioni, le esclusioni e le inclusioni che ci sono, forse neanche troppo), che offusca l'immagine dell'istituzione giustizia e più in generale dello Stato, offende i comuni sentimenti largamente diffusi nella popolazione, rinvia la risoluzione delle reali necessità, mortifica lo stesso lavoro dei magistrati, ripropone poi (perchè così finirà), dopo qualche illusorio effetto provvisorio (come l'eventuale sfoltoimento delle carceri) gli stessi problemi.

Devo un ringraziamento ai pochi colleghi rimasti, e ho rimorso se penso alle pagine che ancora mi aspettano e, se vorranno, li aspettano; ma comunque non sono molte!

GALLO. Siamo noi che la ringraziamo.

PALUMBO. Il Partito liberale non ignora che in questi ultimi mesi si è creata una generale aspettativa, dentro e fuori le carceri, che, se andasse completamente delusa, potrebbe creare pericolose ripercussioni. La situazione perciò è estremamente delicata. Si dice che quando un provvedimento di amnistia viene annunciato ad esso non ci si può più sottrarre.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, credo che questo argomento provi troppo. I liberali si rendono conto che l'amnistia ha provocato aspettative e che, proprio perciò, queste aspettative appaiono legittime: ma esse non possono legittimare un provvedimento che era e resta politicamente inopportuno e sbagliato. Non possono essere le aspettative, pur se legittime — in quanto create da un preannuncio (che noi però giudichiamo improvvido) — a costituire causa di legittimazione di un provvedimento che è e resta sbagliato. È chiara dunque la posizione dei liberali che hanno sempre mantenuto e tuttora mantengono la loro opposizione di principio ed anche in concreto, con riguardo allo specifico disegno di legge, che giudichiamo non motivato e politicamente inopportuno.

Credo che debba essere dato atto al Gruppo che rappresento di non aver praticato alcun ostruzionismo nel ritardare il varo di questa normativa, che continuiamo a giudicare infelice, anche se non abbiamo rinunciato a batterci in Commissione, come ci batteremo in Aula, perchè venga seriamente mantenuta una impostazione di rigore, perchè siano sventati i tentativi mascherati o palesi di estendere in un modo o nell'altro l'originario disegno del Governo, verso il quale i liberali già avevano espresso in sede di Consiglio dei ministri fortissime riserve.

Sul piano legislativo qualche osservazione va pure fatta, perchè, guardando più da vicino il testo, va subito detto che bisogna evita-

re che di un eventuale provvedimento di clemenza si avvantaggino soprattutto i piccoli e grandi truffatori della fede pubblica e privata. E su questo farò qualche considerazione ulteriore a cui mi ha stimolato l'intervento del presidente Vassalli. Mi sono riferito agli amministratori disonesti e corrotti, perchè queste sarebbero proprio le impunità più odiose e ingiuste; per non parlare dei sospetti di malafede che verrebbero ad ingenerarsi nell'opinione pubblica nei confronti di chi avesse consentito una tale situazione.

Rispetto al testo redatto dalla Commissione qualche osservazione particolare va poi fatta; e ciò, anche al di là del pregevole lavoro del relatore senatore Vitalone, che ho apprezzato (come ho già detto in Commissione e come mi è gradito ripetere anche in Aula), al di là della specifica attenzione del ministro Rognoni e del sottosegretario Bausi (e ci spiace che il ministro Rognoni abbia dovuto inaugurare la sua attività governativa conducendo in porto un provvedimento sul quale immagino abbia le stesse riserve che aveva avanzato il suo predecessore nel momento in cui lo aveva formulato).

VASSALLI. Scusi, senatore Palumbo, il Ministro ha inaugurato la sua attività governativa con la riforma penitenziaria.

PALUMBO. È vero, ma la riforma penitenziaria non era tutta sua, per così dire, in quanto era già giunta allo *sprint* finale.

Come abbiamo apprezzato l'attenta presidenza del senatore Vassalli, che non mi rammaricherò mai abbastanza di perdere come presidente della Commissione, anche se lo recupereremo in termini politici, come interlocutore in un dibattito politico importante ed in un momento politico tanto rilevante per il paese.

Il testo licenziato dalla Commissione, signor Presidente e onorevoli colleghi, non ci piace, così come non ci piaceva neppure l'impostazione originaria. Debbo in qualche modo dare ragione delle affermazioni da me fatte in Commissione, allorchè dissi che sarei stato favorevole a tutti gli emendamenti restrittivi e contrario a tutti gli emendamenti estensivi. In un certo senso, non sembra una

posizione razionale, ma essa è razionale in relazione all'impianto del disegno di legge ed al testo proposto dal Governo; si tratta infatti di un impianto che soffriva già di una serie di inclusioni e di esclusioni specifiche, di eccezioni nelle eccezioni, fino a un livello in qualche modo schizofrenico. Si proponeva di includere un reato «salvo che», «nel caso in cui», «a meno che», eccetera, in una catena non so se di Sant'Antonio o peggio, e che in qualche modo fa smarrire all'interprete e anche al legislatore il senso e la portata reale di queste disposizioni.

Credo che le osservazioni del presidente Vassalli in ordine al sostanziale difetto di questo modo di legiferare siano condivisibili, ma questo difetto deriva non dai lavori della Commissione, bensì dalla proposta del Governo, anche se è giusto riconoscere che si tratta di una posizione tralaticia, in quanto tutti i provvedimenti degli ultimi anni si sono attestati su questa linea. Era quindi inevitabile che la Commissione finisse per peggiorare il testo governativo, anziché migliorarlo.

Deve quindi apparire comprensibile che i liberali dicano: tutte le volte che si vorrà aggiungere qualcosa, noi saremo contrari e, tutte le volte che si vorrà togliere qualcosa, noi saremo favorevoli.

Altra sarebbe stata la nostra posizione se si fosse seguito un impianto del tutto diverso, come quello al quale pensava questa sera il senatore Vassalli e al quale aveva accennato più volte in Commissione. In quel caso il Gruppo liberale avrebbe assunto un atteggiamento diverso: preferiamo infatti provvedimenti generali.

Quindi troppe inclusioni e troppe esclusioni specifiche! Che ne è della norma generale e astratta, così come l'abbiamo appresa nella nostra formazione culturale: generale, in quanto deve rivolgersi a tutti i consociati perchè la legge è uguale per tutti: astratta, perchè chiamata, questa norma giuridica, non a disciplinare situazioni concrete, ma a disciplinare situazioni tipo, la cosiddetta fattispecie individuata ipoteticamente e, per l'appunto, in termini astratti?

Il fenomeno di deroga da questi principi è ormai generalizzato, perchè si legifera sem-

pre più per settori e per specifiche ed individuali situazioni; ma ciò è particolarmente abnorme nella materia dell'amnistia. In tale contesto anche il confine tra legislazione e giurisdizione diventa labile ed insidioso: l'interpretazione della norma, volta alla sua applicazione al caso concreto, potrebbe addirittura risultare sottratta alla naturale sede della giurisdizione.

Questa amnistia non ci piace, perchè lontana dal rigore che era stato annunciato. Essa ci sembra lontana anche dall'impianto dei consimili interventi del 1978 e del 1981, che pure non abbiamo condiviso.

Nel corso dei lavori in Commissione si è sviluppata una tendenza all'allargamento, che, per quanto ci riguarda, abbiamo tentato invano di contrastare: e questa tendenza all'allargamento si riverbererà in termini assai pesanti (e forse a questo punto il lavoro giudiziario aumenterà invece di diminuire) tutte le volte che, rispetto a fatti accaduti prima dell'agosto del 1981, l'amnistia di oggi da «propria» si trasformerà in amnistia «impropria» per reati che siano stati già giudicati.

Per tutto questo, valgono le considerazioni riguardanti il meccanismo del computo delle aggravanti e delle attenuanti: l'esperienza dimostra che proprio per questa strada, nella concreta applicazione del decreto, potranno essere aperti dei varchi.

È scomparso dal testo varato in Commissione il pur utile riferimento alle aggravanti di cui agli articoli 61, n. 9 e 10; è stata introdotta la valutazione dell'attenuante di cui all'articolo 98; è stato aperto un varco amplissimo nella considerazione della attenuante prevista ai numeri 4 e 6 dell'articolo 62 rispetto ad ogni tipo di aggravante, fatte salve le ormai residuali ipotesi del furto in abitazioni e della lesione personale aggravata. In particolare l'introduzione dell'attenuante del risarcimento del danno giocherà appieno la sua efficacia (articolo 62, n. 6, del codice penale) potendo essere valutata a confronto di qualsiasi aggravante ed aprendo così spazi sensibili ed oggettivamente assai ampi per l'estensione del beneficio.

È stato abbassato il tetto dell'età dai settanta ai sessantacinque anni per la fruizione dell'amnistia (ed è questa forse la norma che sopporta minori reazioni da parte dei liberali) ed il beneficio è esteso anche ai reati cosiddetti sindacali, e su questo possiamo, al limite dell'opposizione di principio, anche concordare.

RICCI. Tutti gli altri sono stati restringimenti.

PALUMBO. Senatore Ricci, vedrà che quando qualche interprete attento sarà in grado di fare una casistica specifica, gli allargamenti saranno assai maggiori dei restringimenti operati attraverso il lavoro della Commissione. Ce ne accorgeremo purtroppo soltanto dopo!

Rimane aperto il grave problema dell'esclusione dall'amnistia delle varie ipotesi di reato tentato. Perché?

VASSALLI. Non abbiamo toccato questo punto.

PALUMBO. Essendo il reato tentato una fattispecie delittuosa diversa dal reato consumato, è pacifico che tutti i reati tentati ricadranno nella amnistia. E poichè i reati contro la pubblica amministrazione per buona parte sono proprio dei reati tentati, ecco che questa è un'altra delle strade attraverso cui con tutta probabilità — ripeto: lo verificheremo nei fatti cioè nella concreta applicazione — l'atteggiamento estensivo finirà per prevalere.

GALLO. La tendenza della giurisprudenza va proprio in senso contrario.

PALUMBO. Cerco di abbreviare, ma non posso non fare un riferimento a quello che è il punto sul quale ho finalmente trovato qualche consenso in Commissione, ancorchè questo consenso non si sia tradotto in un voto favorevole al mio emendamento, quando si è trattato cioè di portare la data limite dell'amnistia dal 31 dicembre 1985 all'8 giugno 1986. In Commissione il presidente Vassalli ha avuto la saggezza, ma anche la fran-

chezza, di dire che si trattava di una modifica che lo lasciava estremamente perplesso, fino alla contrarietà, e che tale contrarietà di fatto assumeva l'atteggiamento di un voto di astensione.

Io dico che aver portato la data del 31 dicembre all'8 giugno è veramente una decisione che giudico scandalosa: ho detto questa parola in Commissione e non ho motivo di non ripeterla in Aula.

Noi ci stiamo occupando dell'eventualità dell'amnistia, se non dal momento in cui è stato eletto il Presidente della Repubblica, lo scorso anno, certamente dagli inizi di quest'anno. Quindi il termine del 31 dicembre 1985 era il meno peggio che si potesse fissare. Ebbene, a quanto pare, stiamo andando assai oltre; addirittura abbiamo scavalcato anche la data del 2 giugno, che pure poteva costituire un'ultima, ennesima motivazione apparentemente oggettiva per valicare la data del 31 dicembre 1985. Abbiamo voluto che in questo provvedimento di amnistia vi fosse compreso tutto quello che era possibile comprendere nei limiti della norma costituzionale che non consente ovviamente di andare oltre il giorno in cui la proposta di amnistia è stata presentata.

Ulteriori maglie sono state aperte poi nell'articolo 5, non dovendosi tener conto, dei precedenti penali ostativi per l'amnistia, delle condanne per le quali è intervenuta la riabilitazione dei reati estinti alla data di entrata in vigore del decreto per il decorso dei termini, della sospensione condizionale della pena, e dei reati estinguibili per effetto della presente o di precedenti amnistie. Ho enunziato qui soltanto alcune considerazioni: e mi scuso ancora per l'ora tarda, ma avrei preferito evitarlo.

Per quanto riguarda l'articolo 3, io credo che sia stato bene sopprimerlo anche se l'emendamento che i liberali avevano presentato in Commissione tendeva ad escludere l'amnistia condizionata soltanto per gli omicidi colposi. Credo che il presidente Vassalli se ne ricorderà: non era nostra intenzione, in fondo, sopprimere l'intero articolo 3 sul quale si poteva ancora discutere a differenza di quanto riguarda gli omicidi colposi. Tuttavia credo che, almeno in questo momento, so-

prattutto allorchè si tende a rafforzare la difesa della società rispetto a fatti accaduti su tante strade d'Italia negli ultimi mesi, sarebbe stato tutto sommato un errore comprendere anche le lesioni colpose gravissime.

Ed ora dovrò fare qualche considerazione sull'indulto.

Per i motivi che ho esposto in precedenza i liberali sarebbero stati assai meno sfavorevoli all'indulto fino al punto di approvarlo, perchè l'indulto è un istituto ben diverso nella sua *ratio* rispetto all'amnistia. Se il problema carcerario, di cui tutti conosciamo le allarmanti dimensioni, richiede una qualche soluzione immediata, si poteva ricorrere all'indulto, il cui fine precipuo è proprio quello di sfoviare l'ambiente carcerario della presenza di persone non socialmente pericolose e di impedire che cittadini con vecchie sentenze passate in giudicato vi entrino. Vi è poi l'effetto deterrente dell'indulto, perchè dalla commissione di nuovi reati consegue la revoca dell'indulto, mentre l'amnistia non è revocabile.

Le cose però sono diametralmente cambiate a seguito dell'approvazione della nuova legge penitenziaria che contiene un condono permanente, generale e mirato.

La nuova legge penitenziaria ha incontrato il favore liberale: da essa ci aspettiamo un cambiamento delle condizioni carcerarie ed un recupero alle ragioni del vivere civile dei cittadini che hanno violato la legge penale e che con il loro comportamento hanno dato segni visibili e concreti di fattivo ed operoso ravvedimento.

Proprio per tutte queste ragioni l'indulto è, adesso, inutile ed inopportuno. D'ora in poi — riporto le parole del senatore Gozzini, che vedevo fino a qualche minuto fa, ma evidentemente ha ceduto alla stanchezza — cioè dal momento in cui è stata approvata la nuova legge penitenziaria, non si dovrà parlare più di indulto, perchè esso c'è già nella legislazione italiana ed è un indulto generalizzato, istituzionalizzato, mirato al recupero del detenuto. Ci siamo battuti in Commissione perchè in questo momento particolare non fosse cumulabile l'indulto con il beneficio della riduzione di pena previsto dalla

legge sull'ordinamento penitenziario, e purtroppo, anche in questa occasione, senza fortuna.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio discorso volge al termine; spero di aver esaurientemente illustrato i motivi ideali e pratici dell'opposizione liberale al progetto di legge giunto oggi all'attenzione dell'Aula. Nel paese è diffuso — e il Presidente della Repubblica ne è stato nei giorni scorsi il più alto interprete — un vivo senso di partecipazione ai problemi che interessano il nostro sistema giudiziario: ampia è l'ansia riformatrice che si rivolge al Parlamento dal paese: i cittadini attendono un servizio di giustizia più agile, più efficiente e più moderno, rispondente meglio ai tempi e alle mutate condizioni del vivere civile.

La stessa magistratura attende risposte di ampio respiro che ne valorizzino la professionalità esaltando il ruolo e la figura del giudice indipendente, soggetto soltanto alla legge. Tutti gli operatori della giustizia sono rivolti ai lavori parlamentari, dai quali sollecitano il varo delle annunziate riforme. Il provvedimento che ci apprestiamo a varare sembra, invece, calare dall'alto, in una realtà che fa fatica a comprenderlo e a riceverlo; un vecchio ed obsoleto rimedio chiamato illusoriamente a risolvere vecchi e nuovi problemi.

L'auspicio dei liberali è quello di non trovarsi, da qui a circa trenta mesi, poco più o poco meno — ciò in definitiva non conta — a riparlarne e discutendo su un altro provvedimento di clemenza ed ancora una volta richiamando e sollecitando invano incisivi rimedi ed interventi. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Interrogazioni, annuncio di risposte scritte

PRESIDENTE. Il Governo ha inviato risposte scritte ad interrogazioni presentate da onorevoli senatori.

Tali risposte saranno pubblicate nel fascicolo n. 114.

Mozioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio della mozione pervenuta alla Presidenza.

COLOMBO VITTORINO (V.), segretario:

PECCHIOLI, CALICE, CANNATA, ALICI, ANDRIANI, BOLLINI, CROSETTA, MIANA, IMBRIACO, IANNONE, GUARASCIO, BIRARDI. — Il Senato,

considerato:

che la nuova legge per la disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno è, a sei mesi dalla sua entrata in vigore, largamente inattuata e inattuabile;

che, tempi della ultima crisi di Governo a parte, tanto è dovuto a inerzie e inadempienze governative;

che già si affacciano, in sede di predisposizione dei documenti finanziari e di bilancio per il 1987, pericolose scelte e indirizzi intesi a dilazionare la spesa e a stravolgere istituzionalmente le procedure e i meccanismi dell'intervento nel Mezzogiorno;

che ulteriori ritardi non solo paralizzerebbero ormai la gestione della legge, ma offrirebbero alibi a quanti vorrebbero continuare nel Mezzogiorno con una politica di opere pubbliche, di completamenti di opere pubbliche, di perizie, di varianti a tempo indeterminato, senza avviare il coordinamento delle politiche ordinarie e modifiche delle politiche industriali, come del resto esige la stessa nuova legge per il Mezzogiorno;

che è necessario coordinare la strumentazione per l'intervento nel Mezzogiorno con la fase di discussione della legge finanziaria e del bilancio dello Stato per il 1987 come previsto dalla stessa legge;

che dovrebbe essere superfluo sottolineare la gravità crescente dei problemi di lavoro, di produttività, di funzionamento istituzionale nel Mezzogiorno,

impegna il Governo:

1) ad emanare il decreto istitutivo del Dipartimento per il Mezzogiorno (articolo 3) sul quale ha già da luglio espresso il prescritto parere la Commissione parlamentare

per l'esercizio dei poteri di controllo sulla programmazione e sull'attuazione degli interventi ordinari e straordinari nel Mezzogiorno;

2) ad organizzare l'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno, cui la legge demanda l'attuazione degli interventi (articolo 4), insieme agli enti di promozione per lo sviluppo che, con appositi decreti del Presidente della Repubblica, avrebbero dovuto essere riordinati entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge (articolo 6). I ritardi, in particolare nella organizzazione dell'Agenzia, sono di una gravità inaudita e proditoria in quanto:

a) senza l'Agenzia non è possibile la gestione separata delle residue attività commissariali ex CASMEZ e quindi la definizione delle opere da trasferire, da completare, da revocare, da liquidare;

b) tale attività commissariale era stata perentoriamente vincolata ad una durata massima di sei mesi dall'entrata in vigore della legge (combinato disposto degli articoli 5 e 17, comma diciottesimo);

3) ad adottare la delibera del CIPE, prevista entro 90 giorni dalla entrata in vigore della legge, relativa alla determinazione delle regioni e delle aree più svantaggiate (articolo 1, comma quarto);

4) ad adottare le direttive del CIPE di coordinamento dell'intervento ordinario e straordinario e i programmi ordinari per il Mezzogiorno delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti pubblici economici (articolo 2, commi quinto e secondo);

5) ad adottare le determinazioni del CIPI, previste entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, di coordinamento delle attività delle amministrazioni pubbliche in materia di agevolazioni al settore industriale e di graduazione degli incentivi (articolo 9, commi primo e decimo);

6) a definire il concerto fra Ministro del tesoro e Ministro per il Mezzogiorno circa la delega alle regioni in materia di investimenti delle imprese artigiane (articolo 9, comma quattordicesimo);

7) ad emanare le direttive del Tesoro, previste entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, per l'emissione di prestiti obbli-

gazionari per il finanziamento di attività produttive e di infrastrutture da parte degli istituti di mediocredito (articolo 10, comma terzo);

8) ad emanare le direttive del CIPI, previste entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, in materia di innovazione e di servizi alle imprese e allo Stato, di concerto fra Ministro del tesoro e Ministro per il Mezzogiorno, per la costituzione dei fondi di rotazione per l'innovazione tecnologica (articolo 12, commi primo e quinto);

9) a definire il concerto fra Ministro del tesoro, Ministro dell'agricoltura e Ministro del lavoro per la riduzione dei contributi agricoli unificati (articolo 14, comma secondo).

(1-00104)

Interpellanze, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio della interpellanza pervenuta alla Presidenza.

COLOMBO VITTORINO (V.), segretario:

MILANI Eliseo, LOPRIENO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri degli affari esteri e della difesa.* — In relazione all'incidente occorso ad un sommergibile sovietico a propulsione nucleare, entrato in avaria per lo scoppio improvviso di un incendio al largo delle Bermude, nell'Atlantico settentrionale;

considerato che numerose imbarcazioni militari (sommergibili e navi da superficie) a propulsione nucleare, appartenenti a diversi paesi e patti militari, solcano con frequenza il Mediterraneo e le stesse acque territoriali italiane;

ricordando che pochi giorni dopo il disastro di Chernobyl la collisione di due sommergibili nucleari al largo di Gibilterra ha fatto temere una «Chernobyl del Mediterraneo» che avrebbe avuto conseguenze ancor più devastanti;

ricordando infine l'incidente occorso al sommergibile «US Ray», nei pressi della base navale della Maddalena, che provocò allarme nella popolazione locale,

gli interpellanti chiedono di sapere dal Governo:

1) di quali informazioni sia in possesso circa l'entità dell'incidente e circa i rischi di contaminazione radioattiva che ne possono derivare;

2) se sia costantemente informato e aggiornato circa i mezzi navali a propulsione nucleare che fanno scalo in porti o basi italiani o solcano le acque territoriali nazionali;

3) quali controlli sia in grado di esercitare su tali mezzi navali per accertarne l'efficienza, le misure di sicurezza e le procedure di intervento in caso di avaria;

4) se ritenga che, alla luce degli eventi ricordati, la conferenza nazionale dell'energia, programmata per i prossimi mesi, debba prendere in esame, oltre ai problemi derivanti dalle centrali elettronucleari, anche la questione della permanenza nelle acque territoriali italiane di imbarcazioni a propulsione nucleare;

5) se ritenga di dover promuovere una convenzione internazionale dei paesi del Mediterraneo per vietare l'accesso in questo mare alle navi da superficie e ai sommergibili a propulsione nucleare.

(2-00530)

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

COLOMBO VITTORINO (V.), segretario:

PINGITORE, LA VALLE, MILANI Eliseo, ALBERTI, ONGARO BASAGLIA, PASQUINO. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Premesso che il 9 settembre scorso è stato arrestato a Santiago del Cile l'architetto Patricio Ales, noto esponente dell'opposizione democratica, subito dopo l'incontro avuto con i senatori Luigi Pingitore e Maurizio Noci, in visita in Cile per una missione di solidarietà con le forze democratiche e antifasciste;

considerato che ormai da più di dieci giorni Patricio Ales è detenuto in condizioni

di isolamento e ci sono seri timori per la sua incolumità personale;

rilevato che l'arresto di Ales si configura anche come una brutale e inammissibile intimidazione nei confronti delle istituzioni e delle forze democratiche italiane, avvertite in questo modo dal sanguinario regime del generale Pinochet,

gli interroganti chiedono di sapere quali passi urgenti il Governo italiano intenda fare per ottenere la liberazione di Patricio Ales e per esprimere alle autorità cilene la più ferma protesta per questo inqualificabile episodio.

(3-01482)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

PAGANI Antonino. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — In relazione alle notizie secondo le quali:

1) il consiglio di amministrazione dell'AIMA ha deliberato l'aggiudicazione a due società estere di oltre 6 milioni di ettanidri di alcole e distillato di vino al prezzo medio di lire 10.000 all'ettanidro;

2) da tale operazione deriva una perdita per l'AIMA di circa 1.000 miliardi e quindi non si consegue un'economia di gestione nè si realizzano introiti finanziari, secondo quanto dispone il decreto-legge 2 luglio 1986, n. 319;

3) da diversi anni vengono importati all'estero 300-400.000 ettanidri di alcole neutro con esborso in valuta pregiata di lire 130.000 all'ettanidro, mentre è evidente che l'immissione sul mercato interno dell'alcole nazionale comporta un recupero di lire 120.000 all'ettanidro, sufficiente a pagare tutti gli oneri di stoccaggio;

4) viene venduto sul mercato alcole denaturato al prezzo di lire 95.000 all'ettanidro, mentre si potrebbe utilizzare il nostro prodotto risparmiando valuta pregiata per l'importazione del melasso;

5) il decreto-legge 2 luglio 1986, n. 319, si riferisce a prodotti ortofrutticoli colpiti dalla nube tossica di Chernobyl, mentre l'alcole depositato deriva dalla distillazione dei vini delle precedenti campagne vitivinicole,

l'interrogante, nel manifestare sostegno agli operatori economici del settore che chiedono un approfondimento dei problemi e la predisposizione di strumenti idonei a salvaguardare il nostro sistema produttivo e le finanze dello Stato, chiede di conoscere quali iniziative il Governo intende immediatamente adottare oltre alla sospensione di ogni determinazione attinente al bando di gara del 16 maggio 1986, compreso un immediato incontro con gli enti e gli operatori economici interessati.

(4-03336)

FLAMIGNI, BATTELLO, GRAZIANI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere:

1) in base a quali criteri il Governo, in contrasto con il giudizio complessivo e le valutazioni espresse dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2 fatta propria dal Parlamento e in contrasto altresì con gli impegni derivanti dall'approvazione della risoluzione del 6 marzo 1986 da parte della Camera dei deputati e senza avere chiarito la posizione dei Ministri e degli uomini politici coinvolti nella vicenda della P2, si appresta ad avallare la nomina alla presidenza della RAI di un parlamentare ex ministro risultato iscritto alla loggia massonica di Licio Gelli, dopo avere nominato sottosegretario di Stato il senatore Beniamino Finocchiaro, anch'egli risultato iscritto negli elenchi della loggia massonica P2;

2) come giustifica il fatto che non sono state fornite ancora risposte alle interrogazioni (4-01332 del 6 novembre 1984, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno; 4-01744 del 19 marzo 1985, al Ministro dell'interno; 4-01764 del 21 marzo 1985, al Ministro delle partecipazioni statali; 4-01837 dell'11 aprile 1985, al Ministro del tesoro; 4-01981 del 22 maggio 1985, al Ministro della difesa; 4-03215 del 4 agosto 1986, al Ministro dell'interno; 4-03181 del 23 luglio 1986, al Ministro della difesa) volte a conoscere la posizione di funzionari civili e militari compresi negli elenchi degli iscritti alla P2 dopo la dichiarazione di veridicità dei medesimi contenuta nella relazione della

Commissione parlamentare d'inchiesta presentata alla Camera in data 12 luglio 1984 e dopo l'impegno assicurato dal Governo davanti al Senato il 1° agosto 1984 di vagliare tutti i fatti e responsabilità nuovi che possono emergere da un attento esame della relazione e degli atti della Commissione;

3) quali sono state le determinazioni dei singoli Ministri anche in relazione all'invito rivolto loro dal Presidente del Consiglio con la lettera del 22 novembre 1984 «a disporre l'esame degli atti e della relazione della Commissione e ad assumere, in rapporto alle risultanze dello stesso, le conseguenti iniziative, anche attraverso l'apertura, la riapertura o l'ulteriore corso di procedimenti sanzionatori, nei riguardi dei dipendenti degli organi centrali e periferici dello Stato, nonché di enti pubblici, società, istituti ed aziende a partecipazione statale vigilate o comunque rientranti nelle competenze dei Ministeri, risultati iscritti alla loggia P2»;

4) quali decisioni intende prendere di fronte all'evidente ritardo nell'adozione di provvedimenti.

(4-03337)

RANALLI. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Premesso che una antenna è in corso di installazione sulla parte terminale della ciminiera (alta 248 metri) della centrale termoelettrica dell'Enel di Torrevaldaliga, presso Civitavecchia, e che il fatto sta suscitando stupore, curiosità e preoccupazione tra i lavoratori della centrale e i cittadini in quanto la installazione viene eseguita da soldati,

l'interrogante chiede di sapere:

1) quale Ministero ha chiesto all'Enel l'installazione dell'antenna e per quali finalità dichiarate;

2) quale autorità dell'Enel (centrale, compartimentale, locale) ha disposto la installazione dell'antenna sulla ciminiera e con quali garanzie tecniche;

3) se le autorità locali sono state preventivamente informate e consultate;

4) se non ritiene di dover promuovere la rimozione dell'antenna, che sarebbe comunque del tutto inaccettabile se risultasse con-

fermata la supposizione largamente diffusa nell'opinione pubblica che possa servire a scopi militari.

(4-03338)

BOLDRINI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere:

se sia a conoscenza della drammatica situazione viaria della strada statale n. 16 che attraversa in senso longitudinale l'abitato di Savio di Cervia e Savio di Ravenna. La pericolosità del traffico di detta strada statale si è aggravata in questi ultimi anni per l'aumento caotico del traffico leggero e pesante specie nel periodo estivo;

se non ritenga di prendere in considerazione con urgenza la predisposizione dei piani e dei lavori per lo spostamento di tale arteria a monte dell'abitato di Savio, Cervia e Ravenna come previsto dai piani regolatori attualmente vigenti negli stessi comuni.

(4-03339)

GUSSO. — *Al Ministro dell'ambiente.* — Premesso:

che il Ministro della marina mercantile (all'epoca competente nella materia) ha prorogato al 2 febbraio 1987 l'autorizzazione a scaricare nel mare Adriatico 1.200 tonnellate al giorno di «gessi» residuati dalle lavorazioni degli stabilimenti Agrimont e Monteflous di Porto Marghera del gruppo Montedison (mescolati con circa 1.800 tonnellate di acqua);

che le indagini condotte da accreditati istituti scientifici pubblici a livello nazionale hanno accertato, al di là di ogni ragionevole dubbio, che il materiale che viene smaltito in mare non è nè tossico nè nocivo e che non contribuisce all'eutrofizzazione dell'alto Adriatico;

che in una sua recente sentenza il TAR del Lazio ha respinto il ricorso presentato dalla regione Emilia-Romagna per far annullare il citato decreto di proroga del Ministro della marina mercantile con una serie di motivazioni, fra le quali vanno segnalate: il fenomeno dell'eutrofizzazione è in massima parte attribuibile agli scarichi nel mare Adriatico dei fiumi Po e Adige; le convenzioni internazionali non contengono il divieto

assoluto di scaricare materie in mare particolarmente quando le sostanze immesse sono in grado, come nel caso dei gessi Montedison, di essere rese rapidamente innocue attraverso i processi chimici, fisici e biologici che si verificano nelle acque del mare; le indagini condotte dai maggiori istituti nazionali del settore escludono l'alterazione degli *standards* biologici delle acque marine da parte dei gessi; in atto non vi sono soluzioni valide per lo smaltimento dei gessi diverse dallo scarico in mare;

che lo scarico dei gessi a terra appare tecnicamente possibile, ma, oltre a trovare vari gradi di opposizione nelle popolazioni interessate, richiede investimenti fissi e spese di gestione assai rilevanti che non è possibile addossare all'industria (se non in piccola parte), perchè altrimenti corre il rischio di uscire dal mercato, ma nemmeno alla regione Veneto o agli enti locali per mancanza assoluta di disponibilità finanziarie;

che sono attualmente in corso studi e sperimentazioni sul «riciclo dei gessi», cioè sulla possibilità del loro totale o parziale riutilizzo per altri usi commercialmente compatibili, ma non sono ancora arrivati a risultati definitivi, salvo la possibilità, a quanto sembra, di un loro parziale impiego nel settore stradale;

che non è immaginabile la chiusura degli stabilimenti Agrimont e Monteflous (ma anche dei reparti produttivi di altre industrie della zona ad essi collegati), sia per ragioni sociali in termini di occupazione diretta e indiretta, sia perchè le loro produzioni sono economicamente valide e commercialmente interessanti;

che in ogni caso è necessario un certo lasso di tempo, da un lato, per far maturare decisioni in ordine alle soluzioni alternative allo scarico in mare e al contemporaneo reperimento dei fondi allo scopo necessari e, dall'altro, per la esecuzione degli interventi occorrenti per rendere operative le predette soluzioni,

l'interrogante chiede di sapere:

1) se ritiene che il Ministero dell'ambiente debba collaborare per la individuazione delle soluzioni alternative allo scarico in mare dei gessi Montedison;

2) se ritiene che la spesa necessaria debba essere assunta dallo Stato e, in particolare, se ritiene che il Ministero dell'ambiente si possa far carico dei modi con cui ottenere lo stanziamento delle somme occorrenti,

3) se ritiene possibile prorogare ulteriormente l'autorizzazione allo scarico in mare dei gessi in parola, ai sensi dell'articolo 4 della legge 8 luglio 1986, n. 349, qualora i tempi necessari per rendere operative le soluzioni alternative impongano di superare la data 2 febbraio 1987.

(4-03340)

BASTIANINI, MALAGODI, FIOCCHI, PALUMBO, VALITUTTI. — *Al Ministri dell'inter-no, di grazia e giustizia e della sanità.* — Premesso:

che in data 2 ottobre il Ministro della sanità ha consegnato al procuratore della Repubblica di Roma la denuncia sulla truffa delle fustelle;

che da un riscontro effettuato dallo stesso Ministero della sanità è risultata una contabilità di unità sanitarie locali di alcune regioni nettamente eccedente il capitolo di spesa, in modo particolare fra le spese del 1985 e quelle dell'anno in corso;

che un incendio di sicura natura dolosa è stato appiccato all'archivio della USL di Avellino, dove erano archiviate molte delle prove necessarie a sostenere le accuse contenute nell'esposto del Ministro della sanità;

constatato:

che, come spesso accade, la *longa manus* della criminalità organizzata giunge ad occultare le prove che vengono sottoposte a sequestro giudiziario,

gli interroganti chiedono di sapere:

1) se fossero al corrente di eventuali provvedimenti cautelativi predisposti dall'autorità giudiziaria al momento in cui si è avuta notizia della truffa;

2) quali siano state le misure cautelative assunte dalla stessa autorità giudiziaria a seguito dell'incendio di Avellino;

3) se siano state accertate possibili responsabilità nel ritardo dell'acquisizione delle prove necessarie.

(4-03341)

BASTIANINI. — *Al Ministro del tesoro.* — Premesso:

che la portata dei fatti di cui sono stati protagonisti amministratori e funzionari della cassa di risparmio del Molise è particolarmente grave, specie in rapporto alla realtà economica della regione;

che i vertici della cassa da circa tre anni operavano in *prorogatio*, regime molto diffuso e latore di effetti particolarmente negativi, tali in generale da affievolire sensibilmente la tensione manageriale degli interessati,

l'interrogante chiede di conoscere perchè certe gravi responsabilità siano state accertate con tanto ritardo e se non si ritenga che sia ormai tempo di porre mano appena possibile ad un sostanziale rinnovo dei vertici della cassa di risparmio del Molise, nonchè al rinnovo di tutte le numerosissime cariche scadute negli istituti di credito.

(4-03342)

**Ordine del giorno
per la seduta di mercoledì 8 ottobre 1986**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, mercoledì 8 ottobre, alle ore 18, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (1859).

II. Discussione del disegno di legge:

ANGELONI ed altri. — Modificazioni alle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari del tribunale di La Spezia e del tribunale di Massa (887).

La seduta è tolta (ore 21,10).

DOTT. PIERFRANCESCO MICHELA ZUCCO

VICE SEGRETARIO GENERALE

Incaricato *ad interim* della direzione
del Servizio dei resoconti parlamentari