SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

309ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 3 AGOSTO 1978

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente VALORI,
indi del vice presidente CATELLANI

INDICE

CONGEDI . . . . . *Pag.* 13375

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione e approvazione:

« Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto e disposizioni sull'azione civile in seguito ad amnistia » **(1348)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*):

ABBADESSA (*Misto-MSI-DN*) 13420
BALBO (*Misto-PLI*) 13375
BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia* 13394 e *passim*
BONINO (*DN-CD*) 13382
* BUSSETI (*DC*), *relatore* . . . . 13391 e *passim*
* LAPENTA (*DC*) 13414
LUBERTI (*PCI*) 13379
LUGNANO (*PCI*) 13416
MARTINAZZOLI (*DC*) 13386
NENCIONI (*DN-CD*) . . . . . 13405 e *passim*
* OCCHIPINTI (*PSDI*) 13419

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

Presidenza del vice presidente VALORI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 10*).

Si dia lettura del processo verbale.

PITTELLA, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 1° agosto.*

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

Congedi

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo per giorni 2 il senatore Vernaschi.

Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge:

« Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto e disposizioni sull'azione civile in seguito ad amnistia » (1348) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto e disposizioni sull'azione civile in seguito ad amnistia », già approvato dalla Camera dei deputati e per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

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

BALBO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, dopo una gestazione durata circa un anno, il Governo ha finalmente provveduto alla sua parte di adempimenti previsti dalla Costituzione per l'adozione, da parte del Presidente della Repubblica, del provvedimento di amnistia al quale, come è consuetudine, è stato associato anche il provvedimento di indulto.

Questo provvedimento di amnistia è il diciannovesimo dalla proclamazione della Repubblica, non tenendo conto del provvedimento di condono per i reati finanziari concesso il 22 dicembre 1973. Quando un anno fa si è ricominciato a parlare della possibilità di adottare un provvedimento di amnistia, si era anche valutata la possibilità di presentare un disegno di legge diretto alla depenalizzazione di alcuni reati da considerare, per vari motivi, di minore gravità o di reati per i quali lo Stato riteneva più opportuno irrogare sanzioni di natura amministrativa o comunque alternative alla detenzione. Già allora, nel luglio del 1977, il Partito liberale si era dichiarato contrario all'adozione del provvedimento di amnistia e piuttosto favorevole ad un accorto sistema di depenalizzazione capace di conseguire alcuni dei risultati dell'amnistia, senza peraltro averne i più vistosi effetti e significati negativi.

Bisogna riconoscere che questo provvedimento di amnistia è giunto all'esame del Senato dopo un apprezzabile sforzo dispiegato in questi ultimi giorni dal Governo, dai Ministri, dai sottosegretari Dell'Andro e Speranza. Bisogna però anche confessare che questo sforzo è stato determinato dalla necessità di ovviare alle conseguenze di una precedente condotta che bisogna definire perplessa, dilazionatrice e incerta, che si era protratta per un periodo di tempo troppo lungo; incertezza che ha qualificato la linea politica del Governo nel suo complesso.

L'evento dell'amnistia costituisce una iniziativa che esige un assoluto riserbo; la si può concedere o meno ma non può e non deve essere preannunciata con un irragionevole anticipo rispetto alla sua realizzazione. In questa occasione invece, molto più che in altre precedenti, se ne è cominciato a parlare con un inopportuno anticipo e con

motivazioni più o meno dettagliate o palesi, alcune delle quali non molto accettabili. Quello che avrebbe dovuto essere un atto di clemenza è diventato quello che giustamente da parte di alcuni è stato definito un « quasi obbligo » per il Governo ed un « quasi diritto » per i potenziali destinatari.

L'attesa di un'amnistia ha effetti fortemente negativi su tutto il funzionamento della giustizia. Essa costituisce senza dubbio un incentivo a delinquere perchè, essendo ignoti alla pubblica opinione i possibili limiti, non soltanto si commettono i reati minori che è ragionevole supporre rientrino nell'amnistia, ma si consumano più facilmente anche i più gravi sotto la spinta di un'aspettativa indifferenziata che è quanto di più negativo si possa immaginare per lo ordinario svolgimento della civile convivenza.

Noi liberali abbiamo una posizione di principio contraria alla amnistia; non abbiamo mai votato a favore di nessun provvedimento di amnistia in questo regime repubblicano perchè crediamo che in un regime democratico e in uno Stato di diritto l'amnistia sia un non senso, una stonatura ed in ciò siamo anche confortati da abbondanti ed autorevoli correnti di pensiero. In fondo l'amnistia è sempre una abdicazione della autorità dello Stato. È vero che la Costituzione la prevede perchè ha voluto consentire la presenza di una sorta di valvola: si è voluto ammettere come eccezione la possibilità che lo Stato intervenga in situazioni eccezionali e sotto la spinta della necessità, cancellando momentaneamente l'applicazione della legge per un interesse superiore a quello dell'applicazione stessa della legge. Ma ci chiediamo: siamo veramente in questa situazione di necessità? Siamo ad una esigenza di pacificazione sociale e di grande calamità nazionale? Non credo. L'emergenza è diventata un fatto oramai fisiologico nella nostra vita nazionale. Credo che durerà fintanto che farà comodo ai partiti parlarne per stabilire certe formule e certe situazioni. L'amnistia è una cancellazione temporanea per legge di una serie di norme punitive. Tale cancellazione temporanea implica la sospensione di quelle norme che vengono messe temporaneamente tra parentesi per poi riprendere vigore. Se questa efficacia di eliminare una norma penale dipende dalla legge e soltanto dalla legge, l'attività del giudice deve essere estremamente vincolata. Circa 250 anni fa Montesquieu nel suo *L'Ésprit des lois* scriveva che *le juge doit être la bouche de la loi,* deve svolgere una attività meramente dichiarativa anche se interpretativa. Se, come pure è avvenuto e necessariamente avviene, una qualche area di discrezionalità si deve rimettere al giudice, deve essere una discrezionalità vincolata a parametri obiettivi. L'amnistia cioè dipende dalla legge e non da un fatto sostanzialmente costitutivo del giudice. Invece nel provvedimento che stiamo esaminando il giudice dispone di una discrezionalità che amerei definire creativa e che non ci convince. Ritengo che il provvedimento avrà un effetto psicologico negativo di fronte ai problemi che si pongono in relazione ad un rinnovamento profondo della amministrazione della giustizia; esso anzichè costituire uno stimolo allenterà quel tanto di tensione che è in ciascuno di noi per affrontare e risolvere il problema lungo la via maestra anzichè attraverso scappatoie. Noi affermiamo che si tratta di un provvedimento inutile e dannoso trattandosi di una abdicazione dello Stato, di una cancellazione temporanea di norme penali, di una incrinatura dei princìpi dello Stato di diritto, per giunta non adatta a raggiungere lo scopo che si prefigge, o almeno tale da raggiungerlo in maniera assai scarsa.

È stato rilevato come l'amnistia abbia a suo conforto una motivazione di fatto, cioè essa serve a decongestionare una situazione carceraria ai limiti del collasso. È singolare però che con questa motivazione tanto cruda si voglia poi arrivare ad un giudizio di valore secondo cui l'amnistia sarebbe un atto di equità e chi la osteggia come noi è irrimediabilmente conservatore o peggio. Ebbene, noi non temiamo l'impopolarità e ci dichiariamo contrari all'amnistia.

Con questo provvedimento la maggioranza che cerca di accreditare l'amnistia come un fatto dovuto avalla in maniera pretestuosa misure anomale perturbatrici dell'ordine penale. Non condividiamo princìpi siffatti.

Contestiamo questo provvedimento. Non cercheremo di migliorarlo in parte con emendamenti. Siamo invece favorevoli al principio della depenalizzazione e non possiamo non chiedere perchè questo principio pur conclamato non ha trovato finora attuazione legislativa da parte di questo Governo così come non l'ha trovata da parte del precedente. Non possiamo aprire le carceri dopo aver per tanto tempo parlato di fermezza in una drammatica circostanza che tutti ricordiamo. Il primo atto che compiamo dopo quel triste giorno non è affatto un atto di fermezza ma è un atto di debolezza. E così ci contraddiciamo.

D'altra parte bisogna ormai riconoscere con amarezza che si è giunti ad una situazione in cui l'amnistia finisce per essere un espediente diretto a smaltire l'affollamento delle carceri e l'arretrato divenuto ingovernabile degli uffici giudiziari.

Le statistiche dimostrano che oltre i quattro quinti dei reati commessi rimangono impuniti mentre continua l'*escalation* della criminalità comune e del terrorismo politico.

L'unico dato certo rispetto ai delitti politici è che gli autori sono rimasti affatto ignoti.

Ora, è ben vero che i provvedimenti di amnistia non riguardano comunque tali reati, ma è altrettanto vero che la connessione tra questi reati, la situazione generale dell'ordine pubblico e l'allarme sociale — fatti questi sui quali l'amnistia incide — è innegabile. Certo, secondo noi, sarebbe stato meglio procedere ad una sollecita approvazione del provvedimento sulla depenalizzazione dei reati minori che si sarebbe immediatamente applicato nei procedimenti in corso.

È comunque necessaria una organica ed efficiente politica dell'ordine pubblico altrimenti il sollievo che questo provvedimento vuole recare alle strutture giudiziarie sarà del tutto illusorio.

È necessario rendersi finalmente conto che se non si daranno alla magistratura tempi e mezzi essa perderà irrimediabilmente la partita contro la delinquenza organizzata.

L'amministrazione della giustizia rasenta il collasso; necessita che siano portati avanti quei provvedimenti dei quali da anni si riconosce l'urgenza. Le ragioni per le quali il Partito liberale ritiene di dover esprimere un giudizio negativo sui provvedimenti di amnistia in linea di principio sono innanzitutto di natura storica e costituzionale. A questo proposito in un articolo apparso su « La Stampa » del 17 luglio dello scorso anno Bobbio ricordava che in un governo civile il giudizio del giudice sulla base di quanto stabilito dalla legge è il riflesso di una valutazione dello Stato sul comportamento sociale dei cittadini in esso organizzati. Anche questo concetto non si allontana di molto da quanto 250 anni fa Montesquieu scriveva sul suo *L'Esprit des lois*.

Partendo da questa considerazione occorre ricercare quale significato può avere in questo particolare momento l'uso di uno strumento di clemenza qual è il provvedimento di amnistia, provvedimento non causato da una scelta ponderata e da una valutazione libera delle forze che si riconoscono nello Stato democratico, ma causato dalla necessità di fare largo nelle carceri, e ciò a seguito di precedenti inadempienze.

Se si fosse provveduto a portare innanzi i progetti di edilizia carceraria dei quali da lungo tempo si parla e si fosse rimodernato il sistema organizzativo e il regolamento del personale, realizzando inoltre un aumento degli organici e un miglioramento economico per gli agenti di custodia, oggi forse non vi sarebbe quella necessità dell'amnistia, come è giustamente indicata.

Ho dovuto usare troppi « se »: questi « se » non dovrebbero essere usati quando si guida un popolo. Infatti non può essere accettata come giustificazione di un presunto stato di necessità quella che è un'inadempienza dei governi che si sono succeduti in questi ultimi 15 anni nè la mancanza di lungimiranza circa gli effetti di determinate scelte sia politiche che operative. Aver consentito la sfiducia nelle istituzioni, l'offuscamento del principio fondamentale della certezza del diritto in uno Stato democratico fondato sul potere della legge sono scelte politiche che hanno portato gli ospiti delle carceri italiane al considerevole numero di 36.000 unità. Il non aver ristrutturato gli organici

e non aver provveduto a migliorare il contesto nel quale si svolge l'opera dei magistrati e degli operatori giudiziari in generale, il non aver inoltre considerato prioritario spendere parte delle scarse disponibilità dello Stato per la realizzazione dei progetti di edilizia carceraria sono scelte di natura operativa le cui conseguenze oggi il Governo adduce quale stato di necessità.

Ma al di là di queste considerazioni resta sempre la discutibilità di un provvedimento di clemenza in sè di natura eccezionale, scarsamente inserito nel contesto del nostro sistema giuridico. Lo dimostra la disputa già in atto sull'opportunità di articolare una legge di delega che per i dettagli in essa contenuti, anche se inappuntabili sotto il profilo formale in quanto adempienti dell'articolo 79 della Costituzione, fa sorgere qualche perplessità per le vanificazioni sostanziali delle competenze del Presidente della Repubblica che essa realizza.

D'altronde le indicazioni che possono ricavarsi dagli articoli 89 e 90 della Costituzione sono tali da non consentire alcuna possibilità per l'esercizio esclusivo da parte del Presidente della Repubblica del potere di adottare provvedimenti di clemenza quali l'amnistia e l'indulto.

Sono appunto questi contrasti esistenti nella formulazione letterale delle norme costituzionali che rendono la disputa opportuna, ma nello stesso tempo priva di risultati concreti, salvo un'eventuale modifica dello stesso dettato costituzionale.

Il motivo di fondo, d'altra parte, risiede nella incompatibilità di un provvedimento, come l'amnistia, giustamente definito da valenti penalisti un residuato medioevale che crea ingiuste disparità tra i cittadini e che come tale è più confacente ad uno Stato assoluto che ad uno Stato liberale democratico nel quale il potere non è esercizio individuale ed in cui l'atto di liberalità collettiva non può che avere significati inaccettabili.

Esso, infatti, è fuori dalla logica del dominio della legge, del potere dello Stato di assicurare la pacifica convivenza sociale, dell'aspettativa dei cittadini di una punizione per i disonesti che accresca il merito degli onesti e di un risultato rappresentato dal giudizio negativo implicito nella condanna sul comportamento illecito che faccia da argine al dilagare della criminalità.

Sono queste le ulteriori considerazioni che ci hanno fatto sempre diffidare dei provvedimenti che, come l'amnistia e l'indulto, determinano una discriminazione innanzitutto temporale tra rei di un determinato giorno e rei del giorno successivo.

A questa considerazione vanno poi aggiunte le altre, quali l'affidamento in una certa impunità che copra il periodo intercorrente tra il momento in cui s'inizia a parlare di amnistia e quello in cui essa effettivamente diventa applicabile e l'altro effetto criminogeno negativo consistente nel fatto di rimettere in circolazione dei delinquenti nel caso che la colpa sia stata giuridicamente accertata e di porre i presunti colpevoli in attesa di giudizio nell'alternativa di dover decidere di rinunciare alla possibilità di amnistia per ottenere il pieno riconoscimento della propria innocenza.

La cosa è prevista dall'articolo 5 del disegno di legge presentato dal Governo, che tiene conto della sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 14 luglio 1971 che, a parziale modifica dell'articolo 151 del codice penale, ha ribadito il principio della possibilità di rinunciare appunto ad usufruire dell'amnistia.

Lo stato della giustizia e la maniera di operare a briglia sciolta dei pretori — ed i reati con pene inferiori ai tre anni sono proprio di competenza dei pretori — probabilmente consiglieranno ai detenuti la massima utilizzazione del provvedimento di clemenza. Sarebbe come dire: non si sa mai! Ed è infatti questa la speranza ed anche il convincimento del responsabile del Dicastero di grazia e giustizia che prevede una diminuzione degli ospiti delle carceri italiane di circa 7.000 unità, il che, oltre ad essere dubbio, non risolverà il problema dell'affollamento. Infatti le unità scenderanno da 36.000 a 29.000, ma la capienza massima delle carceri dello Stato è di 27.000.

In sostanza discutibilità dello strumento, inadeguatezza del mezzo rispetto ai fini che si vogliono conseguire, discriminazioni inac-

cettabili nel decotto quadro dell'andamento della criminalità in Italia, lunga gestazione del provvedimento con le conseguenze psicologiche e criminogene innanzi indicate sono già di per sè elementi tali da giustificare l'atteggiamento contrario del Partito liberale.

Ed è già tanto che alcuni ripensamenti dell'ultima ora abbiano portato ad un diverso atteggiamento nei confronti dei reati di diffamazione a mezzo stampa che prima si volevano escludere dal beneficio.

Sulla base degli atteggiamenti precedenti assunti dagli esponenti del mio Partito e sulla base delle considerazioni qui svolte, non vi dovrebbero essere difficoltà nel giustificare un nostro atteggiamento negativo nei confronti di questo provvedimento, provvedimento che solo parzialmente sarà fatto risalire al potere del Capo dello Stato, ma che, non potendosi lo stesso sottrarre ai limiti fissati dalla legge di delega, porta chiaramente il marchio della maggioranza pentapartitica in atto.

Per concludere, vorrei dire a chi voterà questa legge che oggi e certamente ancora per due mesi ed oltre abbiamo in Italia alcune centinaia di migliaia di alloggi vuoti che gli agenti dell'ordine non riescono a controllare e a difendere. Gli occupanti di quegli alloggi nella maggior parte saranno ancora al mare, in montagna o magari all'estero in qualche viaggio turistico. Noi con questa legge rimettiamo in circolazione, sguinzagliamo sul territorio italiano circa settemila specialisti del crimine minore, che non potranno che approfittare della buona occasione che proprio noi, con l'approvazione di questa legge, presentiamo loro. Perchè non dovrebbero approfittarne? Noi ci troveremo a novembre-dicembre ad averli riacciuffati tutti o quasi e ricondotti agli alloggi dai quali con questa legge di delega li facciamo uscire. Così lo scopo che la legge sotto sotto si proponeva non sarà raggiunto.

Signor Ministro, noi le diamo atto del suo lavoro, della sua fatica; sappiamo di quella dei suoi collaboratori, onorevoli Dell'Andro e Speranza. Abbiamo seguìto i lavori della Commissione, che ha cercato di migliorare il provvedimento intervenendo in alcuni casi distorti. Possiamo persino ringraziarla, se è possibile farlo in un'occasione come questa, per la sua opera di contenimento di questa legge, che avrebbe potuto essere anche peggiore. Ma dopo tutto questa amnistia resta, resta questo provvedimento che premia i reprobi, i cattivi (usiamo il termine che si usa anche con i bambini) e ne fa sopportare le conseguenze agli altri, ai buoni. Non possiamo votare questo provvedimento che nessuno vuole (o forse no, ho esagerato: lo vogliono almeno gli interessati), che fa paura agli italiani e che se non erro è il ventesimo del genere che ogni quindici mesi dal 1945 ad oggi scatta, dimostrando così di non risolvere i problemi che si prefigge di superare.

Non possiamo votare questo provvedimento: troppi italiani ne sarebbero rammaricati. L'italiano, onorevoli colleghi, si chiede perchè il Parlamento voglia fargli oggi questo regalo di ferragosto; ed io stesso, quale membro del Parlamento, non riesco a trovare una risposta convincente e valida. Leggo l'articolo 13 (l'ultimo) del disegno di legge: « La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica ». Voglio augurarmi che questo giorni scatti con la dovuta oculatezza.

Dopo questo mio intervento, signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi (intervento che penso abbia chiarito a sufficienza le ragioni del nostro no), non penso di dover prendere ancora la parola per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Luberti. Ne ha facoltà.

L U B E R T I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il provvedimento al nostro esame, inteso alla concessione dell'amnistia e dell'indulto, ha avuto un cammino lungo e in un certo qual senso anche faticoso. Nella stampa prima, nel mondo politico e giudiziario poi, non pochi hanno ritenuto — legittimamente tutti, ma non tutti con la stessa competenza e con pari concretezza — di intervenire nella fase preparatoria per suggerire, contesta-

re, proporre ed allargare le previsioni o restringerle.

La lunga incubazione però non si è tradotta — come dire? — in un sempre brillante risultato. Il fatto è che, se si fosse potuto, come era nelle intenzioni del Governo e delle forze parlamentari, varare questo tipo di provvedimento agli inizi dell'anno corrente, avremmo potuto licenziare un complesso di norme più organiche e più coerenti. Tra l'altro va aggiunto che lo stesso cammino di alcuni altri interventi legislativi o puramente amministrativi, è stato sospeso, interrotto o paralizzato dagli eventi politici a tutti noti, sui quali sovrastano gli episodi tragici di terrorismo che non sto qui a ricordare. Altra pregnanza e più chiaro significato avrebbe avuto questo provvedimento se inserito in un contesto di riforme che non sono già più soltanto delle enunciazioni o delle affermazioni di buona volontà, ma che non sono ancora leggi positive per il paese.

Intendo riferirmi, onorevoli colleghi, a quel complesso di interventi riformatori che fanno parte semplicemente del programma di Governo, taluni già avviati nelle appropriate sedi parlamentari, altri allo studio presso il Ministero di grazia e giustizia, altri ancora in avanzato stato di elaborazione tra le forze politiche: interventi che hanno caratterizzato (occorre riconoscerlo con lealtà) l'opera del Governo almeno in questo ambito. Opera che, se pur risente di non sempre adeguati orientamenti, tuttavia si è ascritto il merito di un maggiore dinamismo, al depotenziamento del quale hanno concorso, però, in varia misura pretesti ed obiezioni infondati che, con la scusa della non produttività o della non immediata produttività delle spese per la giustizia, sovente hanno impacciato o comunque ritardato i propositi riformatori. Quegli interventi riformatori che a nostro avviso avrebbero conferito più robustezza e sostanza a questo nostro provvedimento, che avrebbero fornito motivazioni più valide, idonee anche a resistere alle non poche e non tutte infondate obiezioni che si muovono ad esso, in sostanza sono: *a*) la piena attuazione della riforma penitenziaria; *b*) la emanazione di nuove norme per le pene alternative e sostitutive della detenzione; *c*) la possibilità di un riesame di molte norme della parte speciale del codice penale con l'affermazione di nuovi valori, l'esaltazione di interessi diffusi o collettivi con nuovi livelli sanzionatori che comportano attenuazioni, specificazioni ed anche inasprimenti; *d*) l'attuazione del nuovo codice di procedura penale; *e*) la revisione delle circoscrizioni giudiziarie; *f*) la concentrazione delle risorse giudiziarie nelle aree maggiormente interessate al crimine; *g*) la riforma della polizia; *h*) la sistemazione giuridica ed economica dei magistrati; *i*) l'istituzione del giudice di pace; *l*) l'istituzione del giudice monocratico di prima istanza di cui abbiamo parlato tanto e altre riforme dell'ordinamento; *m*) la riforma dei consigli giudiziari; *n*) la stessa riforma dell'ordinamento forense, e non vorrei dimenticare o che si dimenticasse la revisione della legge Reale sottoposta a *referendum*.

Noi ascriviamo alla decelerazione subita da questi interventi riformatori, dovuta, sì, alle ben note ragioni cui prima alludevo, ma anche ad una certa volontà politica del Governo nel suo complesso che ogni tanto si annebbia, in una strozzatura ad imbuto che si è verificata, anche nei tempi, in questo scorcio di lavori parlamentari, il mancato raggiungimento di risultati più validi in questa materia.

Se un « dopo amnistia » si pone è in questo senso che occorre fermare l'attenzione e non nel senso che l'amnistia e l'indulto non sono niente senza tutto il resto, ma nel senso che l'efficacia stessa di questo provvedimento resterebbe profondamente attenuata se ad esso non facesse seguito — posto che non è stato possibile un simultaneo lavoro su diversi piani — il grande lavoro che ci aspetta sul tormentato tema di questa nostra giustizia difficile. Pur tuttavia, anche se privata di tanto significativo supporto, questa legge non ha rinunciato a tentare vie nuove nella materia sempre oggettivamente difficile dei provvedimenti di clemenza.

Direi quindi che un valore autonomo, anche se non sufficiente, questa amnistia e questo indulto pur sempre lo hanno. E quì

sta la novità, quì sta la ragione per la quale, senza forzatura alcuna, sentiamo di poter sopire certe nostre pur legittime pretese di perfezionamento, certe riserve che affiorano a una appena esperta lettura del testo quale ci viene dall'altro ramo del Parlamento.

Le finalità del provvedimento sono molteplici e complesse; talune sono legate alla necessità di una risposta differenziata al fenomeno criminale e affondano le radici della loro motivazione in fattori di carattere permanente nel nostro Stato e nella nostra storia recente non solo giudiziaria. Altre di queste motivazioni e finalità sono più direttamente collegate a fatti contingenti, però non accessori o di scarsa rilevanza. Così, accanto all'esigenza di sospendere la sanzione punitiva per fatti che non offendono più o non offendono con la stessa intensità di un tempo la coscienza civile, si pongono altri scopi, altri obiettivi da perseguire, più pratici, ma non secondari, come quello di sfoltire le carceri, di alleggerire in qualche modo il grave carico giudiziario. La scelta non è stata semplice. Dal progetto del Governo all'Aula parlamentare, con l'intermezzo non inutile ma estremamente fruttuoso degli incontri fra le forze che sostengono in varia misura il Governo, si è pervenuti ad un risultato non senza mende, ma politicamente apprezzabile.

Il modo nuovo che ancora disturba taluni che non è lecito qualificare in modo dispregiativo, trattandosi soltanto di « ottimi » conservatori, è quello di introdurre una differenziazione tra fatti di rilievo sociale e politico grave e fatti notevolmente meno gravi; tutto ciò superando, come è lecito per il legislatore, gli ostacoli frapposti dalla norma positiva, spesso arretrata e non consona ai tempi, legata com'è ad una scala di valori, ad una gerarchia sanzionatoria nella quantità e nella qualità respinta dalla maturata e più adulta coscienza civile e democratica della nostra popolazione. Certo ci saranno degli scontenti, onorevoli colleghi, però la scelta è giusta e per questo ci sentiamo di difenderla.

Si potrà lamentare che non vi è stata preoccupazione per alcuni reati finanziari di piccola entità. Si obietterà — io stesso lo faccio — che l'arrampicata norma che tende a salvare il giudizio civile, parlo dell'articolo 12, forse non avrà concreta applicazione e che taluno tra i magistrati sussulterà perchè il suo paradigma di studi universitari gli impedirà di comprendere di primo acchitto, *prima facie*, perchè si è stati più severi per talune contravvenzioni rispetto a dei delitti. Io stesso avrei preferito maggiore larghezza nell'indulto nel senso di evitare talune esclusioni. La risposta data dal provvedimento ai reati urbanistici forse non costituisce un testo di estrema chiarezza interpretativa. È vero però che, se nelle cose chiare non è necessario sforzarsi per la loro interpretazione — *in claris non fit interpretatio;* l'ho detto prima in italiano per non farmi rimproverare il latinetto degli avvocati — è pur vero che non è sempre facile rendere facile ciò che è oggettivamente difficile. Situazioni diversificate nella realtà e non differenziate nella norma potevano sospingere il legislatore verso i comodi approdi dei lidi tradizionali, quelli del tetto sanzionatorio, come sempre è avvenuto nelle amnistie — tre anni, quattro anni, cinque anni; c'è chi sta sotto e c'è chi sta sopra, chi rientra e chi non rientra, il legislatore è indifferente — oppure queste situazioni diversificate e non differenziate vengono accolte dal legislatore e lo inducono, come hanno indotto quello presente, a cercare nuove vie per adeguare la norma alla realtà. Quest'ultima scelta che anticipa linee di riforma ha anche un valore etico in sè che non va dimenticato. Poco monta se sono insorte difficoltà tecniche che tutti vediamo; conta l'indicazione di fondo che ci riconduce a un ideale di giustizia ancorato al concetto di proporzione che non andrebbe mai dimenticato. Si poteva non dirlo con una amnistia, si poteva affidare il tutto ad interventi legislativi *ad hoc*, però la strada imboccata non è irragionevole, anzi va nella direzione dei nostri tempi politici e sociali.

C'è chi avrebbe desiderato una amnistia ed un indulto notevolmente più ampi, ma i rischi di passare sopra a gravi fatti non consentivano tutto questo, pena la dimostrazione da parte del Parlamento, delle forze

politiche di una non responsabile disinvoltura e di una grave insensibilità.

Allora, se è lecita una analisi del profondo, taluno della stessa parte politica che ha fatto? Inappagato per il non accoglimento di quella pretesa più larga, dopo aver reclamato un orizzonte più vasto, ha poi chiesto di restringerlo.

Il livello di regola dei tre anni per l'amnistia e di due per l'indulto si spiega anche con un'esigenza di armonia con i precedenti provvedimenti di clemenza, con l'intento esplicito di sanare situazioni giudiziarie che nell'ambito della fascia dei tre anni, mentre non contengono di regola fatti di grave allarme sociale, registrano il più grande infoltimento e la sede dei più gravi ingorghi giudiziari. Le eccezioni per l'esclusione o l'inclusione, in alto o in basso, al di sotto o al di sopra dei tre anni e dei due rispettivamente per l'amnistia e l'indulto, sono le eccezioni non dell'arbitrio, ma della ragione. Non di una ragione astratta e avulsa dai fermenti della società, ma calata in essi e partecipe delle legittime aspettative della gente di buon senso, di chi sempre più e con maggiore e tollerante manifestazione di pensiero e di azione si rivolge a noi esprimendo, con grande fermezza, un forte desiderio di giustizia.

La scelta è stata difficile; ha portato o forse non poteva non portare scompensi e lacune ma è difficile negarle quel carattere etico di innovazione democratica cui prima facevo riferimento e che tale scelta porta con sè. Se certi reati contravvenzionali ingiustamente ormai sono considerati ancora contravvenzioni e vengono perseguiti in modo blando e taluni delitti quasi innocui sono ancora duramente colpiti non è cosa che non ci riguarda solo perchè siamo in sede di amnistia, e bene si è fatto ad operare scelte autonome.

Queste, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, le ragioni del nostro consenso; questi i motivi, in estrema sintesi, della nostra trattenuta critica accanto al senso di opportunità politica del provvedimento e alla ferma volontà di voltare pagina in meglio in ogni occasione, compresa quella, certo tra le più difficili, di un provvedimento di amnistia e di indulto, sottoposto a mille pressioni, a mille interessi oggettivamente contrastanti che ci inducono al voto positivo. In questa ricercata e in un certo qual senso raggiunta misura del provvedimento, la nostra parte trova le ragioni politiche di fondo per accogliere con favore le norme al nostro esame. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Molte congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Bonino. Ne ha facoltà.

B O N I N O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ancora una volta siamo chiamati a votare sotto la spinta dello stato di necessità, a scegliere un male che si ritiene minore (l'amnistia, l'indulto), per evitare altri mali maggiori: come ci si dice, la possibile esplosione delle carceri di cui si è avuta già qualche dimostrazione malgrado le visite fatte in passato dal sottosegretario Dell'Andro, il congelamento degli scaffali giudiziari per effetto dell'eccessivo carico, ed infine perchè non debbano essere deluse — non lo dice il Ministro ma molta stampa e anche alcuni parlamentari dell'altro ramo del Parlamento — le aspettative dei detenuti e di coloro che sono sottoposti a procedimenti penali. Queste sono le prevalenti ragioni ufficiali e non ufficiali, espresse con tanto vigore dialettico ma con mediocri giustificazioni dai sostenitori del provvedimento. Il Governo ha cercato — lo riconosco — di contenerli ma è stato nel complesso ancora debole. Le vere ragioni si sanno e sono meno nobili, meno apprezzabili sul piano politico-istituzionale e soprattutto sul piano morale: coloro che hanno patrocinato l'amnistia sono mossi o dalla preoccupazione di non inimicarsi larghi strati dell'elettorato (che poi è l'elettorato dei parenti, non degli imputati perchè non dovrebbero avere diritto di voto) o dalla necessità di gettare una ciambella di salvataggio ad un certo numero di pubblici amministratori di recente colpiti da comunicazioni di pretori o peggio ancora da casi particolari di imputati di rango o significato, sui quali si sono addirittura accese polemiche tra i partiti della maggioranza tanto che in

questi giorni, e non solo sulla stampa, abbiamo assistito alle dispute tra i sostenitori dell'inclusione o dell'esclusione del delitto di falsa testimonianza avendo di mira non già, come dovrebbe essere in uno Stato di diritto, la categoria, l'estensione, la portata sociale del reato, bensì la fattispecie concreta; si è fatta la scelta nelle scelte. È il caso per esempio, tanto per fare qualche nome — poichè nella legge c'è in realtà la fotografia —, del questore di Milano, del consulente del Ministro della difesa generale Malizia, entrambi condannati a Catanzaro nel processo per la strage di piazza Fontana, un processo che ha fatto scrivere più di una pagina nera nella storia legislativa del dopoguerra: mi riferisco alla legge Valpreda, adesso abrogata, per effetto della quale fu possibile allora concedere la libertà provvisoria anche a chi era accusato di reati per i quali è obbligatoria la cattura. Ed è scandaloso che tra i più accesi paladini del provvedimento vi siano stati i radicali che aspirano ad avere riconosciuto il ruolo di censori della moralità pubblica, mentre in realtà nell'altro ramo del Parlamento hanno dato grandi prove di carnevalesco *folklore*.

Le motivazioni inconfessate noi possiamo solo identificarle e denunziarle.

Limitiamoci dunque all'esame delle ragioni addotte ufficialmente. Cominciamo col dire che non sarà mai abbastanza riprovato quale causa di accentuazione del malessere sociale, degli squilibri nonchè del discredito del potere legislativo il sempre più frequente ricorso a leggi-tampone che sono poi dei tappi per riempire dei vuoti e sono dei tappi sempre insufficienti come quelli dell'ultima legge 184 varata il 13 scorso, che abolisce i manicomi. Riconosciuto che negli ospedali psichiatrici spesso si eccedeva nella contenzione dei furiosi e si trascurava nel mantenimento dei ricoverati anzichè rinnovare le strutture ed effettuare doverosi controlli si è preferito far ricorso ad un altro colpo di spugna generale; ed adesso cacciati via, i dementi sono abbandonati, respinti dallo Stato, invisi ai parenti, avviati ad ospedali che non hanno posto per accoglierli. Ancora una volta sono i cittadini a sopportare i costi di una tale legge sotto forma di pericolo fisico oltre che di spettacolo penoso, i costi cioè di una politica tampone che distrugge ciò che non sa amministrare. La legge in esame è un altro, in questa occasione, di quei colpi di spugna che non detergono. Si afferma che c'è sovraccarico di pendenze penali ma quanto ciò sia in gran parte pretestuoso si può dedurlo dall'inclusione, se non sbaglio, della rinunziabilità alla quale faranno ricorso senza rischio gli incaricati di pubblici servizi i quali temono più della condanna la sospensione o la interdizione dall'attività professionale o dalle loro funzioni. Essi rinunzieranno all'amnistia secondo un puro calcolo di probabilità, tenteranno cioè le sorti del processo ben sapendo che se condannati potranno pur sempre fruire del condono perchè, nella generalità dei casi, il cosiddetto delinquente in colletto bianco od occasionale solo una volta nella vita per disgrazia, per poca avvedutezza, finisce davanti al giudice penale; è il delinquente comune che preferisce l'amnistia subito al condono di domani. Da questo punto di vista il decreto in esame è peggiore di quello del 1970 il quale, pur se ampio, era almeno irrinunziabile.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. C'è la sentenza della Corte costituzionale, è un dovere costituzionale.

B O N I N O . Forse valeva la pena andare incontro ad una seconda sentenza per non subirne ora in anticipo tutte le conseguenze. Abbiamo varato tante volte delle leggi che non hanno affatto tenuto conto della Corte costituzionale.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Non mi sento di proporre al Parlamento cose in netto contrasto non con motivazioni ma con dispositivi della Corte costituzionale.

B O N I N O . Onorevole Ministro, veda quello che è accaduto con i patti agrari. Quante volte la Corte costituzionale li ha mandati ai due rami del Parlamento e i due rami del Parlamento hanno legiferato com-

mettendo forse gli stessi errori. Che i promotori non siano stati mossi dalla premura di sfoltire il carico penale lo dimostra il fatto poi che neppure in questa circostanza ci si è fatto carico di approntare gli strumenti adatti perchè in futuro non si debba più ricorrere a simili sanatorie. Sono trascorsi sette anni, onorevole Ministro, dall'ultima amnistia. È vero che in questi sette anni non è stato sempre lei ministro guardasigilli, ma indubbiamente i suoi predecessori avrebbero potuto provvedere a qualche cosa in materia di edilizia carceraria. Invece non è stato fatto nulla di tutto questo. Oggi le carceri scoppiano. Abbiamo 36.000 detenuti, a fronte, ci dicono, di una capienza massima di 27.000 unità. Si poteva e si doveva incrementare prima l'edilizia carceraria e depenalizzare taluni reati introducendo quelle pene alternative di carattere fiscale con notevole risparmio del denaro pubblico, anzi direi quasi con un certo guadagno ove si pensi che gli ultimi calcoli statistici danno un costo di mantenimento medio di 100.000 lire *pro-capite*.

Invece si è creduto di poter correggere questo difetto variando la decorrenza dei termini. E la decorrenza dei termini indubbiamente ha facilitato in un certo qual modo l'esodo dalle carceri. Abbiamo casi clamorosi. Proprio ieri, per decorrenza dei termini, due brigatisti rossi sono spariti dalla circolazione e si riprometteranno facilmente di ricominciare fuori quella lotta che non avevano potuto continuare nel carcere. E proprio ieri, per decorrenza dei termini, il direttore della Cassa di risparmio di Reggio Calabria colpevole, almeno secondo il magistrato, di una sottrazione insieme ad una banda di criminali di 5 miliardi, è stato messo in libertà. Non è certamente questo il modo per alleviare o per attenuare la pressione delle carceri italiane.

Solo quando a ciò si fosse provveduto, cioè dopo aver largamente provveduto in materia di edilizia carceraria, il provvedimento di sanatoria avrebbe avuto una qualche giustificazione.

Invece ci limitiamo agli auspici, alle reciproche esortazioni. E anche per le altre amnistie si auspicava e si esortava che negli uffici giudiziari vi fosse personale ausiliario capace, volonteroso, dotato, come in qualche altro ufficio della Repubblica, dei sussidi indispensabili di una moderna cancelleria, come attrezzature meccanografiche moderne, dimafoni di registrazione. Non c'è stato discorso, onorevole Ministro, di procuratore generale in occasione dell'inaugurazione di ogni anno giudiziario che non abbia lamentato dettagliatamente le deficienze del settore.

Da anni si parla, ad esempio, del giudice monocratico la cui istituzione potrebbe portare forse ad una maggiore disponibilità di magistrati. Ma nessun provvedimento è stato adottato, mentre si lascia che l'ordine giudiziario sia invece purtroppo dilaniato, come accade in molte regioni d'Italia, da lotte intestine tra fazioni di estrazione politica, senza che il Consiglio superiore della magistratura possa porvi riparo.

Ed ancora da anni viene denunziata la stagnazione della giustizia civile giunta oggi ad una totale paralisi. I pochi cittadini che non possono evitare di ricorrere al giudice per vedere riconosciute le proprie ragioni devono attendere per lo meno un anno per aver fissata la prima comparizione. Il che sprona il convenuto a resistere quali che siano i suoi torti. E all'opposto chiunque sappia di avere torto può con una temeraria citazione vincolare il giusto diritto di qualunque cittadino ai fastidi e alle conseguenze di una annosa causa civile.

Ora mi domando quanti e quali benefici tragga dall'amnistia la giustizia civile. Credo nessuno. Non risulta, e nessuno l'ha detto, che una volta entrato in vigore il decreto sarà spostato anche un solo giudice dal penale al civile. Settore questo che interessa tutti i cittadini i quali nella stragrande maggioranza almeno si ostinano a considerare un punto d'onore il restare lontani dalle aule di giustizia penale. Ma tutti siamo invece esposti alle prepotenze di qualsiasi litigante temerario. Dunque questo provvedimento non solo non avrà influenza positiva sul contenzioso civile, ma ne aggraverà il carico in un certo qual modo. Infatti, l'estinzione del reato che può essere dichiarata in qualsiasi stato e grado del procedimento non ri-

guarderà le obbligazioni derivanti dal risarcimento dei danni ed è una lacuna che il senatore Nencioni ha ieri sera brillantemente illustrato. È pur vero che si fa carico al giudice penale della liquidazione prima dell'applicazione dell'amnistia, ma questo credo sia impossibile quando il processo sia, per esempio, in fase istruttoria e non vi sia stata ancora la costituzione delle parti civili.

Un'amnistia, quindi, da respingere nelle sue linee generali; ma anche nel particolare talune previsioni rivelano ulteriori cause di sicure sperequazioni e quindi di ingiustizia. Ad esempio la sanatoria dei reati in materia edilizia è affidata nella proposta ad una dizione così vaga da lasciare di fatto arbitro il singolo pretore della sorte degli imputati. La genericità dell'indicazione — si parla di abusivismo edilizio di lieve entità — porterà a pronunzie differenti da aula ad aula della stessa pretura poichè, nel vago della formula, ad arbitrio del giudicante, possono essere fatte rientrare pressappoco tutte le fattispecie.

Le altre ragioni dichiarate sono il sovraffollamento delle carceri e l'aspettativa. Quanto siano infondate, quanto pericolose per la sicurezza pubblica e micidiali per la certezza del diritto non occorre spendere molte parole per dimostrarlo e lo ha largamente dimostrato ieri sera nel suo intervento il senatore Cifarelli. Esse rappresentano la confessione del fallimento delle istituzioni democratiche, la rinunzia a ogni pretesa punitiva dello Stato verso chi delinque, il pericoloso ristabilirsi di una cadenza ritmica che in 22 anni, fino al 1970, aveva visto concessi 6 provvedimenti di clemenza, con periodicità triennale. Il settennato quasi bianco di Leone ci aveva fatto sperare che era stata definitivamente infranta la pericolosa consuetudine.

Non si è purtroppo neppure tenuto conto in linea generale dello stato di smarrimento e di turbamento che pervade il paese dopo una serie di crimini politici culminati nell'ancora impunito assassinio dell'onorevole Moro. Quando la gente si aspettava provvedimenti e misure generali di fermezza, ecco che invece si vede arrivare l'amnistia. Si punta ormai apertamente sulla tolleranza e sull'assuefazione del popolo ai fatti negativi e degradanti; non si avverte nemmeno la necessità di conferire a comportamenti politici siffatti uno schermo meno torbido dello stato di necessità, arrivando persino a dire, come è stato detto da autorevole fonte, che ormai i detenuti se lo aspettano e non si può deluderli, poichè una loro reazione a un'eventuale bocciatura della legge sarebbe giustificabile. Il che, tradotto in lingua parlata — e con questo non mi riferisco a lei, evidentemente, onorevole Ministro — equivale a dire ai detenuti: state buoni, se no ci costringerete a concedervi amnistie e indulti; ribellatevi, diversamente non possiamo liberarvi. Mi domando se questa non sia un'autentica istigazione a delinquere.

Fosse stato puro desiderio di clemenza, come si diceva un tempo, di clemenza dei forti, dei giusti e dei generosi, avremmo avuto solo un provvedimento di condono che per il delinquente abituale, costretto a rigar dritto per non tornare in carcere a scontare anche quanto gli era stato già perdonato, era come una spada di Damocle. Sebbene le nostre carceri, in virtù della recente riforma, non siano più certamente i piombi del Casanova nè le carceri dello Spielberg del Pellico, ma quasi ovunque confortevoli alloggi, muniti perfino di televisore e di telefono. Oggi lo *status* del detenuto è così ricco che al suo confronto appare vincolato, sacrificato e sottoposto a pena lo stesso agente di custodia, che è soggetto a gravi responsabilità e che dispone di uno stipendio che non è certamente molto superiore a quello del recluso il quale, tra gli altri benefici e indulgenze, gode, se non sbaglio, di 20 giorni di abbuono per semestre per buona condotta (e non c'è direttore che non ammetta che i suoi reclusi non abbiano tenuto buona condotta), può uscire all'alba e ritirarsi per la cena se ottiene il regime di semilibertà (e spesso lo ottiene), anche se poi, come dimostrano largamente le cronache, viene colto a rubare o rapinare o a far di peggio, può essere affidato anche al servizio sociale, se proprio non gli va una permanenza più prolungata. In queste condizioni non ci possiamo certo scandalizzare

se i detenuti ordinano oggi al Parlamento, a noi, una legge di amnistia.

Domandate ai penalisti cosa pensano di questa legge di amnistia, della quale si parla da un anno e mezzo; tutti i cosiddetti clienti disertano gli studi, non pagano anticipi, tanto sanno tranquillamente di poter entrare nel numero di coloro che saranno amnistiati. (*Commenti del Ministro di grazia e giustizia*).

Domandate notizie e pareri agli ufficiali, ai carabinieri, agli agenti di polizia, che oggi, con un salario di sussistenza (fortunatamente aumentato proprio in questi giorni), rischiano quotidianamente la vita nelle strade per assicurare chi delinque alla giustizia, con il risultato di vedere poi frustrati sia le proprie fatiche che i propri sacrifici e di vedere messi nel nulla i propri rischi. E domandate poi alla gente che all'alba si reca a lavorare ed ha appena il tempo di leggere un giornale o di vedere la televisione o di sentire la radio: vi risponderà che il delitto rende, che a restare onesti si rischia di passare per stolti e sciocchi, che lo Stato si prende cura e protegge solo i delinquenti, ma quando rivolge la propria attenzione a chi lavora e produce lo fa solo per stangarlo con nuovi e sempre più pesanti tributi.

In queste condizioni le leggi e i codici finiscono per diventare strumenti essenziali per la pratica dell'ingiustizia e per la violazione dei diritti dei cittadini, i quali pagano per l'incapacità dei governi di attuare serie riforme fondate sulle opere e non sulle parole che, senza le opere, restano parole, anche se sono scritte poi, domani, sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Come sono tornati e stanno tornando i pazzi nel tessuto sociale, tornerà in circolazione, tra qualche settimana, una massa di migliaia di detenuti; torneranno ai loro posti, liberati dalle pastoie penali, tanti pubblici amministratori i quali, abusando, omettendo, falsificando, truccando aste, locupletando se stessi e i parenti, sperperando i tributi che il fisco sottrae alle buste paga e agli introiti degli imprenditori, hanno ridotto il paese alle miserrime condizioni dalle quali non sembra poter più riemergere.

Non c'è dubbio alcuno che questa amnistia sarà accolta con grande favore da coloro che sono in carcere e si apprestano a uscirne e da coloro che temevano di doverci entrare; ma sarà accolta con profonda tristezza, con grande delusione da tutte le parti lese, che sono molte di più di quelli che sono i colpevoli oggi nelle carceri e sono certamente deluse. E sarà accolta con profonda amarezza dai carabinieri e dalla polizia, dalle forze dell'ordine che si sforzano di mantenere quell'ordine che il legislatore si sforza invece di turbare.

Usciranno dalle patrie galere — e qui il problema è più grave, onorevole Ministro — i detenuti ai quali lo Stato non è in condizione di assicurare un posto remunerato, quando ci sono un milione e 400.000 disoccupati, nè una comoda pensione e neppure una indennità di buonuscita: tutta gente che, il giorno dopo uscita, avrà gravi problemi da risolvere per vivere, a meno che non abbia conservato e nascosto qualche cosa di già rubato precedentemente. Molti di essi torneranno a fare quello che hanno sempre fatto, perchè — lo si è visto purtroppo — a lungo andare il delitto rende.

Come dal 1946 sino ad oggi ho votato sempre contro l'amnistia, voterò ancora oggi contro l'amnistia che presentate. (*Applausi dalla destra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Martinazzoli. Ne ha facoltà.

M A R T I N A Z Z O L I . Signor Presidente, onorevole signor Ministro, onorevoli colleghi, credo che, giunti a questo punto del dibattito, convenga limitarsi a qualche conciso commento, perchè credo che quello che si poteva dire del disegno di legge al nostro esame sia stato detto. È stata detta forse anche qualche cosa di più, qualche cosa che non si poteva dire, soprattutto qualche cosa che non riguarda l'amnistia.

Il fatto è che ritengo non sia facile parlare di queste cose; verrebbe la tentazione di dire che, alla fine, le amnistie non si discutono: si constatano; e forse questa sarebbe la conclusione meno precaria.

C'è stato invece — del resto era giusto che accadesse — un tentativo di motivazio-

ne perfino culturale dei fondamenti di questa scelta.

Quello che più interessa, tutto sommato, sotto il profilo di un dibattito generale è scritto — questo tentativo, ad esempio — nella relazione che accompagna il disegno di legge del Governo.

Questa parte della relazione è stata oggetto durante un intervento di una valutazione critica e credo che indubbiamente, se si può accettare la tendenza che la relazione governativa esprime, per motivare il provvedimento al nostro esame, tuttavia non si può non rilevarne una qualche misura di enfasi. Vi è un richiamo alle grandi linee, alle grandi strategie complessive che dovrebbero caratterizzare la politica criminale nel nostro paese nei prossimi anni e vi è questo tentativo di recuperare all'interno di tale strategia anche il presente provvedimento.

Ho qualche difficoltà a credere che le cose stiano così; ma debbo anche ammettere che ho qualche difficoltà a credere che oggi si possa davvero, con lo stesso ottimismo di qualche anno fa, disegnare questo tipo di strategia per la politica criminale nel nostro paese. Ho l'impressione netta che tanti ottimismi di maniera, che tanta facile sociologia, si siano infranti sul paragone tagliente delle cose che accadono, e che certamente non vietano che si continui impegnativamente ad esercitare attenzione ed intelligenza sul problema di una risposta che non sia ciecamente repressiva al dato della criminalità, ma questo occorre farlo con un'alta misura di realismo senza del quale ci perderemmo in labirinti di delusioni.

Ebbene, credo che sia non vero fino in fondo che questo provvedimento trovi una sua diretta relazione, un collegamento immediato con quel disegno di legge che è oggi all'esame della Camera dei deputati e che, grosso modo, si riferisce al trattamento alternativo rispetto a certe fattispecie minime di reato.

Nella relazione si scrive che appunto si tenta in questo modo di evitare possibili sperequazioni applicative del nuovo sistema — quello che dovrà venire — riguardo a fatti per i quali già siano intervenute pronunce di condanna irrevocabili. Il Ministro peraltro consentirà con me che, certo, dobbiamo ottimisticamente porre in conto i tempi, la dislocazione del momento processuale rispetto alla consumazione dei reati, perchè se non fosse così dovremmo ammettere che tra qualche mese dovremo fare un nuovo provvedimento di amnistia per colmare il vuoto che si determina tra la data fissata in questo provvedimento rispetto alla data in cui arriverà questa nuova legge della quale parliamo.

Ripeto: siamo sufficientemente attenti a queste cose per sapere che l'osservazione contenuta nella relazione è accettabile in quella misura che dicevo e che probabilmente sotto il profilo della realtà processuale questi fatti di reati non avranno ancora trovato una sanzione in sentenze irrevocabili e, quindi, in questo senso la risposta è implicita nella relazione.

Tutto questo direi che è molto marginale rispetto all'altro discorso che più volte è riecheggiato qui, nel tentativo, ripeto, peraltro assai impegnato e corretto, di dare un fondamento comprensibile a questo gesto che compiamo.

Non intendo consegnarmi ad un riduttivismo di maniera, ma quando sento dire che l'amnistia non è più un gesto del principe, un dono del principe, tendo a credere il contrario; non vi è altro fondamento che questo: è ancor sempre un gesto del principe, ovvero l'intrusione della politica all'interno di un sistema per il quale fondamento generale è l'obbligatorietà dell'azione penale. Così stando però le cose, semmai il problema è di fare in modo che questo nuovo principe non irrompa nella dimensione della giustizia in termini di eccessiva arbitrarietà. Quindi vi sarebbe innanzitutto il problema di identificare la natura, la qualità, la consistenza del principe perchè se vi è un qualche rammarico riguardante tra l'altro una questione assai generale che si innesta anche qui in termini parziali, ma di tutta rilevanza, è la constatazione che questo principe purtroppo non è rappresentato dalle istituzioni parlamentari di questo paese, bensì dai partiti di questo paese. Questo discorso non vuol essere in alcun modo travisato quasi

che rivelasse una sorta di accentuazione qualunquistica, ma è semplicemente la constatazione che la fisiologia di questa maggioranza così vitale per le sorti del paese deve pur misurarsi secondo linee che risultino un poco più appaganti di quelle che l'esperienza quotidiana ci consente .

Penso che i partiti abbiano il diritto-dovere di esprimersi all'interno di questa alleanza che garantisce in modo così fermo e giusto una risposta all'emergenza del paese, ma abbiano insieme il dovere di affidarsi a rapporti di alleanza e di confronto in termini generali e insieme di consentire al Parlamento quel giusto spazio di centralità, del quale spesso e troppo enfaticamente si parla, quando invece si dà il caso che, se si va a guardare bene, questa centralità parlamentare quotidianamente appare sempre più sullo sfondo, quasi destinata ad immancabili dissolvenze.

Se le cose stanno così, direi che non vale la pena di accentuare la polemica in ordine al fatto che questa amnistia ha assunto come parametro generale la quantità di pena per i reati di competenza pretorile, determinando poi al suo interno una serie cospicua di eccezioni, perchè il discorso è certamente impegnativo, difficile, ma è legittimo, quale che fosse stata la soluzione offerta, aver pur sempre riserve ed obiezioni. Ritengo infatti che non fosse possibile attingere un approdo assolutamente rassicurante, ma ad ogni modo varrà la pena di ricordare che questa non è una novità per i provvedimenti di amnistia. Infatti, tanto per ricordare i più recenti, quelli del 1953, del 1966 e del 1970 comprendevano essi stessi delle eccezioni alla regola della quantità di pena fissata come parametro generale per l'applicazione dell'amnistia.

Peraltro ciò non esime da considerazioni che sono state fatte da tutti quanti, da coloro che hanno, naturalmente in modo più accentuato, espresso un dissenso nei confronti del provvedimento e da coloro che invece, come accade anche a me, esprimono consenso nei confronti di questo stesso provvedimento. La verità è che c'erano tante cose insieme da cogliere e non era facile raggiungerle tutte insieme.

Ho detto che il Governo ha per suo conto legittimamente — e io mi auguro proficuamente — immaginato che questa amnistia dovesse interpretarsi all'interno di quella linea di tendenza alla quale ho alluso. Tendo personalmente, in termini più riduttivi o se volete più realistici, a dire che ancora una volta quella che abbiamo detto essere l'intrusione di un gesto politico all'interno di un sistema di obbligatorietà dell'azione penale corrisponde ancora e pur sempre alla logica di tutte le amnistie, cioè è un tentativo regolatore della patologia giudiziaria del nostro paese. In questo senso non è paradossale affermare che il grosso vantaggio di questa amnistia non è quello che sta scritto nelle norme, ma viene prima, di fronte a una prospettiva che non può non indurci a credere che avremo raggiunto davvero una situazione tranquillizzante quando di questo tipo di regolatori così anomali non avremo più bisogno.

Il dato più positivo di questa amnistia consiste nel fatto che essa non si ripropone con i ritmi che hanno contraddistino i quaranta provvedimenti di clemenza emanati in Italia dal 1944 ad oggi. Il dato più positivo di questo gesto sta nel fatto che esso viene compiuto ad otto anni di distanza dall'ultima amnistia che è stata concessa nel 1970; il fatto cioè che si sia riusciti per otto anni a non emanare provvedimenti di clemenza, dal mio punto di vista, è il dato più positivo di tutto questo discorso.

Nel frattempo però le cose si sono complicate. Sotto il profilo della capacità di questo strumento di incidere, per esempio, sul lavoro giudiziario vero e proprio. Temo che la capacità di incidenza dei provvedimenti di amnistia su questo settore sia notevolmente ridotta perchè l'amnistia oggi giustamente non si fa più applicando soltanto un timbro su una cartella, perchè la regola sacrosanta della necessità della spedizione di un ordine di comparizione prima di concedere l'amnistia e la pronunzia, ugualmente correttissima, della Corte costituzionale, la quale ha chiarito che l'amnistia è sempre rinunciabile, purtroppo ci portano a constatare che il carico di lavoro degli uffici giudizia-

ri per l'applicazione dell'amnistia è tale che i vantaggi che si ottengono adottandola sono in larga misura sventati da queste necessarie formalità.

Debbo aggiungere peraltro — e questo è un dato che riguarda tutti — che questi possibili vantaggi sono stati largamente vanificati dalla mole di lavoro che da un anno a questa parte si sono ritrovati gli uffici giudiziari per la circostanza, assolutamente ovvia, per cui l'attesa dell'amnistia ha comportato una enorme neoplasia di appelli. Diceva il senatore Bonino che gli studi professionali sono disertati; è vero esattamente il contrario: sono così poco disertati che anche appelli suicidi sono stati presentati proprio perchè tutti quanti erano in attesa del provvedimento di amnistia.

Presidenza del vice presidente CATELLANI

(*Segue* MARTINAZZOLI). Quindi la possibilità di incidenza sotto questo profilo è assai relativa. Forse — ma sono discorsi dell'ultima ora che non vogliono affatto essere provocatori — avrebbe potuto, questa amnistia, essere più espressiva della possibilità di riportare alla normalità la vita giudiziaria del nostro paese se vi fosse stato più coraggio nelle scelte. Questa amnistia non riguarda, per esempio, il lavoro dei tribunali perchè si ferma al lavoro delle preture e abbiamo visto in che modo. Proprio nell'ambito di quel tentativo di ricerca di questi nuovi princìpi che costituisce poi il fulcro, la novità più grossa di questo provvedimento, data la quantità di eccezioni rispetto alla regola generale del tetto della pena, era poi così scandaloso chiedersi se, per avventura, non fosse stato possibile includere, purchè vi fosse il risarcimento dei danni, nel provvedimento di amnistia anche gli omicidi colposi da incidenti stradali? Credo che dovremo pur farlo, altrimenti penserei davvero ad un cambiamento non del tutto positivo dei criteri di valore dei quali abbiamo qui parlato.

Se guardiamo non tanto alla quantità dei fatti in tema di reati colposi, ma al momento soggettivo della colpa, dobbiamo ammettere che i fatti relativi alla circolazione stradale, anche quelli che provocano conseguenze così rilevanti, avrebbero potuto in qualche misura rientrare nel provvedimento. Non vi è dubbio che una scelta di questo tipo avrebbe di gran lunga alleggerito il lavoro dei tribunali; l'esperienza di chi fa l'avvocato o di chi lo faceva insegna che, se volete, è meno confortante, più economicistica purtroppo, ma tutto sommato più probante la giustizia di un risarcimento del danno che avvenga in termini tempestivi che non l'attesa di una sentenza. Un provvedimento di amnistia che avesse assoggettato la possibilità di ottenerlo al previo risarcimento del danno per le parti lese forse avrebbe potuto rientrare negli ambiti delle nostre scelte e in questo modo avrebbe certamente consentito un grosso alleggerimento del lavoro dei tribunali.

Allora, cosa rimane da dire qui, in termini sinceramente critici? Ho detto prima che non vi è da menar scandalo per il fatto che vi siano eccezioni rispetto al criterio della quantità di pena: molte amnistie le hanno portate. Qui semmai vi è una certa ridondanza di questa casistica e vi è una pretesa, secondo me abbastanza smisurata, di credere che questo nuovo sistema di disvalori, questo disegno complessivo di una nuova eticità del diritto penale si possa in qualche modo scrivere, anticipare o presentire in un provvedimento di amnistia. Penso che questo sia un tipo di operazione così difficile ed ardua da non poter trovare risultanze appropriate all'interno di una congiuntura, tutto sommato, così precaria come quella che si descrive in un provvedimento di amnistia. Allora non esito a dire che vi è qui un più di demagogia e questo paese secondo me rischia di morire di demagogia.

Non parlerò delle polemiche, anche abbastanza accese, che hanno accompagnato la fase preparatoria degli incontri tra i partiti in ordine a questo provvedimento: credo che le polemiche sono andate ben al di là della realtà delle cose. Ricordo un'intervista televisiva del Ministro della giustizia che chiariva che non si erano poi verificati gli scontri dei quali la stampa aveva parlato. Bisogna poi stare attenti con i titoli eclatanti: non si può dire che un certo partito è con i corruttori perchè c'è il rischio di farsi rispondere che quell'altro partito è con i truffatori, visto per esempio che i truffatori sono pur compresi in questo provvedimento di amnistia. Non alludo a caso a questa fattispecie di reato perchè a me fa una certa impressione che, all'interno di questa tendenza a creare questa nuova grande tavola di disvalori, non ci si accorga che un reato di truffa — che oggi è il più diffuso reato, che è quello di una società post-industriale come la nostra — è ancora trattato a livello di competenze pretorili ed oggi rientra a vele spiegate nel provvedimento di amnistia: nessuno ne parla però, facciamo finta di non sapere che amnistiamo uno dei reati più diffusi, più subdoli che appartengano oggi alla nostra esperienza quotidiana all'interno della comunità.

Allo stesso modo certi perfezionismi dovrebbero essere vietati; se alcune cose non si possono fare, non dobbiamo farle; se non si possono spiegare, non possiamo credere che, se non si riesce da parte del legislatore a dirle in qualche modo, lo dirà l'interprete. Perchè non ricordarsi ancora una volta di: « Di ciò che non si può dire non bisogna parlare »? E allora, per esempio, in tema di violazioni edilizie mi rendo conto di tutte le ragioni che hanno comportato la necessità di una distinzione, certo giusta, tra grandi violazioni e piccole violazioni, però davvero siete convinti che questa norma che la Camera dei deputati ha scritto sia una norma che in qualche modo risulti accettabile? Ma ci rendiamo conto o no che in questo modo creiamo un procedimento incidentale all'interno del processo principale per sapere se si deve o meno applicare l'amnistia? Questo pretore se sarà una persona seria, come minimo, nominerà un perito, le parti nomineranno un consulente tecnico; faremo un processo per sapere se deve essere o no applicata l'amnistia e purtroppo la risposta sarà tra le più aleatorie proprio perchè i criteri che la legge offre per queste distinzioni sono criteri assolutamente labili, che consentono una misura di arbitrio la quale, ripeto, è un fatto di notevole rilevanza negativa.

Si potrebbe continuare; io non voglio esasperare l'esemplificazione. Sono, per esempio, onestamente convinto che certamente esclusioni relative a lesioni gravissime derivanti da infortuni sul lavoro trovano una ragione assolutamente condivisibile e peraltro dico anche, come sempre, che a guardare un po' più in là, le cose si tengono tra loro tutte assieme: se ancora una volta vogliamo rimanere ancorati ad una interpretazione del fatto penale che centri la sua polarità intorno al dato della persona umana, della responsabilità dei suoi comportamenti, della riferibilità dei comportamenti alla stessa persona umana e lasciamo, come dobbiamo, un poco in ombra le conseguenze di evento che sono un dato quantitativo che tutto sommato interessa marginalmente all'interno di un problema cruciale come questo, allora perchè non accorgersi, per esempio, che certo escludiamo dall'amnistia le lesioni colpose derivanti da infortuni sul lavoro e dichiariamo invece che verrà amnistiato quel datore di lavoro che protervamente, volontariamente comunque, riempirà di botte il lavoratore purchè abbia l'avvertenza di fare in modo che le lesioni non superino i dieci giorni di malattia? Infatti in questo caso quello stesso datore di lavoro sarà amnistiato poichè le regole che abbiamo deciso di approvare sono quelle — e non poteva non essere così — che comprendono anche l'amnistia per lesioni personali lievi. Ripeto, io non vorrei correre sul crinale del paradosso; non ho nessuna voglia di fare questo, dico soltanto, segnalo soltanto che vi è questa difficoltà e che questa stessa difficoltà avrebbe dovuto, secondo me, indicare l'opportunità di una maggior misura, di meno enfasi e di meno trionfalismo in questa pretesa di fondare i

nuovi valori del nuovo codice penale, che non c'è.

Questa è la conclusiva realtà alla quale mi arresterò. Sono d'accordo su molte cose che ho sentito dire, ripeto, per motivare un consenso nei confronti di questo provvedimento. Su una cosa non sarò mai d'accordo: che davvero si possa dire che è lungo questo itinerario e per queste strade che si fa il nuovo codice penale; che come ritualmente accade ormai nei nostri dibattiti quotidiani, ripetiamo in questa Aula che questo provvedimento non è risolutivo di tutto ma è pure esso un segno, un momento verso « sorti magnifiche e progressive ».

Questo è nella sua modestia, nella sua utilità, nella sua irrimediabilità un provvedimento obliquo, marginale che sta fuori da una vera linea riformatrice in questo campo. Le cose dobbiamo dirle così anche perchè io credo che se giustamente in questi anni — e molti di noi non sono stati estranei a questo dibattito — in questo paese si è posto al centro del dibattito per queste problematiche l'ambizioso disegno di un superamento in qualche modo del principio della uguaglianza della legge, per dirla in termini sintetici, per attingere il più vero, più autentico ed appagante principio dell'uguaglianza della giustizia, quello che tuttavia è accaduto in larga misura ci deve convincere che non vi è possibilità di guadagnare l'uguaglianza della giustizia al di fuori dell'uguaglianza della legge. Credo che siano questi i tempi e le stagioni in cui vada fortemente recuperata la coscienza di questa necessità di ricostruire nel nostro paese i termini di confronto, di un visibile e percettibile Stato di diritto. E allora diciamo che l'amnistia è qualche cosa che sta ai margini, ai confini, quasi in esilio rispetto alla figura, alla rappresentazione di uno Stato di diritto. Diciamo che tuttavia occorreva farla, che qualche vantaggio lo darà, ma è qualche cosa che non riguarda il futuro; è qualche cosa che riguarda il passato, che chiude in qualche modo un conto, un conto peraltro, ripeto, assai piccolo anche perchè non si poteva indubbiamente non tener conto, facendo questa scelta, di quali sarebbero state le legittime reazioni all'interno di una diffusa opinione pubblica che oggi si trova di fronte, in termini così aggressivi, ad una criminalità articolata e micidiale.

Dico che questa linea di tendenza verso l'uguaglianza della giustizia va perseguita, peraltro all'interno di una accanità fedeltà a quel principio di legalità al quale prima mi riferivo. E allora credo che gli unici auspici che davvero possiamo trarre non sono quelli di leggere parole che in questa legge non sono scritte; altri sono i comportamenti che si esigono, altre sono le parole che attendiamo vengano pronunciate. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

* B U S S E T I , *relatore*. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la mia replica sarà brevissima per due ragioni fondamentali. La prima ragione è che ritengo che sia il Ministro a dover dare compiuta risposta agli spunti particolari emersi dalla discussione e alle richieste di chiarimento. D'altronde ciò mi pare appaghi una istanza specifica emersa dal dibattito stesso: che attraverso questi chiarimenti l'interprete possa avere una guida, una traccia lineare nella certamente difficilissima opera di interpretazione della norma.

L'altra ragione della brevità di questa replica è il fatto che sostanzialmene il dibattito ha confermato la fondatezza dell'apprezzamento positivo dato dalla Commissione al disegno di legge, pur essendo dalla stessa Commissione state espresse riserve, pur essendo state formulate raccomandazioni.

In sostanza già la Commissione aveva posto il problema della ricerca di una risposta positiva e seria al quesito se l'istituto dell'amnistia sia compatibile con una società democratica e repubblicana, attese le tradizioni che lo caratterizzano e la natura stessa dell'istituto, se cioè sussistano serie ragioni di conciliabilità di questo istituto con la nostra società democratica e repubblicana. E la Commissione con estrema prudenza — credo di doverlo dire — ha rite-

nuto che allo stato attuale delle conoscenze, degli studi, degli apprezzamenti, delle esperienze fatte non si sia in grado (tra l'altro in presenza di una norma costituzionale che esplicitamente prevede e disciplina l'istituto dell'amnistia) di dare una risposta seriamente compiuta e definita.

Certo bisognerà che il Governo assuma le opportune iniziative (senza dubbio lo farà ed il Parlamento forse prima ancora del Governo) affinchè, facendo tesoro delle argomentazioni addotte in quest'Aula in occasione della discussione e dell'approvazione di questa legge, si possa alla fine pervenire insieme alla definizione dell'istituto e quindi alla risoluzione del problema. Bisogna anche constatare che, nella valutazione positiva espressa dalla Commissione, la fondatezza delle ragioni addotte dall'onorevole Ministro proponente a fondamento del disegno di legge è stata recepita e che a queste ragioni sono state aggiunte altre argomentazioni, il che dimostra che il provvedimento al nostro esame risponde ad una valutazione che non è solo quella espressa dal Ministro proponente e dal Governo, ma è di portata più ampia, come appare tenendo conto anche dei pareri espressi dai vari colleghi che hanno partecipato al dibattito.

Intanto va dato atto al Governo che la ragione addotta esplicitamente, e cioè la coerenza con la linea politica legislativa di ristrutturazione dell'intero apparato giudiziario, sia sotto il profilo legislativo, sia sotto il profilo funzionale, sia sotto quello logistico, è verificata non soltanto dall'articolato proposto dal Governo ma anche dalle modifiche che ad esso ha apportato l'altro ramo del Parlamento, modifiche che non hanno assolutamente snaturato la linea lungo la quale il Governo ha inteso muoversi.

Il problema è della verifica di questa linea. Il disegno di legge n. 1799, anche se non ancora pervenuto a definizione, ma che comunque è in avanzato stato di approvazione nell'altro ramo del Parlamento (mi pare che si sia conclusa la discussione in Commissione e che il comitato ristretto abbia assolto il compito di definire un testo) indubbiamente rappresenta una delle situazioni obiettive con le quali il disegno di legge che prevede la delega per l'amnistia e per l'indulto si confronta e dal confronto quest'ultimo riceve verifica puntuale dell'esattezza delle sue linee. Infatti lo stesso problema posto con le esclusioni in sostanza sta a significare che il Governo, laddove il fatto assunto come condotta illecita determina un reale, cospicuo allarme sociale, pur rientrando esso, come pena edittale, tra i reati che possono beneficiare dell'amnistia, lo ha escluso, avendo compiuto una scelta politica precisa, coerente con quella preventivata riforma organica e massiccia del sistema penale. Il provvedimento all'esame della Camera, oltre ad una depenalizzazione e, insieme, ad un incremento di pene (non va infatti dimenticato che il disegno di legge prevede cospicui incrementi di pena per reati che oggi sono blandamente sanzionati), due fatti importantissimi che già qualificano questa scelta di politica giudiziaria, prevede la innovazione, veramente rivoluzionaria per il nostro sistema, delle pene alternative o sostitutive, che interessano appunto fattispecie le quali normalmente sono oggi punite con pena edittale sino a tre anni di reclusione, laddove esse, nella erogazione concreta, vedano attribuita una pena che non superi i tre mesi, e che comunque non superi per alcune altre pene alternative il mese di reclusione.

Esiste un coordinamento inconfutabile, che noi abbiamo verificato leggendo attentamente il disegno di legge n. 1799, tra questa nuova visione, questa nuova dimensione che si vuol dare al sistema penale e il disegno di legge al nostro esame, come risulta da una attenta analisi della casistica vastissima delle esclusioni e dello stesso meccanismo in cui si articola la determinazione, il computo della pena, attraverso l'indicazione del tetto massimo ordinario di tre anni perchè il reato possa fruire del beneficio dell'amnistia; si ha così la certezza e la conferma che il collegamento esiste e che quindi è credibile ed attendibile la ragione addotta a fondamento di questo disegno di legge dal Governo.

Quanto poi all'esistenza di altre ragioni (che in Commissione abbiamo ritenuto motivi indotti) quali il preventivato alleggeri-

mento dei ruoli del contenzioso penale ed anche l'alleggerimento della popolazione carceraria, questi possono anche essere considerati come eventuali effetti che il provvedimento potrà comportare; ma il Governo — e la Commissione ha ritenuto che abbia fatto bene — non poteva addurre queste giustificazioni e quindi predisporre un disegno di legge che prevedesse con certezza il conseguimento di questi risultati.

Nè si può dubitare dell'autenticità di questa linea che esclude come ragioni fondamentali del provvedimento quelle dello sfoltimento dei ruoli e della popolazione carceraria, laddove si consideri il complesso meccanismo predisposto già dal disegno di legge governativo e ulteriormente definito dal testo pervenutoci dalla Camera ai fini del computo della pena, il complesso meccanismo della valutazione delle attenuanti e delle aggravanti perchè si pervenga alla determinazione della pena entro la quale si può godere del beneficio.

Che ci sia stata soltanto la ragione del collegamento alla più ampia riforma prevista dal disegno di legge all'esame della Camera, e non anche quella dello sfoltimento dei ruoli del contenzioso penale, è dimostrato dal fatto che il meccanismo previsto non comporterà un alleviamento, anzi porterà forse in alcuni casi un appesantimento dei ruoli, il che sta a confermare che il Governo realmente non poteva proporsi anche questa ragione come una di quelle poste a fondamento del provvedimento.

A questo proposito devo riferire, spero, fedelmente, il punto di vista della Commissione in ordine all'opportunità politica di introdurre in un provvedimento di amnistia una casistica di esclusioni così vasta qual è quella recata dal disegno di legge al nostro esame. Non mi soffermo sulla relazione che si è voluta creare tra questo fatto della introduzione di così numerose clausole con lo spartiacque che si è voluto ravvisare tra le funzioni e i poteri del Parlamento delegante e le funzioni e i poteri del Capo dello Stato. Già questo problema l'ho affrontato nella relazione alla Commissione e credo che ormai sia giusto e opportuno che la parola passi al Ministro su questo argomento. Tra l'altro egli ha avuto occasione — penso — di occuparsene esercitando a suo tempo l'altissima funzione di presidente della Corte costituzionale.

Voglio solo, per inciso, ricordare a questo punto che c'è una precisa decisione della Corte costituzionale al riguardo, che ho voluto rileggere ancora stamane, prima dell'inizio della seduta, per convincermi di determinate interpretazioni date al provvedimento. Per tutte vorrei citare quella del Mortati che ritengo sia uno studioso che si può ritenere credibile per la disponibilità che la sua dottrina manifesta a tutti i filoni del pensiero giuridico, sia i più spinti come i più retrogradi. Ebbene, mi sono convinto che non è una forzatura interpretativa di quella sentenza l'affermazione che proprio in forza di quella sentenza della Corte costituzionale venga ribadita la preminenza del Parlamento in materia legislativa.

Credo che nessuno più del legislatore, quindi del parlamentare nella sua funzione di legislatore, debba gelosamente rivendicare questa supremazia, senza un'arroganza che sarebbe fuori posto, senza un'arroganza priva di contenuti; solo se noi partiamo da queste posizioni di chiarezza, potremo evitare che si cada nell'equivoco pauroso in cui qualcuno pure in quest'Aula — lo dico con estremo rispetto, consapevole dei limiti delle mie conoscenze delle cose giuridiche — è caduto, e cioè quello di richiamare, quando si discute e si analizza il contenuto dell'articolo 79 della Costituzione, l'articolo 76, che con l'articolo 79 non ha niente a che vedere, poichè, trattandosi di materia speciale, l'articolo 76, che riguarda il funzionamento della delega del Parlamento al Governo, non può assolutamente essere assunto, in nessunissima maniera e per nessunissima ragione, a fondamento o come strumento interpretativo dell'articolo 79.

Ritengo, comunque, di dover chiudere questo inciso in quanto è più opportuno che in proposito una parola decisiva venga detta dal Ministro. L'avevo aperto a proposito del problema sollevato circa l'opportunità di una vasta casistica di esclusioni in un provvedimento di amnistia o comunque dell'inclusione in un provvedimento di amnistia di

tante clausole che in pratica riempiono tutti gli spazi della delega.

Noi siamo convinti di quanto sto per dire, e ci dispiace dover constatare che non tutti coloro che proclamano di aver fatto passi avanti nella comprensione delle travolgenti modifiche di struttura che registra quotidianamente la società, non ne siano ancora convinti: anche l'amnistia, come tutti gli istituti del diritto complessivamente considerati (civile, penale, amministrativo) quale che sia la branca, il settore interessato e contemplato, anche l'istituto dell'amnistia, ripeto, posto che il problema della sua sopravvivenza o meno venga risolto positivamente — questo è un problema che avevamo posto all'inizio — deve subire gli adattamenti che la società, la civiltà dei tempi esige che subisca. Non si può certamente concepire il provvedimento di amnistia come generico ed immediato — faccio eco espressamente all'intervento preziosissimo del collega Nencioni —. Non può più l'amnistia nella società democratica e repubblicana italiana rispondere all'esigenza principesca dell'atto di clemenza dei tempi andati, e quindi i caratteri di generalità e immediatezza che in effetti caratterizzavano i provvedimenti di quei tempi, non possono più — solo perchè erano le caratteristiche peculiari dell'amnistia *ante litteram* — essere tuttora i caratteri del provvedimento di amnistia di una società democratica e repubblicana.

Noi, che siamo i rappresentanti di una base più ampia, che è il paese, i milioni di cittadini, che vengono prima di noi, non possiamo comportarci alla stregua del principe che non aveva — e non lo dico polemicamente, ma per dare una fotografia inevitabile della situazione storica — l'esigenza di questo contatto, di questo rapporto di responsabilità con la base; noi che abbiamo come ragione stessa del nostro essere questo rapporto essenziale, non possiamo ignorare la rivolta della coscienza popolare di fronte a certe situazioni che potranno anche essere ritenute, sotto il profilo della sanzionabilità penale, forme delinquenziali meno gravi di altre e perciò meritevoli di una pena meno grave, ma, come fatti dannosi per gli interessi prevalenti della comunità, sono recepite negativamente nella coscienza popolare che nei confronti di esse avverte un particolare, più profondo disagio. Ciò non può lasciarci insensibili e deve essere da noi considerato, e non solo nel momento di legiferare in ordine ad una maggiore o minore punibilità di questi reati.

Il problema potrebbe essere più difficile da risolvere se riguardasse una più vasta gamma di situazioni; ma nel momento in cui andiamo a varare un provvedimento in nome di quella base e tenendo presenti gli interessi di quella base popolare, che ci autorizza a farlo, che ci dà la delega prima ancora che noi la diamo al Capo dello Stato, bisogna tenere presente il nuovo che avanza. Non vuole essere questa un'affermazione tendente a suscitare cenni di ammirazione o di considerazione, ma si tratta di qualcosa che avvertiamo nella nostra coscienza e che dobbiamo perseguire attraverso gli strumenti che l'esercizio del nostro mandato ci mette a disposizione.

Credo pertanto di poter ribadire l'apprezzamento positivo nei confronti del provvedimento nel testo pervenutoci dalla Camera e, se mi è consentito, esprimere agli onorevoli colleghi che sono intervenuti nella discussione l'apprezzamento più vivo per il contributo che, con critiche e con valutazioni positive, hanno comunque portato alla giusta determinazione su questi delicatissimi problemi. (*Applausi dal centro e dal centro-sinistra*).

P R E S I D E N T E. Ha facoltà di parlare il Ministro di grazia e giustizia.

B O N I F A C I O, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, sarò breve, ma purtroppo — e ne chiedo scusa — non potrò essere brevissimo, perchè anche questo dibattito, come già è accaduto a Montecitorio e come era inevitabile che accadesse, ha toccato alcuni problemi di fondo sottostanti al provvedimento di cui qui discutiamo, problemi di fondo su cui il Governo non può non portare la sua attenzione quanto meno al fine di una riflessione e di una chiarificazione. Fin da quando abbiamo cominciato in sede governativa a

verificare l'opportunità di un provvedimento di amnistia, fin da quel momento abbiamo sottolineato il fatto che questo provvedimento non vuole essere uno strumento finalizzato direttamente a far diminuire il carico di lavoro degli uffici giudiziari e a ridurre la popolazione carceraria, ma trova una sua più alta e significativa giustificazione in un più vasto panorama di politica criminale.

L'efficienza degli uffici giudiziari e una ragionevole limitazione della popolazione carceraria in riferimento alle strutture sono obiettivi che vanno perseguiti con mezzi e con strumenti del tutto diversi dall'amnistia e dall'indulto. Ma è ovvio che nel fare questa affermazione, signor Presidente, mi debbo far carico di rispondere a questa Assemblea su un quesito di fondo, cioè se una nuova strada nell'utilizzazione di questi strumenti sia stata imboccata; altrimenti la mera affermazione che altri strumenti servono a far diminuire il lavoro giudiziario e a risolvere il problema carcerario coprirebbe un diverso significato del provvedimento di amnistia. Non farò un lungo discorso su questi due punti, ma voglio ricordare ciò che abbiamo fatto, ciò che stiamo facendo e ciò che faremo in tempi brevi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, quello relativo agli uffici giudiziari, bisogna seguire una complessa strategia. Nessuno dei provvedimenti ai quali farò qui riferimento è idoneo di per sè a rendere più efficienti gli uffici giudiziari, ma il convergere insieme di una pluralità di interventi tende a questo obiettivo che debbo definire primario. Ciò posto, ricordo che di recente è stato convertito in legge un decreto che comporta un congruo aumento di tutti gli organici ausiliari degli uffici giudiziari. Senatore Nencioni, lei può sottovalutare questo provvedimento, ma io ho il diritto di ricordarle che per la prima volta i problemi della giustizia non si sono identificati soltanto con quelli dei magistrati. Per la prima volta si è operato un massiccio aumento del personale ausiliario e per la prima volta per risolvere questo problema si è fatto ricorso al decreto-legge. Credo che il Governo non potesse dare una prova maggiore del suo impegno, della sua buona volontà di ricorrere ai mezzi necessari per un corretto ed efficiente funzionamento degli uffici giudiziari.

NENCIONI. Si moltiplicano le inefficienze.

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Senatore Nencioni, abbiamo sentito da tutte le parti che le carenze maggiori negli uffici giudiziari consistono nella mancanza di personale ausiliario. Se nel momento in cui il Governo aumenta congruamente i ruoli si dice che ciò aumenterà la confusione, questo è un giudizio contraddittorio. Lei conosce benissimo la situazione degli uffici giudiziari e sa come gli uffici giudiziari abbiano bisogno di dattilografi, di commessi, di segretari giudiziari e così via. A questa esigenza il Governo ha risposto con un decreto-legge che il Parlamento ha approvato e convertito in legge e che è già operante grazie anche alla semplificazione di tutti i procedimenti previsti per dare immediata attuazione all'aumento degli organici.

Il Governo ha proposto anche significative variazioni nelle voci di bilancio che tra l'altro consentiranno di aumentare in misura congrua i contributi ai comuni specialmente per risolvere alcuni problemi di fondo degli uffici giudiziari che sono più carichi di lavoro e che nella situazione attuale devono provvedere a far fronte anche a casi di emergenza nel settore della giustizia penale.

L'uno e l'altro provvedimento dimostrano che abbiamo portato attenzione anche a questi profili strutturali, e non sempre nel passato lo si è fatto: molto spesso sulla magistratura le varie leggi hanno riversato compiti nuovi e pesanti senza che nel contempo ci si facesse carico delle concrete possibilità degli uffici giudiziari di far fronte ai nuovi oneri.

Questo capitolo deve essere chiuso ed è stato chiuso nell'ultimo Consiglio dei Ministri, quando, approvando il disegno di legge di modifica della pregiudizialità per quanto riguarda i reati di evasione fiscale, contestualmente nello stesso provvedimento è stato previsto un congruo aumento degli orga-

nici dei magistrati chiamati a far fronte, mi auguro con successo, al fenomeno delle evasioni e sono state stanziate le somme necessarie per provvedere anche alle strutture materiali occorrenti anche in questo settore.

Ieri, a conclusione di un lavoro lungo e difficile affrontato da un apposito comitato, ho potuto firmare la richiesta al Consiglio superiore perchè esprima parere su una profonda riforma della distribuzione degli organici nella magistratura. Quando parliamo di crisi della giustizia, dobbiamo uscire dal vago; non è sufficiente prendere atto delle disfunzioni avendo noi l'onere di risalire alle cause, di rimuoverle anche se questo possa comportare una certa impopolarità. Giacchè quello che io dico a proposito degli organici dei magistrati, per la redistribuzione dei quali, secondo linee di razionalità, provvederò con atto di natura amministrativa, vale a maggior ragione per la riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

Certo, la giustizia ha bisogno di nuovi e maggiori mezzi, ma abbiamo anche l'obbligo di meglio utilizzare le risorse esistenti e la constatazione che in Italia convivono uffici giudiziari gravati da un pesantissimo lavoro e uffici giudiziari che per le trasformazioni sociali e territoriali sono diventati pressochè inutili ci deve indurre ad operare la modifica delle circoscrizioni secondo le linee di un provvedimento già predisposto, che io mi auguro prestissimo possa essere approvato dal Consiglio dei ministri e venire alla vostra attenzione.

Prendo atto dell'unanime consenso ad ogni sforzo diretto a restituire efficienza alla giustizia e mi auguro che il Parlamento, mettendo da parte ogni motivazione settoriale e campanilistica, nell'interesse della giustizia prenda in esame questo provvedimento con deciso impegno volto a rendere le strutture delle circoscrizioni, che risalgono ad una realtà che non è più la nostra, adeguate alla realtà di oggi . . .

N E N C I O N I . Bisogna cominciare a spazzare in terra.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* . . . facendo scomparire la costellazione di uffici inutili che magari sono intorno a un grande centro giudiziario che deve far fronte viceversa ad un lavoro immenso. È una delle vie per potenziare ragionevolmente i servizi della giustizia. Un'altra significativa riforma sarà quella che riguarderà la magistratura onoraria. Voi sapete benissimo quali sono le mie idee in proposito e come ritenga che un giorno sarà inevitabile ridefinire tutto il ruolo ed il modo di essere della magistratura onoraria anche perchè dobbiamo un po' sempre spingere lo sguardo al di là delle nostre frontiere, vedere che cosa accade negli altri paesi che hanno gli stessi nostri problemi, che si ispirano agli stessi nostri princìpi di civiltà giuridica.

Io credo che non risolveremo davvero la crisi della giustizia se non saremo capaci un giorno di creare una magistratura onoraria che possa occuparsi di alcune materie che sono connaturali ad un giudice che non sia un giudice tecnico e possa occuparsi delle piccole cose. Comunque in attesa che questa volontà politica maturi — e io credo che un giorno dovrà maturare — abbiamo pensato di rivitalizzare quanto meno la magistratura onoraria esistente, cioè gli uffici di conciliazione.

E non voglio a lungo, signor Presidente, soffermarmi su questo aspetto. Ho voluto solo fare una elencazione di cose, alcune delle quali, come vedete, non sono espressione di pura intenzione, ma sono state già fatte e sono operanti; altre sono all'esame o del Governo o del Parlamento, altre saranno adottate a brevissimo tempo. Questa è la complessa strategia — non ve ne sono altre — che ci consente di affrontare la crisi della giustizia.

Per quanto riguarda la situazione carceraria, onorevoli senatori, io sono convinto che il legislatore del 1975 fece un'ottima riforma secondo princìpi che non sono soltanto princìpi costituzionali ma, vorrei dire, princìpi di civiltà. Però debbo rilevare che quel legislatore non si preoccupò di tutte quelle strutture materiali che avrebbero dovuto accompagnare la riforma e renderla possibile. Chi legge gli articoli di quella legge che riguardano come deve essere la cella del detenuto e chi sa quale era la situazione

degli istituti carcerari nell'anno di grazia 1975 deve esprimere perlomeno qualche perplessità sulla circostanza che quella stessa legge non previde i mezzi che erano necessari per realizzare quelle celle che talvolta analiticamente la legge stava a descrivere. Anche qui non è che non si sia fatto niente. Non possiamo dimenticare che l'anno scorso abbiamo votato una legge con la quale le somme stanziate per la politica edilizia carceraria sono state portate a 400 miliardi. È un programma in corso di attuazione che prevede tempi ragionevolmente ravvicinati.

Ed io pregherei gli onorevoli senatori di visitare qualcuno degli istituti che è stato più di recente realizzato: si tratta di opere che sono altamente apprezzabili non soltanto sul piano strettamente funzionale. Queste nuove strutture offrono veramente la possibilità di applicare una civile riforma del nostro ordinamento penitenziario.

E l'altro giorno, dopo molte fatiche, per la verità forse ingiustificate dato il tipo di provvedimento, la Commissione giustizia di questa Assemblea ha definitivamente approvato quel disegno di legge che a tempi molto brevi ci consentirà di rivitalizzare il sistema delle carceri mandamentali reperendo fra i 3.000 e i 4.000 posti dove possono essere allocati i detenuti per pene minori e i detenuti in regime di semilibertà. Voglio esprimere qui la mia gratitudine alla Commissione giustizia di questa Assemblea che, resistendo alla pur legittima spinta a contestare qualche emendamento introdotto nell'altro ramo del Parlamento, tuttavia, per non procrastinare l'entrata in vigore della legge, ha dato il suo assenso definitivo.

Onorevoli senatori, quando noi poniamo il problema dell'amnistia dobbiamo portare un momento di riflessione su tutto quello che, come si usa dire, rispetto all'amnistia sta a monte, anche per saggiare la validità di certe scelte, di certe proposte. Ebbene, se l'amnistia è connessa al sistema sanzionatorio, è ragionevole prima di parlare dell'amnistia parlare di questo sistema per verificare se per caso l'amnistia non svolga anche il ruolo, sia pure transitorio, di un aggiustamento di mali che derivano da certe scelte del passato. Vi prego di credere che tutte le motivazioni che abbiamo dato nella relazione, che ho dato nell'ampia replica di Montecitorio non sono motivazioni che abbiano voluto coprire uno scopo diverso dell'amnistia, ma sono motivazioni sulle quali chi vi parla e i rappresentanti dei cinque partiti della maggioranza hanno espresso un profondo e motivato convincimento. Ci sono due vizi nel nostro sistema sanzionatorio. Primo: credere che la sanzione più rilevante sia sempre la sanzione penale. È un gravissimo errore, perchè molto spesso la sanzione penale, proprio perchè penale, è la più inefficace di tutte. Io non voglio fare un lungo discorso su problemi sui quali avremo opportunità e occasione di trattenerci con la dovuta profondità, ma ad esempio pensiamo alle leggi che vogliono dare una adeguata sanzione all'evasione dei contributi previdenziali, punita come contravvenzione: può sembrare che con la scelta della sanzione penale si sia dato il massimo rilievo, la massima tutela agli interessi sottostanti a queste norme. Invece non è così, perchè la contravvenzione proprio perchè penale va in prescrizione con estrema rapidità e non potrebbe essere diversamente. E quindi quella che riteniamo in astratto essere la più severa delle sanzioni si dimostra la più inefficace.

Ecco perchè abbiamo pensato ad una riforma che porti molto più avanti la politica della depenalizzazione (non ce la siamo inventata noi; ci sono dei precedenti legislativi, ma prevediamo un disegno più ampio, più onnicomprensivo, che si avvalga della sperimentazione già fatta). Vorrei che la depenalizzazione non fosse intesa come espressione di una politica lassista, ma al contrario come politica di maggior rigore, con la introduzione, al posto delle inefficienti sanzioni penali, di sanzioni amministrative che di per sè sono molto più efficienti, come appunto abbiamo potuto constatare in base ai risultati dell'esperienza derivanti dai primi modesti tentativi di depenalizzazione.

Vorrei anche a questo proposito pregarvi di non chiuderci nella nostra realtà e soprattuto di non chiuderci nella nostra storia, ma di cercare di guardare anche al di là

dei nostri confini per vedere che cosa accade negli altri paesi.

Il secondo difetto del nostro sistema sanzionatorio sta nel ricorso frequente alla carcerazione come alla sanzione penale più efficiente, più congrua, più utile, anche se si tratti di carcerazione di breve durata. Il problema non dico della non utilità, ma della dannosità della carcerazione di breve durata è all'ordine del giorno di tutti i paesi, alcuni dei quali lo hanno già affrontato. Un anno e mezzo fa i ministri del Consiglio d'Europa — 18 ministri della giustizia — si riunirono a Bruxelles, giungendo unanimemente alla conclusione che la carcerazione di breve durata rappresenta essa stessa una fonte di criminalità e che perciò è necessario prevedere pene alternative rispetto ad essa. Si procedette in quella occasione a un approfondimento del tema, e in numerosi congressi ad altissimo livello la materia è stata oggetto di studio. Il Governo facendo tesoro di queste esperienze, nello stesso disegno di legge cui ho fatto riferimento ha proposto perciò pene alternative rispetto al carcere. Non posso qui illustrarvi le proposte, ma vorrei dire al senatore Abbadessa che, per carità, non si tratta di un disegno di legge che sta ancora chiuso nel cassetto del Ministro e di cui « La Repubblica » possa aver pubblicato qualche indiscrezione, ma si tratta di un disegno di legge da tempo pendente innanzi alla Commissione giustizia di Montecitorio. Esso probabilmente sarebbe già diventato legge, se i lavori di quella Commissione non fossero stati bloccati dall'ostruzionismo sulla cosiddetta legge Reale *bis*. Ciò nonostante devo dar atto a quella Commissione di aver svolto un lavoro di grande impegno fino al punto che il Comitato dei nove ha esaurito l'esame di tutto il complesso provvedimento. Non si tratta, infatti, soltanto di queste due parti, ma ve ne è una terza di cui in questo momento vi faccio grazia. E la cosa più rilevante, onorevoli senatori, è che intorno alle linee di fondo di questa che è una grossa e significativa riforma (mi dispiace che non sia presente il senatore Martinazzoli: è una cosa che non è da relegare nel mondo della sociologia astratta, ma che si alimenta di un'esperienza concreta) si è manifestato un consenso che va anche molto al di là delle forze politiche di maggioranza.

Purtroppo non possiamo dilungarci sulle statistiche per vedere come è composta la nostra popolazione carceraria. Comunque, una volta introdotto il sistema delle pene alternative rispetto alle carcerazioni brevi, una volta cioè verificata la inidoneità della carcerazione breve e la necessità di trovare delle pene sostitutive o alternative (limitato tutto questo però ai reati puniti nel tetto massimo di tre anni), emerge la spiegazione semplice, elementare, lineare del perchè il Governo abbia proposto l'amnistia e nel proporla abbia scelto il tetto dei tre anni e si sia opposto con decisione a ogni altra proposta di amnistia di più ampio respiro, non soltanto perchè questa avrebbe compreso reati gravi (e anche questa è una considerazione da fare), ma anche perchè un'amnistia di tipo diverso avrebbe significato, allora sì, togliere ogni collegamento tra la riforma sanzionatoria che stiamo portando avanti e il provvedimento di clemenza.

Certo esiste il distacco cronologico tra la riforma e l'amnistia, ma questi, onorevoli senatori, non sono problemi da valutare con criterio puramente cronologico di sincronismo, ma nel complesso di una strategia criminale di ampio respiro. Queste sono le ragioni per le quali devo respingere con profonda convinzione l'affermazione che questa amnistia rappresenti una sconfitta dello Stato: no, perchè tutte le cose di cui ho fin qui parlato, signor Presidente, onorevoli senatori, ci servono proprio per rendere la politica criminale più efficiente e più rigorosa.

Mi è parso di capire che il senatore Martinazzoli poco fa dicesse: proprio in questo momento proponiamo riforme che non sono in sintonia con i tempi che attraversiamo. Mi permetto di non condividere il suo giudizio, ma anzi di capovolgerlo, perchè proprio quando una società avverte la necessità di fare fronte con rigore e con vigore a una criminalità del tipo di quella che infesta le nostre città e le nostre contrade, proprio in quel momento si deve delineare una strategia che sappia differenziare il sistema sanzionatorio per poter meglio combattere —

e avere gli strumenti necessari per farlo — i fenomeni di vera e maggiore criminalità.

Signor Presidente, onorevoli senatori, una volta scelto il tetto dei tre anni si è posto il problema delle esclusioni: questo forse è stato l'argomento che più ha vivacizzato i dibattiti nelle Aule parlamentari e fuori delle Aule parlamentari, nel paese e nella stampa. Ebbene, devo dire che, da un punto di vista di fredda razionalità, una volta scelti i tre anni non si sarebbe dovuto escludere alcun reato. Ma, come ho detto a Montecitorio, non sempre nel mondo del diritto la razionalità formale corrisponde ad una giustizia sostanziale. Questa è la verità della quale noi dobbiamo prendere atto; ne prendo atto io che nella mia preparazione giuridica non sono un dogmatico ma sono uno storico.

Le esclusioni erano necessarie perchè non facendole si metteva un colpo di spugna su comportamenti che, ancorchè puniti nel massimo con tre anni, colpiscono fondamentali interessi della collettività. E non mi si dica che questo è un problema che va affrontato in sede legislativa. Ciò è vero, ma frattanto, trovandoci tra le mani un'amnistia, cominciamo con l'operare una scelta politica nell'interesse della società per escludere alcuni reati che ci sono apparsi di eccezionale gravità, nonostante siano puniti nella misura massima di tre anni.

Voi sapete che questa, per il Governo e per chi vi parla, è stata un'amnistia particolarmente sofferta in tutte le fasi di preparazione del provvedimento. Mai avrei immaginato che, non nelle Aule parlamentari ma fuori di esse, si potesse fare un'affermazione che giudico tanto grave quanto completamente infondata e che è stata largamente ripresa dalla stampa di una certa direzione: l'affermazione, cioè, che questa sia un'amnistia classista.

Giacchè il discorso è portato sulle esclusioni, mi rifiuto nettamente di credere e di pensare che qualcuno ragionevolmente possa ritenere che escludere le grosse corruzioni sia pure improprie, che escludere dall'amnistia coloro che abbiano messo in atto comportamenti gravemente lesivi per la salute pubblica, che escludere gli usurai, che escludere coloro che nel campo edilizio hanno fatto i maggiori abusi speculativi, mi rifiuto di credere che tutto ciò non risponda agli interessi non già di una classe, ma di un intero paese al quale dobbiamo volgere il nostro sguardo.

Questi, signori, sono gli indirizzi di fondo che ci hanno condotto ad individuare quelle esclusioni (altre ne sono state aggiunte dalla Camera dei deputati): la filosofia di fondo è esattamente quella che oggi vi ho esposto.

Ma qui è emerso un altro problema e cioè quello dei poteri del Presidente della Repubblica. È vero che questo provvedimento copre l'intera area del provvedimento così come sarà reso operante attraverso il decreto delegato, salvo alcuni aggiustamenti che possono essere soltanto di carattere tecnico. È vero che questo provvedimento copre l'intera area e che non ci sono margini residui di discrezionalità nè per il Governo, nè per il Presidente della Repubblica. Ma qui bisogna intendersi: io non invoco — lo dicevo al senatore Nencioni interrompendolo ieri — una prassi di trent'anni che sta dietro di noi e che in materia costituzionale ha pur un peso notevolissimo; io non invoco le sentenze della Corte costituzionale che hanno riguardato questa materia (ci torneremo da qui un poco). Si tratta di problemi gravi quali sono tutti i problemi costituzionali, in modo particolare quelli che toccano la sfera di attribuzione dei vari poteri dello Stato. Facciamo un attimo di riflessione sull'articolo 79 della Costituzione. Ebbene, a mio parere non è corretto leggere l'articolo 79 della Costituzione in correlazione con l'articolo 76 e dire: guardate che se l'articolo 76 nel definire la delega dice che bisogna accompagnarla con criteri e con princìpi direttivi, vuol dire che la delega di cui l'articolo 79 fa menzione ugualmente deve contenere la determinazione dei princìpi e dei criteri. Questo sarebbe ed è un grave errore perchè la logica dell'articolo 76 è completamente differente dalla logica dell'articolo 79. Infatti l'articolo 76 risolve un problema di diverso ordine: la competenza legislativa è istituzionalmente del Parlamento che può trasferirla al Governo attraverso la delega, ma con l'onere di

restringere la discrezionalità del Governo attraverso quei princìpi e quei criteri direttivi di cui parlavamo.

Ma cos'è la delega prevista dall'articolo 79 della Costituzione? Ebbene, ho l'impressione che chi ritiene che in un certo qual modo questa sia una competenza primaria del Presidente della Repubblica che troverebbe poi un limite nella legge del Parlamento, non ha riflettutto sul fatto che in fondo, ancorchè ci possa essere una corrispondenza di espressioni letterarie, il tutto — specialmente quando si tratta di una Costituzione — va inquadrato nei princìpi generali che regolano e disciplinano il sistema costituzionale. Questa riflessione ha un duplice valore. Anzitutto l'amnistia non può essere usata come una volta e cioè non può avere l'apparenza, la sostanza, il significato di una pura elargizione di clemenza, come era senza dubbio in epoche costituzionali diverse da quelle in cui oggi viviamo. In secondo luogo, incautamente, ieri sera qualche senatore ha tirato fuori il problema dell'origine dell'articolo 79 della Costituzione parlando, se ho ben compreso, di una originale previsione letterale diversa cioè che il Parlamento autorizzasse il Presidente della Repubblica. Confesso che se l'articolo 79 avesse detto che il Parlamento autorizza il Presidente della Repubblica, il giurista ne avrebbe subito ricavato la conclusione sicura che questo è un potere del Presidente della Repubblica e che il Parlamento rimuove solo un ostacolo al suo esercizio.

N E N C I O N I . Fu l'onorevole Ruini che propose alla Commissione di indicare l'autorizzazione invece che la delega.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* Non so chi l'abbia detto in quest'Aula, non ricordo!

A B B A D E S S A . L'ho detto io richiamandomi a quanto aveva detto il sottosegretario Pennacchini. Mettetevi d'accordo!

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* Non mi si può chiedere che io mi metta d'accordo con l'onorevole Pennacchini che pure stimo. Ho le mie idee e manifesto le mie idee di ministro della giustizia. Non so perchè dovrei mettermi d'accordo con l'onorevole Pennacchini prima di dare una interpretazione dell'articolo 79 della Costituzione. Mi chiedete cose impossibili!

N E N C I O N I . Ci tenevo a dire che fu l'onorevole Ruini che disse che l'istituto doveva identificarsi con l'autorizzazione, ma la proposta fu respinta.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* Va bene, però in quest'Aula, se non ricordo male (perchè ad un certo punto siamo anche stanchi e ci possono essere delle incomprensioni) è stato detto che se si fosse scelta la via della autorizzazione allora sì che sarebbe stato molto più ristretto il potere del Presidente della Repubblica. È a questa affermazione incauta che io replico. Se nella Costituzione avessimo trovato scritto che il Parlamento autorizza il Presidente della Repubblica, la conclusione sarebbe stata che si tratta di un potere del Presidente della Repubblica e che spetta al Parlamento solo rimuovere un ostacolo al suo esercizio.

Proprio il fatto però che la tesi dell'autorizzazione sia stata respinta e che si parla di delega ci induce ad approfondire cosa vuol dire delega e che cosa si delega. Chi è dunque il titolare dei poteri che si delegano? Evidentemente colui che delega e quindi i poteri relativi all'amnistia e all'indulto, anche in forza di un'interpretazione letterale della norma costituzionale, sono poteri propri del Parlamento.

Opportunamente il relatore ha letto il parere di Mortati che è un giurista insigne, a cui dobbiamo inchinarci tutti noi perchè è stato un grande maestro ed ha avuto una partecipazione di estrema rilevanza nell'ambito della giustizia costituzionale. Vi vorrei leggere le sue parole per dimostrarvi come egli interpreti la giurisprudenza della Corte Costituzionale, e se volete vi indico anche le pagine, in modo che possiate controllare nelle sue « Istituzioni », che è il più bel manuale di istituzioni di diritto pubblico che

io conosca. A pagina 79 Mortati fa questa diagnosi: « Dalla coordinazione delle due pronunce...

N E N C I O N I . Ci deve indicare anche la data della edizione.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* Gliela comunicherò privatamente! Dunque: « Dalla coordinazione delle due pronunce della Corte costituzionale si argomenta che la Corte ha ritenuto preminente il potere del Parlamento che deve essere esercitato in modo da vincolare nel suo contenuto l'atto presidenziale di concessione e che può spingersi fino al punto da rendere questo atto meramente riproduttivo della normazione legislativa ». Oltre tutto, signor Presidente e onorevoli senatori, mi scuso se sono più lungo del previsto, ma i problemi sono tanti.

L U B E R T I . Meno breve!

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* Vorrei dire che oltre tutto questa interpretazione va collocata anche nel sistema costituzionale. Quante volte è stato detto qui che l'amnistia confligge con l'articolo 3 della Costituzione che afferma l'uguaglianza di trattamento? Certo, chi ha fatto questa affermazione non può cancellare l'articolo 79 dal nostro testo costituzionale, perchè la Costituzione lo prevede, ma deve fare uno sforzo per coordinare l'articolo 79, cioè la presenza nel nostro ordinamento costituzionale dell'amnistia e dell'indulto, con i princìpi generali e in particolare con quelli che presiedono alla materia penale.

Da questo coordinamento scaturisce che l'amnistia va inquadrata negli strumenti che attengono alla politica legislativa, come dicevo poc'anzi a proposito delle esclusioni che sono atti di politica legislativa (scegliere quali reati in considerazione della loro gravità, dell'allarme sociale, dei danni che producono alla collettività, debbano essere compresi o esclusi, una volta identificato un determinato criterio). Ma se l'amnistia si inquadra tra gli strumenti della politica legislativa e se non è più, come era invece nell'ordinamento monarchico, un atto di clemenza del principe, ciò convalida la preminente posizione del Parlamento, del potere legislativo.

Vorrei fare un'ulteriore considerazione. Nessuno ignora che su alcuni punti dell'amnistia ci sono stati grossi contrasti politici nell'Assemblea di Montecitorio. Vi pregherei di considerare quale onere avremmo addossato al Presidente della Repubblica se su questi punti estremamente politicizzati avessimo richiesto da parte sua una scelta in un senso o nell'altro.

Signor Presidente, onorevoli senatori, non voglio allungare ulteriormente questo mio discorso, anche se devo rispondere a tante altre argomentazioni particolari che qui sono state sollevate. Talvolta il senatore Nencioni ha fatto affermazioni così perentorie da indurmi a difendermi. Si tratta di una difesa legittima. Il senatore Nencioni dice a questo proposito: è un grave errore, e perciò il Ministro di grazia e giustizia ha il diritto di difendersi. Mi consenta quindi, senatore Nencioni, due rilievi che vogliono essere bonari in modo da indurla ad essere più prudente nella formulazione dei suoi giudizi. Il senatore Nencioni non ha usato clemenza al Governo neppure in occasione dell'approvazione di un provvedimento di clemenza. Comunque egli ha definito un errore il modo nel quale è stata formulata l'esclusione della corruzione. Ed infatti ha chiesto perchè non compaia, fra le fattispecie escluse, anche l'articolo 321. Questo, se non sbaglio, era il senso della sua osservazione. Orbene l'espressa menzione dell'articolo 321 è essenziale perchè esso non si limita a fissare la quantità di pena per i corruttori: senza l'articolo 321 non esiste la fattispecie normativa penale che colpisce i corruttori. Sarebbe stato più che un errore non citare l'articolo 321, perchè ciò avrebbe comportato che ai corruttori sarebbe stata applicata l'amnistia.

Un altro punto — dopo mi fermerò davvero, signor Presidente — riguarda quelle disposizioni che si riferiscono all'azione civile. Queste disposizioni non rientrano nella delega; infatti il provvedimento ha una duplice intitolazione. Queste disposizioni sono diret-

tamente operanti e non riguardano la concessione dell'amnistia, ma riguardano la disciplina dell'amnistia, che è cosa diversa.

Pensavo per la verità di riscuotere molte lodi perchè, proponendo un'amnistia, mi ero fatto carico in una certa misura di evitare gli effetti dannosi che certamente si producono. E non inventando per la verità niente, senatore Nencioni, ma utilizzando modesti canali già presenti nel nostro ordinamento, ho voluto predisporre una norma che avesse questo significato. Attualmente anche se l'amnistia è applicata in Cassazione o in sede di rinvio, dopo tre o quattro gradi di giurisdizione, chi si era costituito parte civile e aveva visto riconosciuto il suo diritto al risarcimento del danno, era costretto a riprendere *ex novo* l'azione davanti al giudice civile. L'amnistia distruggeva non solo gli effetti del reato, non solo la qualificazione di reato, ma distruggeva anche tutte quelle fatiche, quel dispendio di danaro che la povera vittima aveva impiegato per difendere i suoi diritti.

Non mi è riuscito molto chiaro quello che diceva il senatore Nencioni: probabilmente ciò è dovuto alla mia stanchezza di ieri sera. Il senatore Nencioni diceva: tutto questo è incompatibile con il sistema inquisitorio. Ma, se fosse esatto ciò, il rilievo colpirebbe l'esercizio dell'azione civile nel processo penale. Il senatore Nencioni poi ha sollevato un altro problema e proprio a questo riguardo mi pare abbia parlato della « matita blu », ossia di questo grave errore, se non del ministro, degli uffici e dei collaboratori del ministro stesso, ai quali per la verità, per l'assistenza che mi hanno dato nel momento della preparazione, presso il comitato ristretto e nelle lunghe vicende del provvedimento, desidero indirizzare un'espressione di vivissima gratitudine.

Il senatore Nencioni ha affermato che avremmo commesso il grosso abbaglio di non capire che il giudice che si deve occupare degli aspetti civili, connessi ad un reato che tale più non è perchè viene amnistiato, deve avere il potere di verificare quei fatti che producono un duplice effetto: effetto nel campo penale (non ne parliamo più: amnistia) e un effetto civile (risarcimento del danno eccetera). Per la verità nell'articolo 12, che si riferisce ai capi della sentenza che riguardano l'azione civile, è evidente e del tutto chiaro che il giudice, in grado di appello, dichiarata l'amnistia, non si può occupare del capo che riguarda gli effetti penali, ma si deve occupare del capo della sentenza riguardante l'azione civile, quindi, dei problemi che a questo siano afferenti.

Per tranquillizzare il senatore Nencioni, ricordo che nell'articolo 541 del vigente codice di procedura penale in cui senza possibilità di equivoci sono già presenti quelle piccole, modeste e significative espressioni che abbiamo inserito nell'articolo 12 della presente legge, si legge: « La Corte di cassazione se annulla solamente le disposizioni e i capi della sentenza che riguardano l'azione civile proposta dalle norme ... rinvia la causa ... ».

Che significa il riferimento ai capi della sentenza? Abbiamo scritto nell'articolo 12 del disegno di legge: « Quando è stata pronunciata condanna (quindi non è cosa che riguarda nè l'istruttoria nè il primo grado), anche generica (questo aggettivo ha disturbato il senatore Nencioni, mentre tutti sappiamo che la condanna generica è la condanna sull'*an*, non la condanna sul *quantum*: pochi equivoci possono esserci), il giudice di appello e la Corte di cassazione decidono ugualmente sull'impugnazione, ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili ». Sfido qualsiasi giurista a trovare in questa dizione letterale una preclusione per il giudice, che tratta queste cose, di occuparsi anche di ciò che sta a monte, cioè dei fatti, del grado di colpa e via di seguito, sia pure questa volta non più ai fini della qualificazione della fattispecie come reato ma ai fini dell'azione civile.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, quelle che ho esposto, anche se sintetizzate — forse non sufficientemente sintetizzate, come era nella nostra comune attesa — sono le considerazioni che hanno ispirato il Governo nel proporre il disegno di legge, nel seguirne l'*iter* parlamentare, nell'esprimere di volta in volta dinanzi all'Assemblea di Montecitorio parere favorevole o non fa-

vorevole agli emendamenti. Al Governo sembra che le modificazioni apportate dall'Assemblea di Montecitorio in nulla abbiano toccato le linee di fondo ed il significato di questo provvedimento. Molti punti particolari sono stati migliorati. Sulla base di questo convincimento, in questa Assemblea il Governo non può che sollecitarne l'approvazione. (*Applausi dal centro, dalla sinistra e dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge. Se ne dia lettura.

M A F A I D E P A S Q U A L E S I M O N A , *segretario*:

Art. 1.

(*Amnistia*).

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

a) per ogni reato non finanziario per il quale è stabilita una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni ovvero una pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;

b) per ogni reato non finanziario per il quale è stabilita una pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, ovvero una pena pecuniaria, sola o congiunta a detta pena, se commesso dal minore degli anni diciotto o da chi, al momento del l'entrata in vigore del decreto che concede l'amnistia, ha superato gli anni settanta;

c) per i reati previsti dall'articolo 57 (reati commessi col mezzo della stampa periodica) del codice penale, commessi dal direttore o dal vicedirettore responsabile, quando sia noto l'autore della pubblicazione;

d) per il reato previsto dall'articolo 334 del codice penale (sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a pignoramento o a sequestro) se il valore della cosa sottoposta a pignoramento o a sequestro sia di speciale tenuità;

e) per i reati militari di diserzione, di renitenza alla leva e di mancanza alla chiamata, la cui consumazione sia iniziata tra l'8 settembre 1943 e il 9 maggio 1945.

(*È approvato*).

Art. 2.

(*Esclusioni oggettive dall'amnistia*).

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia non si applica:

a) ai delitti previsti dai seguenti articoli del codice penale:

316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui);

318 (corruzione per un atto d'ufficio);

319, quarto comma (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio);

320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio);

321 (pene per il corruttore);

355 (inadempimento di contratti di pubbliche forniture), salvo che si tratti di fatto commesso per colpa;

371 (falso giuramento della parte);

372 (falsa testimonianza) quando la deposizione verte su fatti connessi all'esercizio di pubbliche funzioni espletate dal testimone;

385 (evasione) limitatamente alle ipotesi previste nel secondo comma;

391 (procurata inosservanza di misure di sicurezza detentive) limitatamente alle ipotesi previste nel primo comma;

443 (commercio o somministrazione di medicinali guasti);

444 (commercio di sostanze alimentari nocive);

445 (somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica);

501 (rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio);

501-*bis* (manovre speculative su merci);

590, secondo e terzo comma (lesioni personali colpose), limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro, che abbiano determinato le conseguenze previste dal primo comma, n. 2, o dal secondo comma dell'articolo 583 del codice penale;

644 (usura).

Per i delitti previsti dagli articoli 316, 318, 320, primo comma, e 321 del codice penale, l'esclusione dall'amnistia non opera se la retribuzione corrisposta o promessa ovvero l'ammontare del denaro o l'utilità ricevuta o ritenuta, per sé o per un terzo, sia stato di speciale tenuità e concorrano le circostanze attenuanti generiche;

b) al delitto previsto dall'articolo 218 del codice penale militare di pace (peculato militare mediante profitto dell'errore altrui), salvo che l'ammontare del denaro o il valore della cosa ricevuta o ritenuta sia stato di speciale tenuità e concorrano le circostanze attenuanti generiche;

c) ai reati previsti:

1) dall'articolo 41, primo comma, lettera *b*), della legge 17 agosto 1942, n. 1150 — come sostituito dall'articolo 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (legge urbanistica) — e dall'articolo 17, lettera *b*), della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (norme per la edificabilità dei suoli), quando si tratti di inosservanza dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, ovvero di lavori eseguiti senza licenza o concessione o in totale difformità da queste, salvo che si tratti di violazioni riguardanti un'area di piccola estensione, in assenza di opere edilizie, ovvero di violazioni che comportino una limitata entità dei volumi illegittimamente realizzati o limitate modifiche dei volumi esistenti, e sempre che non sussista lesione degli interessi pubblici tutelati da vincoli di carattere idrogeologico, paesaggistico, archeologico, storico-artistico previsti da strumenti normativi e urbanistici sulle aree o edifici interessati, nonchè da norme poste a tutela della incolumità e dell'igiene pubbliche;

2) dagli articoli 9, 10, 14, 15, 18 e 20 della legge 13 luglio 1966, n. 615 (provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico) e dagli articoli 21 e 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319 (norme per la tutela delle acque dall'inquinamento), salvo che il reato consista nella mancata presentazione della domanda di autorizzazione o di rinnovo di cui all'articolo 15, secondo comma, della stessa legge;

3) dalla legge 18 aprile 1975, n. 110 (norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), nonchè dagli articoli 697, 698, 699 del codice penale (detenzione abusiva di armi, omessa consegna di armi e porto abusivo di armi);

4) dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31 (disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie), convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159.

Quando vi è stata condanna ai sensi dell'articolo 81 del codice penale, l'amnistia non si applica se il reato più grave ed uno degli altri reati sono esclusi dall'amnistia; se è escluso dall'amnistia solo il reato più grave, sono estinti gli altri reati; se sono esclusi dall'amnistia uno o più dei reati che danno luogo all'aumento di pena, ma non il reato più grave, è estinto solo questo ultimo.

(*È approvato*).

Art. 3.

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

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

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

b) non si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalla continuazione e dalla recidiva, anche se per quest'ultima la legge stabilisce una pena di specie diversa;

c) si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o determina la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato. Si tiene conto delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 61, nn. 7, 9 e 10, del codice penale, salvo che, ai sensi dell'articolo 69 del codice stesso, risultino prevalenti o equivalenti le attenuanti previste dall'articolo 62, nn. 1 e 6, del codice penale. Non si tiene conto delle altre circostanze aggravanti;

d) della circostanza attenuante di cui all'articolo 62, n. 4, del codice penale si tiene conto, se prevalente o equivalente, ai sensi dell'articolo 69 del codice stesso, rispetto ad ogni tipo di circostanza aggravante, fatta eccezione per quelle previste dall'articolo 625, nn. 1 e 4, del codice penale;

e) in nessun altro caso si tiene conto delle circostanze attenuanti o della loro prevalenza o equivalenza rispetto alle circostanze aggravanti;

f) si tiene conto delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 48 del codice penale militare di pace quando siano prevalenti o equivalenti, ai sensi dell'articolo 69 del codice penale, rispetto ad ogni tipo di circostanza aggravante.

P R E S I D E N T E . Su questo articolo è stato presentato da parte dei senatori Nencioni e Bonino l'emendamento 3. 1, tendente a sopprimere l'articolo 3.

N E N C I O N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, l'emendamento soppressivo dell'articolo 3 riflette le osservazioni che ho avuto l'onore di fare nel mio intervento e che non intendo ripetere. Era solo per semplificare e per raggiungere uno dei negati scopi del provvedimento di amnistia. Il Ministro si è sforzato di dimostrare a questa Assemblea che una delle ragioni determinanti l'amnistia non era quella di alleggerire la macchina giudiziaria — ha detto anche che non era di sfollare le carceri — ma quella di avviare un nuovo indirizzo di politica criminale. In realtà, gli scopi della amnistia sono quelli negati, cioè quello di alleggerire la macchina giudiziaria e quello di sfollare le carceri. Questi sono esattamente gli scopi, le ragioni ed anche la linea seguiti nell'articolazione del provvedimento. A me sembra che l'articolo 3, computo della pena per l'applicazione dell'amnistia, ha complicato anche il precedente articolo 3 del disegno originario presentato dal Governo che praticamente faceva *tabula rasa* del ricorso alle attenuanti. Con questa norma modificata nell'altro ramo del Parlamento si è voluto proporre che « si ha riguardo alla pena stabilita per ciascun reato consumato o tentato »; e questo è inutile dirlo perchè è pacifico; questa norma è ultronea ed anche se non ci fosse non cambierebbe minimamente la situazione. Non si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalla continuazione, dalla recidiva, anche se per quest'ultima la legge stabilisce una pena di specie diversa. Poi ci si addentra nella funzione dell'articolo 69 del codice di rito, cioè del giudizio di prevalenza o di equivalenza e si propone da una parte le aggravanti dell'articolo 61, nn. 7, 9 e 10 in relazione all'articolo 62, nn. 1 e 6 del codice penale. Successivamente si propone l'attenuante dell'articolo 62 n. 4 escludendo però il giudizio di prevalenza e il giudizio di equivalenza relativamente all'ipotesi di furto aggravato dal n. 1 e n. 4 dell'articolo 624. A noi sembrava che questa complessità di norme venisse meno ad uno degli scopi dell'amnistia, cioè quello di alleggerire il carico giudiziario. Sarebbe stato opportuno lasciare una norma semplice, cioè fare giustizia sommaria delle aggravanti e delle attenuanti e applicare la pena edittale che l'articolo 1 aveva offerto come limite all'applicazione dell'amnistia. Ecco la ragione per cui abbiamo proposto la soppressione di questo articolo nostalgicamente ricordando la precisione anche terminologica dell'articolo 8 del precedente provvedimento del 1970 che veramente avremmo voluto fosse ripor-

tato in questo provvedimento. Attraverso una macerazione giudiziaria si è arrivati a qualche cosa non dico di perfetto, ma di chiaro e poi confortato da una lunga giurisprudenza: questo si deve distruggere per una norma contorta che certamente allungherà i termini dei procedimenti giudiziari e allungherà il fine ultimo dell'amnistia e creerà degli scontri fra difese e procuratori della Repubblica in sede inquirente per arrivare all'accertamento della esistenza di questi casi di equivalenza e di prevalenza, con il risultato ultimo di dare carico alla macchina giudiziaria già ansimante non per mancanza di ausiliari, onorevole Ministro...

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* Anche.

N E N C I O N I . ...ma per altre più profonde ragioni.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il parere sull'emendamento in esame.

* B U S S E T I , *relatore.* Il parere del relatore sostanzialmente non è favorevole per delle specifiche ragioni che vanno oltre una valutazione sommaria. Infatti posso dire in coscienza che avrei meditato un parere non sfavorevole se ci fosse stata una alternativa più precisa, meno drastica di quella della soppressione dell'articolo, una alternativa che avesse modificato, snellendolo, il meccanismo dei previsti giudizi di comparazione tra determinate attenuanti e determinate aggravanti. Ritiene tra l'altro il relatore — e anche per questo motivo non può aderire all'emendamento soppressivo — che, nel quadro generale della esclusione dal computo delle attenuanti e delle aggravanti cosiddette comuni, la considerazione riservata per talune aggravanti comuni, ad esempio quelle di cui ai nn. 7, 9 e 10 dell'articolo 61 del codice penale, risponda a delle esigenze di coerenza del proponente tra determinate ipotesi di esclusione previste nella nomenclatura dei casi di esclusione oggettiva dal beneficio dell'amnistia e la considerazione di particolari circostanze aggravanti del reato. Sappiamo quali sono queste circostanze aggravanti: sono l'abuso della pubblica funzione, sono insomma aggravanti connesse all'esercizio di attività o di funzioni pubbliche, che sono omogenee con quei casi di esclusione di cui all'articolo 2. E così — c'è insomma una logica che il relatore apprezza e che gli fa dare il parere che ho detto, non favorevole — la considerazione riservata a determinate attenuanti cosiddette comuni, per esempio quelle di cui ai nn. 1 e 6 dell'articolo 62 del codice penale, risponde ad una logica generale di temperamento del maggior rigore che si viene a determinare con la considerazione riservata alle tre già citate aggravanti comuni e nello stesso tempo crea una compensazione, sul piano delle scelte effettuate, molto coerente con la scelta politica generale perchè sappiamo quali sono queste attenuanti; sono l'aver agito per particolari ragioni e valori morali e sociali, il danno tenue, eccetera.

Per queste ragioni il relatore ritiene quindi di dover esprimere parere contrario all'emendamento.

P R E S I D E N T E . Invito il Governo ad esprimere il parere.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* Confesso che in questi giorni andavo alla disperata ricerca di un argomento obiettivo, testuale che accrescesse di credibilità la mia tesi, alla quale anche oggi ho fatto riferimento, secondo la quale questo provvedimento non è finalizzato a sollevare dal lavoro i magistrati italiani. Devo dire che questo argomento mi è stato offerto, e lo ringrazio, dal sentaore Nencioni col suo intervento e col suo emendamento. Infatti se avessi dato preminenza ad una esigenza di alleviare i lavori dei magistrati avrei scelto la strada che ha indicato il senatore Nencioni. Il non tener conto delle aggravanti, quali che esse siano, taglia la testa al toro. Ma a chi avrei fatto pagare un prezzo? Avrei fatto pagare un prezzo alla società, perchè attraverso la irrilevanza delle aggravanti, anche delle aggravanti speciali, avremmo consentito l'applicazione del-

l'amnistia ad autori di reati gravi. Lo stesso discorso voglio farlo a proposito degli abusi edilizi. È vero che la norma, così come è stata strutturata, darà più lavoro agli uffici. Ma vogliamo chiederci quale sarebbe stato il prezzo di una diversa soluzione sui problemi dell'abusivismo edilizio? Il prezzo sarebbe stato questo: o non parlare proprio di questi reati, con la conseguenza di amnistiarli tutti, compresi gli abusi speculativi, e questo era un prezzo che non potevamo far pagare alla società, o escluderli tutti dall'amnistia, ma anche qui avremmo pagato un forte prezzo sul piano dell'equità, non consentendo che di questa amnistia goda anche quel cittadino che sia stato autore di una modesta violazione alle norme edilizie.

Tornando al suo discorso, senatore Nencioni, voglio dirle che io sono diligente. Non potevo ricordare tutto, ma mi sono munito dell'articolo 8 del decreto del 1970 che indubbiamente è molto più semplice di questo articolo 3 che è complesso ma non di difficile interpretazione. Però lei non ha tenuto conto di una circostanza di fondo, della circostanza cioè che nel 1974 questo Parlamento ha fatto una profonda riforma dell'articolo 69 del codice penale. Ora, se avessimo riproposto l'articolo 8 del decreto del 1970, avremmo consentito un giudizio di prevalenza quali che fossero le aggravanti, cosa che abbiamo voluto evitare. A questo proposito, senatore Nencioni, vorrei rivolgerle una preghiera: se ha da esprimere un giudizio critico, l'accusa non sia di colpa ma di dolo. Noi infatti abbiamo avuto l'intenzione precisa di escludere che attraverso il meccanismo della prevalenza fossero amnistiati reati molto gravi. Tutte queste limitazioni che voi leggete sono limitazioni che portiamo, in tema di amnistia, a quel congegno instaurato dal nuovo articolo 69. Non è quest'amnistia che ha dato un potere discrezionale ai magistrati: il vero potere discrezionale amplissimo l'ha dato la modifica del 1974 dell'articolo 69.

P R E S I D E N T E . Non essendo stati presentati, sull'articolo 3, altri emendamenti oltre quello soppressivo 3. 1, metto ai voti il mantenimento dell'articolo stesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame degli articoli successivi. Se ne dia lettura.

M A F A I D E P A S Q U A L E S I - M O N A , *segretario*:

Art. 4.

(*Condizioni soggettive per l'applicabilità dell'amnistia*).

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia non si applica:

a) ai delinquenti abituali o professionali e a coloro i quali alla data di entrata in vigore del decreto si trovano sottoposti alle misure di prevenzione del divieto o dell'obbligo di soggiorno, disposte con provvedimento definitivo ai sensi delle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, e 31 maggio 1965, n. 575;

b) a coloro i quali nei cinque anni precedenti la data di entrata in vigore del decreto hanno riportato una o più condanne, sia pure con la medesima sentenza, a pena detentiva complessiva superiore a due anni per delitti non colposi o, se si tratta di persone di età superiore a settanta anni, a pena detentiva complessiva superiore a tre anni per delitti non colposi;

c) fuori dell'ipotesi prevista dalla lettera precedente, a coloro i quali, se di età inferiore ai settanta anni, alla data di entrata in vigore del decreto hanno riportato una o più condanne, sia pure con la medesima sentenza, a pena detentiva complessiva superiore a dieci anni per delitti non colposi.

Nella valutazione dei precedenti penali non si tiene conto:

1) delle condanne per le quali è intervenuta riabilitazione, anche successivamente alla data del decreto, semprechè le condizioni per la riabilitazione preesistano a detta data;

2) dei reati estinti alla data di entrata in vigore del decreto per il decorso dei termini della sospensione condizionale della pena a norma dell'articolo 167 del codice penale;

3) dei reati estinguibili per effetto di precedenti amnistie;

4) delle condanne per reati militari di diserzione, di renitenza alla leva e di mancanza alla chiamata, la cui consumazione sia iniziata tra l'8 settembre 1943 e il 9 maggio 1945.

Nell'applicazione dell'amnistia alle contravvenzioni non si tiene conto delle esclusioni previste dal primo comma.

(*È approvato*).

Art. 5.

(*Rinunciabilità dell'amnistia*).

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

(*È approvato*).

Art. 6.

(*Indulto*).

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

L'indulto non può essere superiore ad un anno per la reclusione e a lire un milione per la multa in relazione alle pene inflitte per i reati previsti dagli articoli 441, 442, 519, 521, 624 — aggravato ai sensi dei nn. 1 e 4 dell'articolo 625 — 628, primo e secondo comma, e 629, primo comma, del codice penale. L'indulto si applica nella stessa misura alle pene inflitte per il reato previsto dall'articolo 575 del codice penale, anche se aggravato, quando sia stata riconosciuta una delle attenuanti di cui all'articolo 62, nn. 1 e 2, del codice penale.

Nei casi previsti dai commi precedenti, l'indulto è ridotto alla metà nei confronti di coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 4 e di coloro che per le medesime condanne hanno usufruito o possono usufruire di precedenti indulti; è ridotto a un quarto quando concorrono entrambe le cause di riduzione dell'indulto.

Nei casi di conversione della pena pecuniaria in pena detentiva ai sensi dell'articolo 136 del codice penale, l'indulto si applica sulla pena detentiva risultante dalla conversione.

Quando l'indulto estingue la pena inflitta per uno dei delitti previsti dall'articolo 8 della legge 15 dicembre 1972, n. 772, come modificato dall'articolo 2 della legge 24 dicembre 1974, n. 695, agli effetti del terzo comma del citato articolo 8 la pena condonata è equiparata a quella espiata.

(*È approvato*).

Art. 7.

(*Esclusioni oggettive dall'indulto*).

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'indulto non si applica:

a) alle pene per i delitti previsti dai seguenti articoli del codice penale:

253 (distruzione o sabotaggio di opere militari);

276 (attentato contro il Presidente della Repubblica);

283 (attentato contro la Costituzione dello Stato);

284 (insurrezione armata contro i poteri dello Stato);

285 (devastazione, saccheggio e strage);

286 (guerra civile);

306 (banda armata);

314 (peculato), salvo che nei casi di distrazione nell'ambito della pubblica amministrazione;

315 (malversazione a danno dei privati);

317 (concussione);

319, primo, secondo e terzo comma, e, in relazione ai fatti ivi previsti, 320 e 321 (corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio);

385 (evasione), se l'evasione è aggravata dalla violenza o minaccia commessa con armi o da più persone riunite;

422 (strage);

428 (naufragio, sommersione o disastro aviatorio);

429, secondo comma (danneggiamento seguito da naufragio);

430 (disastro ferroviario);

431 (pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento);

432, primo e terzo comma (attentati alla sicurezza dei trasporti);

433, terzo comma (attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni);

434 (crollo di costruzioni o altri disastri dolosi);

438 (epidemia);

439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari);

440 (adulterazioni e contraffazioni di sostanze alimentari);

575 (omicidio) fuori dei casi previsti dal secondo comma del precedente articolo della presente legge;

628, ultimo comma (rapina aggravata);

629, secondo comma (estorsione aggravata);

630 (sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione);

b) alle pene per i delitti previsti dai seguenti articoli:

2 della legge 20 giugno 1952, n. 645, concernente la riorganizzazione del disciolto partito fascista;

75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, concernente la disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope;

1, quinto comma, del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 30 aprile 1976, n. 159, sostituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, contenente disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie;

c) alle pene per i reati finanziari; per i delitti concernenti le armi da guerra, tipo guerra o le materie esplodenti, gli ordigni esplosivi o incendiari di cui all'articolo 1 della legge 18 aprile 1975, n. 110; per i delitti di illegale fabbricazione, importazione e vendita di armi comuni da sparo.

Le esclusioni previste nel comma precedente non operano nei confronti dei reati rivolti a modificare l'ordinamento istituzionale della provincia di Bolzano, commessi fino a tutto il 31 dicembre 1967.

Nei casi previsti dall'articolo 81 del codice penale, l'indulto non si applica quando sono escluse ai sensi del primo comma le pene per il reato più grave e per uno degli altri reati; se è esclusa solo la pena per il reato più grave, l'indulto si applica alla pena per gli altri reati; se sono escluse le pene per uno o più reati che danno luogo all'aumento della pena inflitta per il reato più grave l'indulto si applica solo a quest'ultimo.

P R E S I D E N T E . Su questo articolo è stato presentato un emendamento. Se ne dia lettura.

M A F A I D E P A S Q U A L E S I M O N A , *segretario*:

Al primo comma, lettera b), dopo le parole « partito fascista » *aggiungere le altre* « esclusa l'ipotesi di partecipazione di cui al secondo comma dell'articolo 2 ».

7. 1 NENCIONI, BONINO, ABBADESSA

N E N C I O N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Illustre Presidente, siamo in tema di esclusioni oggettive dall'in-

dulto. Dinanzi alla lettera *b*) dell'articolo 7, che esclude dall'indulto le pene per i delitti previsti dall'articolo 2 della legge Scelba, concernente la riorganizzazione del disciolto partito fascista, ci siamo posti due problemi: uno riguarda la sopravvivenza dell'articolo 2 (e questo è un problema che offro alla meditazione del relatore e anche del Ministro) perchè, come tutti sappiamo, l'articolo 2 della legge Scelba, come l'articolo 1 e l'articolo 3, è stato abrogato dalle leggi successive che hanno modificato la materia.

Mi sono trovato di fronte ad una perplessità di carattere tecnico, come pure avevo avuto una forte perplessità di fronte ad altre esclusioni in ordine alle armi perchè si citavano degli articoli che a mio avviso si debbono ritenere abrogati dato che le successive leggi del 1967, del 1974, del 1975 hanno completamente regolato la materia.

La prima questione è dunque tecnica; poi c'è una questione di politica criminale. Onorevoli colleghi, ammesso che l'articolo 2 della legge Scelba sia sopravvissuto alla legge Reale e alle modifiche successive delle leggi sull'ordine pubblico, vorrei conoscere la ragione per cui si vuole negare l'indulto, sia pure in una misura ridotta, a coloro che, non seguendo l'intero articolo 2 (si prevede l'ipotesi in cui delle persone abbiano promosso, organizzato e diretto associazioni e movimenti), escluso oggettivamente per l'entità della pena e per la disposizione della lettera *b*) dell'articolo 7, abbiano partecipato a tali associazioni (cioè rientrino nella previsione del secondo comma dell'articolo 2).

Mi pare che si vada oltre e si voglia la esclusione dal condono di una partecipazione ideologica, cioè avvenuta al di fuori della riorganizzazione vietata dalla XII disposizione transitoria della Costituzione. Mi sembra che si vada oltre e si vada anche contro un indirizzo di politica criminale che vede messe all'indice molte ipotesi del codice Rocco per quanto concerne l'ideologia o l'esercizio di ideologie o l'appartenenza ad associazioni, sia pure dalla legge ritenute vietate.

Ecco la ragione per cui ritengo che l'emendamento 7. 1 (che ripete un emendamento presentato nell'altro ramo del Parlamento dall'onorevole Pontello della Democrazia cristiana) debba essere accolto, poichè con esso si impedisce l'esclusione dal condono di un fatto che è meramente ideologico. Ed ecco, onorevole Ministro, una delle ragioni per cui taluna parte politica ha sostenuto essere questo un provvedimento di classe.

Nell'altro ramo del Parlamento questo emendamento non ha avuto la maggioranza, ma ha avuto una grande affluenza di voti di tutte le parti politiche e ritengo che si debba rimediare a questo errore di impostazione che contrasta con i nuovi princìpi di politica criminale.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ed il Governo ad esprimere il parere sull'emendamento in esame.

B U S S E T I , *relatore*. La Commissione è contraria.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, vorrei fare qualche precisazione. Non va sottovalutata la circostanza che altri reati previsti dalla legge Scelba e puniti al massimo con tre anni non siano stati esclusi dall'amnistia. Per questi reati (apologia, manifestazioni) si può ancora dire che siamo ai margini di manifestazioni di opinioni, eccetera. Devo dire, però, che per quanto riguarda invece l'articolo 2 della legge Scelba, così come modificata dalle successive disposizioni (che si sono sempre inserite nella legge n. 645 del 1952), non possiamo dire che l'esclusione dal condono sia una scelta di classe, atteso che questo reato trova il suo fondamento nella XII disposizione della Costituzione. Infatti se la XII disposizione della Costituzione pone un divieto di riorganizzazione del partito fascista, lo strumento deve essere sempre quello di una sanzione penale non solo per chi lo organizzi, ma anche per chi vi partecipi. Pertanto, semmai, è una scelta di quella ideologia che è propria della Costituzione e noi dobbiamo restare nell'ambito della ideologia costituzionale.

Come sa, senatore Nencioni, il Governo aveva proposto l'esclusione dal condono dell'intero articolo 2. Lei sa anche che a Montecitorio di fronte ad una proposta di parte della Commissione di fare un trattamento differenziato per gli organizzatori e per i semplici partecipi, il Governo non aveva opposto un rifiuto. Però il Governo nella sua complessiva valutazione che è anche politica deve ora tener conto della maggioranza che in senso contrario si è formata nell'altro ramo del Parlamento ed esprime parere contrario all'emendamento.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento 7. 1, presentato dal senatore Nencioni e da altri senatori, non accettato nè dalla Commissione nè dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 7. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame degli articoli successivi. Se ne dia lettura.

M A F A I D E P A S Q U A L E S I - M O N A , *segretario*:

Art. 8.

(*Indulto per le pene accessorie*).

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere indulto per le pene accessorie temporanee, conseguenti a condanne per le quali è applicato l'indulto.

(*È approvato*).

Art. 9.

(*Revoca dell'indulto*).

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

P R E S I D E N T E . Da parte dei senatori Nencioni, Bonino, Tedeschi, Artieri, Basadonna, Gatti, Manno, Pazienza e Plebe è stato presentato l'emendamento 9. 1 tendente a sopprimere l'intero articolo.

N E N C I O N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

N E N C I O N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'emendamento è soppressivo dell'articolo 9 che riguarda la revoca dell'indulto. L'indulto, però, onorevoli colleghi, non può essere trasformato in una sospensione condizionale della pena. Pertanto è l'istituto che contrasta con la revoca: con l'indulto si estingue la pena; non si tratta di una sospensione condizionale della pena. Attraverso l'articolo 9, invece, si trasforma l'indulto revocabile nella disposizione che prevede la sospensione condizionale della pena. Pertanto ritengo che l'articolo debba essere soppresso.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ed il Governo ad esprimere il parere sull'emendamento in esame.

B U S S E T I , *relatore*. La Commissione è contraria.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo è contrario.

P R E S I D E N T E . Non essendo stati presentati, sull'articolo 9, altri emendamenti oltre quello soppressivo 9. 1, metto ai voti il mantenimento dell'articolo stesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame degli articoli successivi. Se ne dia lettura.

MAFAI DE PASQUALE SIMONA, *segretario*:

Art. 10.

(*Termine di efficacia dei benefici*)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi sino a tutto il giorno 15 marzo 1978.

(*È approvato*).

Art. 11.

(*Revoca e riduzione della sospensione della patente di guida*).

La sospensione della patente di guida disposta con la sentenza di condanna per un reato colposo è revocata quando per il reato da cui la sospensione dipende si applica l'amnistia. Quando per tale reato si applica l'indulto la durata della sospensione della patente è ridotta della stessa misura dell'indulto.

(*È approvato*).

Art. 12.

(*Disciplina dell'azione civile in seguito alla applicazione dell'amnistia*).

Quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni e al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per amnistia, decidono ugualmente sull'impugnazione, ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili.

La sentenza con la quale il giudice di appello o il giudice di rinvio, nel dichiarare il reato estinto per amnistia, decide sull'azione civile, può essere impugnata mediante ricorso per cassazione ai sensi degli articoli 524 e seguenti del codice di procedura penale. In ogni caso, la Corte di cassazione, quando pronuncia l'annullamento con rinvio, provvede ai sensi dell'articolo 541 del codice di procedura penale.

Quando il pretore, il giudice istruttore o il tribunale nel corso del giudizio di primo grado pronunciano sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato in seguito ad amnistia, il provvedimento di assegnazione di una somma alla parte civile ai sensi dell'articolo 24 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, perde efficacia se non viene proposta azione in sede civile entro il termine perentorio di sei mesi dal giorno in cui è pronunciata la sentenza non più soggetta ad impugnazione.

Il giudice civile con la decisione del merito può revocare il provvedimento indicato nel comma precedente.

PRESIDENTE. Su questo articolo è stato presentato un emendamento. Se ne dia lettura.

MAFAI DE PASQUALE SIMONA, *segretario*:

Al primo comma sostituire le parole: « delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli » *con l'altra*: « degli ».

12. 1 NENCIONI, BONINO

NENCIONI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NENCIONI. Onorevole Ministro, ella mi ha risposto abbondantemente e la mia disamina non meritava una risposta così ampia; debbo dirle, però, che probabilmente, certo per mia pochezza, non mi sono spiegato. Quando ho fatto un rilievo all'articolo 12, ex articolo 11 del provvedimento governativo, è stato non perchè sono contrario a questo articolo, perchè anzi sono favorevolissimo e mi dispiace di aver dato l'impressione di essere contrario; volevo solo fare presenti alcune perplessità.

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. E la matita blu?

N E N C I O N I . Verrò subito alla matita blu. Una perplessità riguarda la struttura del procedimento civile che è antitetica a quella del procedimento penale, essendo quest'ultimo essenzialmente inquisitorio, mentre il procedimento civile è essenzialmente dispositivo e perciò vi sono difficoltà che sopravvengono quando il procedimento meramente civile viene ad inserirsi nel sostituire il procedimento penale con le strutture proprie di tale procedimento. Una cosa è l'articolo 23 del codice di rito che prevede la possibilità del procedimento civile inserito nel procedimento penale, che poi come ella ha detto si traduce in un vero e proprio atteggiamento penale della parte civile che tende all'applicazione della pena più che alla difesa degli interessi civili, e una cosa è quando è caduta per l'amnistia l'applicazione della pena ed è scomparso perchè si è dissolto il reato e siamo di fronte ad un procedimento squisitamente civilistico. È per questo che ho delle perplessità nell'attribuirlo in sede meramente penale.

Erano però delle perplessità. La matita blu invece, onorevole Ministro, si riferisce alle norme che ella ha ricordato. Mi convinco che avevo perfettamente ragione, perchè lei ha ricordato l'articolo 541 — e non poteva non farlo — concernente l'annullamento delle disposizioni civili dalla sentenza da parte della Corte di cassazione. Qui si deve parlare proprio di capo della sentenza perchè quando per qualsiasi ragione è venuta meno l'azione civile iniziata a norma dell'articolo 23 del codice di rito, qualunque ne sia la ragione, proprio quel capo di sentenza la Corte di cassazione cancella e rimette al giudice civile. E questo mi dà ragione perchè avevo osservato che, estinto il reato per intervenuta amnistia, si stabilisce che prosegue il procedimento civile per le restituzioni, per il risarcimento del danno. Si dice infatti che la Corte di cassazione « quando pronuncia l'annullamento con rinvio, provvede ai sensi dell'articolo 541 ». Ma precedentemente si dice: « Il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per amnistia, decidono ugualmente sulla impugnazione, ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili ».

Ho detto che non è esattamente così perchè se il giudice, qualunque esso sia e in questo caso il giudice penale, deve valutare il fatto lesivo e le sue conseguenze per poi concepire la dimensione del risarcimento del danno, non può limitarsi al capo di sentenza che ordina le restituzioni o genericamente il risarcimento del danno, ma per esaminare il fatto in tutti i suoi elementi deve misurare il rapporto di responsabilità tra l'individuo presunto autore del fatto ed il fatto stesso. Dopo di che, esaminata l'esistenza del fatto che non sarà illecito e civile, sarà illecito senza attribuzione (non diciamo reato), lo deve accertare nella sua esistenza storica; infine, una volta accertato il rapporto tra l'agente e l'evento, dovrà determinare il fatto lesivo e quindi i danni. Pertanto non si tratta solo del capo di sentenza: questo è l'errore. Ed io propongo, come del resto è consuetudine del codice di rito, che si dica: « ... decidono ugualmente sull'impugnazione, ai soli effetti degli interessi civili ». A questi effetti il giudice penale potrà giudicare del fatto, delle sue conseguenze lesive, della dimensione della lesione e quindi del risarcimento del danno. Ma l'aver parlato solo del capo di sentenza è un errore di colore blu perchè va esaminato tutto quello che è a monte. È sparito il reato, ma il fatto è rimasto nelle sue conseguenze lesive. Sono d'accordo, benchè perplesso, sull'articolo 12, ma vorrei che si accogliesse questo modesto emendamento volto a sostituire le parole: « delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli » con la parola « degli ».

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ed il Governo ad esprimere il parere sull'emendamento in esame.

B U S S E T I , *relatore*. Esprimo parere contrario.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Mi dispiace di dover dedicare qualche secondo all'illustrazione del mio parere,

ma l'insistenza del senatore Nencioni mi costringe a dire qualche parola. Comunque sarò brevissimo. Quando si dice al primo comma: «... decidono ugualmente sull'impugnazione, ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili», si delimita il tema *decidendum* del giudice di appello o del giudice di rinvio senza in alcun modo affrontare il diverso problema delle valutazioni che, nell'ambito degli interessi civili, il giudice così investito deve pur fare per vedere se sussiste il fatto. Questo è tutto.

Credo che non si possa insistere su questa contrapposizione che mi sembra divenuta verbale, essendosi creata una specie di incomunicabilità su queste cose. Questo testo non merita la dura censura alla quale il senatore Nencioni lo ha sottoposto. Esprimo pertanto parere contrario all'emendamento.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento 12. 1, presentato dai senatori Nencioni e Bonino. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 12. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 13. Se ne dia lettura.

M A F A I D E P A S Q U A L E S I - M O N A , *segretario*:

Art. 13.

(*Entrata in vigore*).

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

(*È approvato*).

P R E S I D E N T E . Passiamo alla votazione del disegno di legge nel suo complesso.

L A P E N T A . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

* L A P E N T A . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, poche leggi hanno avuto tante critiche quante quelle che ho ascoltato sul provvedimento che stiamo per approvare, al quale peraltro è stato riservato in Senato un suffragio universale. È uno di quei paradossi della vita che poi si ripercuotono in modo esasperato sulla vita politica.

Si è scomodata anche l'araldica. Sono due giorni infatti che sento parlare del principe e del problema se l'amnistia sia o no principesca. Ritengo che l'epoca dei principi sia ormai tramontata e con essa le amnistie principesche. In passato il principe donava clemenza per quella *captatio benevolentiae* che si risolveva in una pacificazione sulla quale il principe consolidava il suo regime. In uno Stato democratico l'esercizio del diritto punitivo non è una facoltà dello Stato, ma un dovere e se questo è vero non vi è la possibilità di donare clemenza, ma solamente di amministrare giustizia.

Allora, a mio modesto avviso, sbaglia chi in un provvedimento di clemenza vuole ricercarne la *ratio* in altro che non sia il necessario raccordo tra la realtà sociale e la legislazione vigente. Credo che sia questo il senso, il contenuto, lo scopo di questo provvedimento.

Nell'*iter* di questa legge un errore c'è stato; tra i tanti, almeno uno è stato molto grave, quello di averne parlato troppo e di aver consentito che tutti ne parlassero, da troppo tempo e per troppo tempo, cosicchè ciascuno dalla propria angolazione, tradendo o manifestando il proprio stato d'animo, ha finito per esprimere speranze, attese, perchè no?, addirittura diffide, per cui le carceri scoppiano, il lavoro del magistrato è ormai pesante al punto da paralizzare la giustizia; si sono poi aggiunti i teorici, i cultori del diritto che hanno cominciato la disputa interessantissima, nobilissima, ma anch'essa destinata a suscitare sempre più un grosso polverone, sulla questione se il Parlamento inva-

desse o meno sfere di competenza del Presidente della Repubblica: in questo gran polverone è finito per scomparire il provvedimento nella sua sostanza.

Ritengo peraltro — ed è per questo che anticipo il voto favorevole della Democrazia cristiana e del suo gruppo senatoriale — che il dibattito alla Camera prima e al Senato poi, molto ampio e dettagliato, sia pur denunciando errori e difetti che ci sono e che nessuno sta qui a nascondere (in tutte le cose umane c'è sempre del perfettibile), abbia incentrato il discorso su taluni punti fermi.

Mi meraviglio che ancora questa mattina il discorso del principe lo abbia ripreso addirittura il senatore Martinazzoli, al quale mi legano rapporti non solo di affetto e di amicizia, ma per il quale ho una stima particolare: egli peraltro si contraddiceva nel momento stesso in cui, affermando che rimane pur sempre un *donum principis*, diceva che questa è un'amnistia che non si somministra col timbro, ma è un'amnistia che ha del nuovo in quanto contiene una lunga lista di esclusioni. Credo che se non è un'amnistia per la quale basta il timbro, se c'è stata questa volontà di escludere determinati reati, significa che lo sforzo del legislatore è stato proteso a cogliere, in una realtà mutata, quel tanto di nuovo che andava fissato in principi giuridici, proprio perchè si stabilisse quel tale raccordo con la realtà sociale.

Questo provvedimento ha quindi almeno, tra i difetti, taluni pregi; pregi che, secondo me, sono superiori ai difetti, altrimenti non saprei giustificarmi questo voto plebiscitario: le stesse opposizioni, pur con denunce motivate, valide ed intelligenti, hanno finito quasi per accettare la realtà, che cioè questa amnistia è ormai necessaria.

Quali sono le ragioni per cui noi della Democrazia cristiana votiamo a favore in piena coscienza e tranquillità? Intanto, per il fatto che è stato fugato ogni sospetto di incostituzionalità o di contrapposizione tra Parlamento e Presidenza della Repubblica; è stata ripetuta fino alla noia la preminenza del Parlamento su ogni altra istituzione dello Stato, è stato accennato — qui dissento un tantino dal Ministro di grazia e giustizia: credo che in materia costituzionale i precedenti siano non solo importanti ma addirittura determinanti — che la sentenza della Corte costituzionale ha offerto quegli argomenti che bloccano ogni dissenso. Quindi, sotto questo profilo, non ci sono preoccupazioni. Il provvedimento — per cui il nostro voto è favorevole — va evidentemente letto in sintonia con la proposta ricordata da tutti, anche se interpretata in maniera diversa, la legge numero 1799, sulla depenalizzazione e sulle pene alternative. In sostanza la mutata realtà non consente di ritenere più reati certi fatti che più non turbano l'equilibrio sociale e per i quali pertanto non si giustificano pene detentive la cui finalità rieducativa — forse questo è un concetto un po' sfuggito al dibattito — viene messa in discussione proprio se si continua a punire con la detenzione fatti che ormai nella coscienza, nell'opinione pubblica e nella società non vengono più recepiti come fatti-reati. Così come proprio per conservare alla pena la sua funzione rieducativa sembra più opportuno in certi casi sostituire alla pena detentiva pene alternative. La stessa mutata realtà ha peraltro imposto di aggravare certe pene per certi reati, ieri non gravi, oggi particolarmente gravi, o di formulare ipotesi di nuove fattispecie per fatti che solamente i tempi nuovi stanno presentando alla società come fatti-reati. E le due cose — è stato chiarito anche ieri in Commissione giustizia — lungi dal contraddirsi o dallo stabilire una contraddizione con il provvedimento in discussione, ne sono la conferma. Quindi l'amnistia e l'indulto di cui ci stiamo occupando sono il necessario raccordo a questa realtà nuova già recepita in alcuni provvedimenti approvati o *in itinere* come abbiamo sentito. Esso era doveroso tra l'altro per evitare sperequazioni che sarebbero esplose di qui a qualche mese; ma va tenuto presente che se, tra l'approvazione del provvedimento odierno e quello che verrà, passasse un lasso di tempo molto lungo, evidentemente si ricreerebbe quella sperequazione perchè avremmo due pesi e due misure nel giudizio degli stessi fatti.

Letta in questo spirito la proposta al nostro esame si spiega nella sua modernità e nella sua esaltazione sociale. Non può esserci quindi chi non veda il perchè di cer-

te inclusioni e il perchè di certa severità per reati che pur rientrando nell'ambito dei tre anni ne restano esclusi. È di qui che nasce anche per il computo delle attenuanti e delle aggravanti qualche conseguente complessità denunciata nell'applicazione dei meccanismi previsti. Ci sembra insomma — e concludo — che i motivi di rispetto superino quelli di critica che pur ci sono e che, mancasse tutto, l'avere con coraggio superata la vecchia logica dell'amnistia come mezzo per ovviare alla crisi della giustizia giustifica da solo il voto favorevole. Ma c'è da sperare che le preannunciate riforme — il Ministro lo ha confermato — arrivino e siano incisive. Per questo il nostro voto favorevole diventa più convinto perchè è anche un voto di speranza.
(*Applausi dal centro*).

L U G N A N O . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

L U G N A N O . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo veramente di poter in pochissime battute dire le ragioni del mio convincimento personale e le ragioni dell'adesione, del consenso del mio Gruppo a questo provvedimento che non so più come chiamare (se di « clemenza », qualcuno si inalbera e si offende quasi, se di « donazione del principe », qualche altro mi farà osservazioni); e allora mi limiterò a dire « a questo provvedimento in discussione », così me la cavo senza suscitare ulteriori polemiche che, presente il senatore Nencioni, non potrebbero mancare.

Vorrei cominciare subito col dire che io tralascerò tutte le ragioni che già sono state esposte dagli altri a sostegno del provvedimento. E non farò nemmeno quello che si chiama in gergo giudiziario il giudizio di comparazione perchè già pure questo è stato fatto ed è stato detto che comunque il bene prevale sul male e quindi le attenuanti generiche per chi ha fatto questo provvedimento sono tali o di tale densità e spessore da fare addirittura prevalere la concessione di esse su eventuali omissioni o su eventuali aggravanti.

Tra queste omissioni e tra queste aggravanti, onorevole Ministro — parlo adesso un poco a lei, come spesso mi capita di fare, da uomo del Sud a uomo del Sud — per esempio, se ce ne fosse possibilità e se fosse possibile riaprire i termini, o se fosse possibile riaprire uno dei rami del Parlamento, vi è la cosiddetta truffa aggravata perchè commessa in danno di un ente dello Stato o dello Stato stesso, consumata, si dice, dai braccianti di Rocca Romana arrestati di notte ad esecuzione di un ordine di cattura senza nemmeno poter dire agli altri familiari che già si erano avviati al lavoro, probabilmente: noi siamo incorsi in un infortunio di cui non ci rendiamo conto ma che comunque ci trascina direttamente in galera. Alludo ai braccianti di Rocca Romana tra cui anche una povera donna di 70 anni buttata giù dal letto con tutte le conseguenze che ognuno può immaginare. Mi è venuto in mente subito un paragone. Non voglio riaprire polemiche, per carità, ma il fatto che noi oggi siamo nella maggioranza non significa che poi certe cose non si debbano dire perchè veramente poi ci vorrebbe dalla mattina alla sera una ginnastica continuativa per riuscire a buttare giù e a smaltire tutto.

Ho visto per esempio un autorevolissimo esponente della Democrazia cristiana affermare, anche con motivazioni un po' spericolate, come è stato detto, un po' spregiudicate, ma forse anche apprezzabili dati anche le sue capacità e il suo ingegno certamente non comuni, che in un provvedimento di clemenza dovevano entrare tutti, anche i corruttori di Stato, ma in verità non ho sentito nessuna voce, pur dopo l'infortunio dei braccianti, levarsi per loro. Sarà truffa aggravata secondo il nostro codice (perchè che cosa non è aggravata secondo il nostro codice?), sarà una truffa che essendo consumata in danno dello Stato arriva al tetto dei cinque anni e quindi supera il limite fissato per ragioni di coerenza con quel provvedimento di depenalizzazione o di pene sostitutive del carcere che noi accettiamo, però si sarebbe pur potuta levare una voce, da altri Gruppi, dal Gruppo di maggioranza rela-

tiva, qualche voce da parte del Governo (io mi sarei augurato anche qualche riferimento del sottosegretario Dell'Andro che l'altro giorno è stato impegnato allo spasimo nella difesa di questo provvedimento), una voce che si fosse ricordata e che avesse fatto anche un accenno esplicito e chiaro, dell'obbligo morale di riconoscere l'amnistia ai braccianti, anche in deroga al limite dei tre anni. Come tutti sanno queste « truffe » sono migliaia e migliaia in Italia. Non pensate soltanto a Rocca Romana. Ogni tanto una piccola città carica di sventure antiche viene fuori, attraverso una nota di cronaca dolorosa, dal suo silenzio e rivela le tante situazioni drammatiche del nostro paese. Si tratta di migliaia e migliaia di contadini poveri e braccianti del Sud che hanno delle prestazioni e un'assistenza che come tutti sanno è il surrogato, sia pure illecito da un punto di vista formale, di una politica che non c'è mai stata, cioè di una politica di occupazione.

Per loro si sarebbe dovuto e potuto fare, in deroga al criterio generale del provvedimento, quello che è stato fatto per i giornalisti in caso di diffamazione.

Quindi se andassimo alla ricerca di ciò che piace o di ciò che non piace, di ciò che conforta o di ciò che non conforta, se anche noi ci mettessimo a dire, come hanno fatto spesso altri senatori che mi hanno preceduto, che qui c'è un neo, lì c'è un difetto, qui si sarebbe potuto allungare un po', lì si sarebbe potuto allargare un po', qui la cupola avrebbe potuto essere più scoperta e via dicendo, allora saremmo arrivati anche noi a fare quello che hanno fatto altri e che ha fatto anche il senatore Martinazzoli, anche se il senatore Martinazzoli quando parla ha una suggestione particolare, a fare cioè quello che fanno i giudici con le cosiddette sentenze suicide. Dicono tutto il male possibile di un imputato, dicono che tutte le prove sono state raggiunte, che tutti gli indizi sono convergenti per denunziarne la responsabilità e poi concludono con una assoluzione o per non aver commesso il fatto o per insufficienza di prove. In verità, questo provvedimento va visto nel suo complesso e va visto soprattutto in relazione ai tempi. Perchè dico questo? Perchè, lo si voglia o no, a meno che non sia una mia impressione o una mia suggestione (spesso sono vittima di suggestioni; non potendo io operare con suggestione sugli altri, può darsi che spesso sia io ad essere vittima di suggestioni altrui o di suggestione dei tempi), noto e sento che vi sono dei segni nuovi e delle presenze nuove, e so pure a che cosa dovuti. Il pudore forse mi impedisce di aggiungere altro.

Ma certamente nessuno potrà illudersi che noi riteniamo questa tappa un traguardo. Noi avevamo chiesto — e il Ministro può testimoniare che è vero quanto affermo — che l'una e l'altra cosa, cioè l'amnistia e la depenalizzazione, venissero trattate in modo contestuale; dicemmo che eravamo pronti e disponibili anche a discutere l'amnistia che — lo diciamo senza tema di essere smentiti domani da quello che succederà, perlomeno a me, in quest'opera di legislatori — avrebbe dovuto essere l'ultima poichè di un'altra amnistia non vorremmo più sentir parlare, da chiunque sia offerta, da un principe che non c'è più o da un Parlamento che deve tener conto del fatto che le carceri esplodono e vi sono dei magistrati autorevolissimi, come i magistrati della procura di Milano, i quali tempo fa hanno dichiarato che non avrebbero più emesso mandati di cattura, che non avrebbero più fatto eseguire mandati di cattura perchè le carceri scoppiavano a tal punto che non era più possibile spedirci altra gente. Ed io a queste cose credo — perchè in politica i segni nuovi non sfuggono a chi sappia avvertirli, e nutro una nota di speranza diversa, una nota di speranza più forte — perchè mentre per il passato si è detto sempre, senza che, per la verità, nessuno ci credesse, che quella in discussione sarebbe stata l'ultima amnistia, adesso per lo meno si è visto che è in avanzata fase di gestazione alla Camera dei deputati il provvedimento che riguarda la depenalizzazione, il provvedimento che noi avevamo auspicato che fosse discusso insieme con l'amnistia.

Anche per questo, onorevole Ministro, le dico che questa per noi è una tappa e che non ci fermeremo, dopo l'approvazione di questo provvedimento, ma incalzeremo il Governo perchè sia subito fatto tutto ciò

che è stato concordato e che costituisce i contenuti, anche se non puntualizzati con rigore scientifico, dell'azione che si sarebbe dovuta svolgere già da tanti anni e che comunque dovrà essere svolta a ritmo serrato, in tempi brevissimi, per cercare di superare, di attenuare, di rendere fisiologico tutto ciò che abbiamo definito la disfunzione del più delicato settore della nostra società democratica: alludo al settore della giustizia.

Non ci fermeremo perchè riteniamo, per esempio, che non si possa più parlare di destabilizzazione e poi andare al tempo stesso alla ricerca di tutto ciò che può salvare i corruttori di Stato. Qualcuno avrebbe voluto dare un'amnistia o un largo indulto, onnicomprensivo, a tutti coloro che sono stati definiti esponenti tra i peggiori della razza padrona; e poi non siamo stati capaci non dico di avviare tutti al lavoro nel Mezzogiorno, ma nemmeno di creare un clima che non consentisse l'emissione dei mandati di cattura per chi si serviva di una prestazione che lo Stato offriva da anni appunto a copertura della sua incapacità, della sua impotenza a dare lavoro soprattutto nel Mezzogiorno.

Questo non dovrà e non potrà più avvenire, perchè ritengo che un fatto come quello di Rocca Romana faccia più male di tante corruzioni. Quello che vi sto dicendo può apparire paradossale, ma episodi del genere fanno in modo che la gente semplice, la gente comune, la gente che non sapeva nemmeno di aver consumato una truffa, si senta prima smarrita e poi tradita. Si tratta di uomini che lavorano sul serio, di braccianti che non hanno avuto la possibilità di veder scritto sul cosiddetto librettone le giornate lavorative effettivamente prestate alle dipendenze di qualcuno che si rifiutava di segnarle per non pagare i contributi, costringendo queste persone a ricorrere a meccanismi profondamente umani per garantirsi comunque il raggiungimento del numero minimo di giornate lavorative annuali per avere diritto a certe assistenze per sopravvivere.

Ebbene, dobbiamo fare in modo che questi uomini non si allontanino, come purtroppo è sempre accaduto, dallo Stato, vedendo in esso e negli organismi che lo rappresentano non soltanto un aspetto, ma anche una anima nemica. Se vogliamo che la giustizia operi in modo tale da non aver bisogno di amnistie o di indulti, dobbiamo preoccuparci prima di tutto di realizzare una giustizia sostanziale attraverso un impegno costante, una tensione morale, un nuovo modo di vivere, un nuovo tipo di esistenza che tenga conto di quello che deve essere un minimo comune denominatore per tutti e che tenga conto soprattutto delle esigenze di coloro che lavorano.

Onorevole Presidente, vorrei soltanto aggiungere che non mi ha convinto nemmeno l'argomento con il quale questo provvedimento è stato aggredito quando si è affermato che esso in fondo finirà col fare in modo che tanta gente esca fuori dal carcere per poi rientrarvi.

Innanzitutto a quest'argomento manca un sostegno, cioè manca il sostegno scientifico o il sostegno di prova che dovrebbe avere per essere accettabile. Vorrei sapere chi ha detto e dove sta scritto, chi ha potuto provare che quelli che sono usciti per un provvedimento di amnistia per reati che il codice punisce con un massimo di tre anni, cioè per piccoli reati, sono poi coloro che tornano in galera per aver commesso altri reati.

Vorrei qui aggiungere un'altra nota che dovrebbe costituire un invito alla umiltà. Siamo sicuri noi, se fosse vero questo, di aver fatto tutto il possibile perchè coloro che sono stati messi fuori fossero non dico avviati al lavoro ma almeno aiutati a trovarne uno più o meno stabile? Siamo sicuri di avere evitato il recidivismo? Siamo sicuri di aver fatto quanto avremmo dovuto fare per impedire altre tentazioni e per impedire altre esasperazioni di stati d'animo? Mi ricollego con ciò a quanto diceva l'onorevole Spagnoli — che sottoscrivo in pieno — nell'altro ramo del Parlamento, il quale affermava che con l'approvazione di questa amnistia dovremmo anche subito cercare di preoccuparci di avviare al lavoro quanti ne fruiranno, se vogliamo evitare domani che una speranza accesa con questo provvedimento si traduca ancora una volta in un'amara realtà per le popolazioni italiane. (*Applausi*).

OCCHIPINTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* OCCHIPINTI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, non mi è assolutamente difficile resistere alla tentazione di introdurre attraverso una dichiarazione di voto le argomentazioni tipiche di un dibattito. A me pare che ai lunghi dibattiti e ai lunghi discorsi abbiano fatto seguito delle lunghissime dichiarazioni attribuendo le caratteristiche del dibattito a considerazioni che dovrebbero limitarsi ad annunciare il voto.

È facile in una tematica qual è quella che sta davanti a noi, specialmente a degli avvocati, disquisire sotto tutti i punti di vista, sotto il profilo giuridico, sotto il profilo sociale e sotto il profilo umanitario; ma è altrettanto evidente che è nella scienza e nella coscienza di tutti quanti noi che questo provvedimento, per la sua stessa inequivoca matrice, non soddisfa tutte le esigenze obiettive del legislatore. Non c'è dubbio che un provvedimento qual è quello al nostro esame, che è totalmente privo, scetticamente privo di qualsiasi spirito di clemenza che qualifica iniziative del genere e le nobilita, finisce con il convalidare nella coscienza di tutti, fuori e dentro quest'Aula, l'esistenza di carenze ed il perdurare di ritardi nell'indispensabile razionalizzazione del nostro ordinamento giuridico.

È a questa logica e solo a questa che la mia parte ritiene di dover ascrivere l'odierno provvedimento, al quale auguriamo di essere l'ultimo del genere e dal quale auspichiamo possa muovere con accelerata volontà politica il mutamento profondo che reclamiamo per ravvicinare fino a saldarli il paese legale ed il paese reale e per contribuire al superamento della grave crisi che ancora angustia il nostro sistema normativo.

Le annunziate iniziative in merito ci autorizzano a ridurre il nostro scetticismo, ma non ad annullarlo ed a confidare in una riconosciuta e finalmente operante iniziativa intesa a concretizzare, anche con la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, la presenza tempestiva dell'amministrazione giudiziaria.

Allo stato è evidente, onorevoli colleghi, che il varo del provvedimento come licenziato dalla Camera dobbiamo considerarlo quasi come un atto dovuto, niente affatto limitativo della sovranità di codesto alto consesso, ma come un riconoscimento dello stesso, della pressante urgenza che caratterizza il provvedimento medesimo.

Senza plauso, nè incondizionato consenso, il Gruppo del PSDI dichiara di votare a favore della legge. (*Applausi dalla sinistra e dall'estrema sinistra*).

NENCIONI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NENCIONI. Illustre Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, sono veramente dolente di dare a nome del mio Gruppo voto negativo a questo provvedimento e ciò per diversi motivi che sono stati a lungo — e non voglio insistere — già esposti nei miei numerosi interventi sia sugli emendamenti che in discussione generale.

Ciò che non condivido nel provvedimento di amnistia sono le caratteristiche del provvedimento stesso, che dovrebbe avere invece quelle che sono state anche illustrate — cosa strana — nella relazione governativa di presentazione del provvedimento. In essa si predicava giustamente che i provvedimenti di amnistia devono avere carattere di immediatezza nell'applicazione. Nell'articolato poi si contrastava nettamente quel buon proposito che era stato enunciato nella relazione ministeriale e si è fatto di tutto per non andare incontro a quel sano principio dell'immediatezza dell'applicazione.

Sono contrario alla stortura dell'articolo 3; sono contrario al lungo elenco di esclusioni oggettive dall'amnistia e dall'indulto e in particolare da quest'ultimo, perchè con l'indulto si estingue la pena e c'è un elenco grandissimo di gravissimi reati come la strage, come tutti i reati di grande allarme sociale, al cui confronto il contenuto dell'indul-

to è piccola cosa che nulla toglie alla dosimetria penale di cui all'ipotesi criminosa. Sono contrario a determinate espressioni e soprattutto all'incarico che diamo al giudice di applicare l'amnistia con discrezionalità assoluta.

Diceva ieri il senatore Cifarelli — e mi ha colpito —: ogni parola un fatto. Siamo veramente di fronte ad una cinematica che vedrà protagonista non il Presidente della Repubblica nell'applicazione di un provvedimento di clemenza, ma i giudici nell'interpretazione delle elucubrazioni fatte in questo provvedimento.

Ecco le ragioni per cui siamo nettamente contrari. Ringrazio il Ministro che più volte ha voluto far presente il suo pensiero e criticare la nostra posizione. Probabilmente è una *aberratio ictus* perchè avrebbe dovuto criticare maggiormente il senatore Martinazzoli che è stato più feroce nella critica di questo provvedimento. Ma se ha voluto battere la nuora perchè la suocera intendesse, ne prendo atto e lo ringrazio.

A B B A D E S S A . Domando di parlare per dichiarazione di voto.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

A B B A D E S S A . Signor Presidente, onorevole Ministro, voglio ribadire in questa sede il voto contrario a nome mio personale e degli amici del Movimento sociale destra nazionale che mi hanno incaricato di esprimerlo, e lo faccio riferendomi a tutte le argomentazioni e riserve con cui ieri ho prospettato l'amnistia nel quadro di una politica criminale, giudiziaria e carceraria e in rapporto anche ad una disarmonia che ho rilevato tra questa ed i preannunciati provvedimenti di depenalizzazione e di alternatività della pena.

In modo più particolare mi consentirà, onorevole Ministro, di dire che in questo voto contrario c'è un disappunto per la procedura adottata che ha visto coinvolti con una certa frettolosità Camera e Senato della Repubblica. Un provvedimento come questo credo che il Senato avrebbe dovuto approvarlo con più approfondita discussione e con termini che avessero agevolato una certa possibilità di contributi positivi e recepibili sia da parte del Ministro che da parte dell'Assemblea.

Devo dire che con amarezza questa mattina ho letto sulla stampa che la Camera dei deputati è in ferie, che il presidente Ingrao ha consentito che i deputati andassero via perchè si dà per scontata l'approvazione del decreto di delega di amnistia da parte del Senato in appena un giorno che ha avuto a disposizione. Credo che ciò non sia positivo per il prestigio del Parlamento ed in particolare per il ruolo del Senato della Repubblica. Esprimiamo quindi il nostro vivo e sincero disappunto per la procedura adottata.

Il nostro voto contrario è motivato inoltre da rilievi che attengono all'andamento della discussione. Mi si consenta di dire che in sede di replica non ho percepito da parte del relatore e da parte del Ministro motivi sufficientemente convincenti a farmi ritenere superate le perplessità e le riserve avanzate in rapporto ad alcuni settori specifici ed all'architettura del disegno di legge in esame. In particolare non ho percepito convincenti argomentazioni a giustificazione del Ministro o dei proponenti circa la disparità di trattamento, la discriminazione operata fra reati comuni. Aggiungo che non ho riscontrato argomentazioni convincenti proprio al fine di rassicurarci sulla garanzia della certezza del diritto e della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge in rapporto alla discrezionalità assoluta del magistrato, rilevata poco fa dal senatore Nencioni, per quanto riguarda l'identificazione delle circostanze attenuanti e il giudizio di prevalenza delle circostanze comuni su quelle speciali. Nè è stato fatto specifico riferimento al fatto che alcune circostanze aggravanti sono state sottratte al giudizio di prevalenza delle circostanze generiche ed altre, che parimenti debbono ritenersi pericolose e allarmanti per la società, non sono state invece sottratte a questo giudizio.

Nessuna parola ho sentito dal Ministro circa la diseguaglianza che si è determinata nella verifica delle condizioni soggettive degli aspiranti all'amnistia in rapporto alle condanne, che non dovrebbero superare i due

anni di reclusione per delitti non dolosi, da riscontrare nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore della legge per l'amnistia. Questo per l'esistenza di quella famosa legge dell'anno 1974 che, per i condannati nel biennio precedente al 1974, fa aumentare notevolmente la pena sottraendo gli stessi alla possibilità dell'amnistia, in quanto allora non si consentiva giudizio di prevalenza tra attenuanti comuni ed aggravanti speciali.

Mi consentirà di dire, onorevole Ministro, cautela per cautela, prudenza per prudenza, che non sono convinto neppure delle argomentazioni con le quali lei ha sostenuto la delega rigida al Presidente della Repubblica; lei ha infatti sostenuto in questa sede una delega rigida per dettato preciso della Carta costituzionale. Mi pare almeno che abbia detto questo. Comunque si è riferito ad una ortodossia legislativa dalla quale non ha ritenuto opportuno recedere. E allora desidero dire che il Ministero, per quanto possibile, è opportuno che renda più credibili le sue prese di posizione e le sue tesi perchè se oggi lei ha sostenuto questo, mi pare che abbia sostenuto tesi che si diversificano sostanzialmente da quanto in Commissione ha detto ieri il sottosegretario Dell'Andro. Ci troviamo di fronte a due autorevoli esponenti del Ministero di grazia e giustizia — lasciamo stare l'onorevole Pennacchini — per cui è opportuno che determinate prese di posizione siano omogenee.

In conclusione, onorevole Ministro, su questo tema lei ha polemizzato non tanto con me quanto con l'onorevole Pennacchini che oggi non è più Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia e indirettamente con il sottosegretario Dell'Andro il quale ha esposto un altro orientamento e un'altra prospettiva in ordine a questo argomento. Siccome vogliamo dare credito al Ministero di grazia e giustizia, mi auguro che, per le prossime circostanze anche di un certo rilievo, le tesi del Sottosegretario e del Ministro siano più convergenti.

Infine mi si consentirà di rilevare che il voto contrario è determinato anche dal fatto che in questa sede si è ribadita l'esclusione del condono di un anno per i partecipi minori del reato di cosiddetta ricostituzione del partito fascista e, perchè io non vada oltre nelle valutazioni, vorrei pregare il Ministro di correggermi *in limine*. Lei in questa sede si è dichiarato contrario alla recezione dell'emendamento; vorrei sapere dalla sua cortesia se alla Camera si è dichiarato favorevole.

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia*. Ne ho spiegato i motivi.

A B B A D E S S A . Comunque, se lei alla Camera si è dichiarato favorevole e non nega di essersi dichiarato favorevole e di aver dichiarato la disponibilità del Governo, mentre oggi si è dichiarato contrario allo stesso emendamento (ad appena un giorno di distanza), mi permetta di dire che questo atteggiamento pendolare a distanza di un giorno toglie una certa credibilità, che noi vorremmo sentire dovuta, verso il Ministero di grazia e giustizia e anche verso il suo massimo esponente. (*Applausi dall'estrema destra*).

P R E S I D E N T E . Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzare la mano.

È approvato.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 14,05*).

Dott. PAOLO NALDINI
Consigliere vicario del Servizio dei resoconti parlamentari