

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

IX LEGISLATURA

---

GIUNTE E COMMISSIONI

**parlamentari**

---

568<sup>u</sup> RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 9 SETTEMBRE 1986

---

**INDICE**

**Commissioni permanenti**

2<sup>a</sup> - Giustizia . . . . . *Pag.* 3



*CONVOCAZIONI* . . . . . *Pag.* 7

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

MARTEDÌ 9 SETTEMBRE 1986

**184<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*

VASSALLI

*Intervengono il Ministro di grazia e giustizia Rognoni ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero Bausi.*

*La seduta inizia alle ore 18.*

**IN SEDE REFERENTE****« Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto » (1859)**

(Esame e rinvio)

Il presidente Vassalli, dopo aver rivolto il saluto della Commissione al ministro Rognoni, avverte che, pur essendo all'ordine del giorno anche il disegno di legge n. 1460: « Delega al Presidente della Repubblica a concedere amnistia per i delitti di omissione in atti di ufficio e di abuso innominato in atti di ufficio commessi da pubblici amministratori », d'iniziativa dei senatori Murmura ed altri, si procederà per il momento all'esame del solo provvedimento di iniziativa governativa.

Fa quindi presente che l'Ufficio di presidenza della Commissione, tenutosi ieri, ha prospettato l'esigenza, data l'urgenza del provvedimento, di esaurire la discussione generale nella settimana in corso riservando le sedute della prossima settimana alla discussione degli articoli.

Ha la parola il relatore Vitalone il quale sottolinea anzitutto come dalla stessa relazione governativa al disegno di legge in titolo si evinca il superamento dell'antica concezione dell'amnistia e dell'indulto, espressioni un tempo di potere sacrale di grazia del sovrano, i quali oggi assurgono piuttosto

a strumenti integrativi e correttivi di una moderna politica criminale.

Coerentemente il disegno di legge in esame, lungi dall'essere un mero provvedimento di clemenza, tende non solo ad innestarsi sul terreno delle incisive riforme introdotte recentemente nella legislazione penale (ricorda in particolare la legge n. 400 del 1984 sulla competenza pretorile) ma addirittura ad anticipare gli effetti di alcune importanti iniziative legislative in corso.

In proposito osserva che sebbene la Corte Costituzionale abbia già da tempo stigmatizzato il ricorso sia alle amnistie cosiddette « celebrative », sia a quelle non strettamente rivolte a reati commessi in situazioni eccezionali e limitate nel tempo e comunque dopo la loro cessazione (suggerendo piuttosto, in alternativa, l'utilizzazione di istituti quali il perdono giudiziale o la grazia) oggi si vede comunque con maggiore favore il ricorso all'*abolitio criminis* o alla depenalizzazione. Tuttavia lo strumento dell'amnistia, di cui il relatore certo non caldeggia l'utilizzazione, ritrae pur sempre una sua legittimità dalla Costituzione: si aggiunga che le ragioni addotte dal Governo per la presentazione del provvedimento in esame sono fondate e convincenti.

Se si tiene conto infatti della congruità, non già della opportunità, della disciplina penale, nè l'*abolitio* nè la depenalizzazione possono valere come strumenti alternativi o surrogatori dell'amnistia in specie se questa tende anche a decongestionare il carico di lavoro giudiziario e ad alleviare il problema dell'affollamento penitenziario.

Delude invece, sul piano della tecnica legislativa, il constatare che anche questo disegno di legge di delegazione, sulla scia dei precedenti di analogo contenuto, continua a delimitare meticolosamente i poteri dell'organo delegato, disattendendo gli intenti del Costituente e compromettendo la tempestività dell'atto di clemenza con effetti sperequatori a tutto vantaggio di chi

non si è docilmente rassegnato a scontare le conseguenze del proprio reato. Il che fa riflettere sull'esigenza di provvedere a strumenti, quali quelli già previsti dagli articoli 593 e 277-bis del codice di procedura penale al fine di evitare che il ritardo applicativo renda sterile l'atto di clemenza.

Un'ulteriore notazione di carattere tecnico concerne la mancata distinzione tra reato tentato e consumato, che potrebbe provocare difficoltà ermeneutiche.

Quanto alla concorrenza di iniziative legislative stabilenti termini di efficacia diversi da quello del 31 dicembre 1985, la giurisprudenza costituzionale è pacifica nel senso che la proposta di delegazione da prendere in considerazione — onde escludere, ai sensi dell'articolo 79 della Costituzione, i reati commessi successivamente — è quella effettivamente discussa e approvata dal Parlamento.

Passando ad illustrare i punti più qualificanti del provvedimento, il relatore Vitalone si sofferma in particolare sulla novità principale rappresentata, all'articolo 3, dall'amnistia condizionata al risarcimento del danno per i delitti di lesioni colpose gravissime e di omicidio colposo, con l'eccezione, per quest'ultimo, della violazione di norme relative agli infortuni sul lavoro e all'igiene del lavoro.

Si tratta di un istituto che, già adottato in provvedimenti di clemenza concernenti reati finanziari, i quali hanno superato indenni il vaglio della Corte Costituzionale, muove in questo caso dall'esigenza di rafforzare la tutela della vittima anche sull'assunto che il ristoro del danno appare sintomatico di ravvedimento.

Resta tuttavia da riflettere se tale istituto possa in futuro ricevere più generale utilizzazione, posto che già fin d'ora si avvertono i primi dissensi di opinione connessi soprattutto al problema dell'amnistiabilità del delitto colposo.

Per il resto, il disegno di legge non si differenzia in modo rilevante dai provvedimenti che lo hanno preceduto nel più recente passato: ad esempio nell'escludere i reati finanziari (intesi, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, come illeciti

aventi per oggetto il diritto soggettivo della pubblica Amministrazione ad una prestazione imposta al cittadino a beneficio del pubblico erario escludendosi i reati comuni attinenti a interessi finanziari).

Nell'illustrare i reati per i quali il Presidente della Repubblica viene delegato a concedere l'amnistia, il relatore osserva come la estensione alla falsità in titoli di credito, indubbiamente giustificata, potrebbe aprire spazi di contenzioso per assorbire diverse figure di reato, come quelli degli agenti pubblici in atti pubblici; reputa poi apprezzabile l'inclusione dei reati concernenti le armi, di limitato disvalore (esclusa quindi l'alterazione di armi). Per quanto concerne invece i reati valutari il provvedimento di clemenza, incidendo su un processo di depenalizzazione in atto, appare più apparente che reale.

Il senatore Vitalone esprime poi disponibilità a prendere in considerazione le sollecitazioni tendenti ad includere nella amnistia alcuni reati commessi in occasione di agitazioni sindacali, come previsto nell'ultimo decreto.

L'articolo 2 del disegno di legge introduce alcune esclusioni oggettive tra cui i reati di falso giuramento e falsa testimonianza nonché la procurata inosservanza di misure di sicurezza detentive. Non sono invece esclusi in via generale i reati terroristici sia per il superamento del momento dell'emergenza, sia per ragioni edittali. Tuttavia le conseguenze pratiche si presentano irrilevanti posto che l'unico reato « eversivo » ricompreso nell'amnistia e nell'indulto risulta essere la semplice partecipazione ad associazioni sovversive.

L'esclusione del reato di diffamazione aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato commesso a mezzo stampa suggerirebbe, per ragioni di omogeneità, di ricomprendere anche i casi di diffusione radiofonica o televisiva.

Dopo aver formulato alcuni rilievi di natura tecnica sulla disciplina del reato continuato di cui al secondo comma dell'articolo 2, che potrebbe determinare inconvenienti applicativi e disparità nel caso di amnistia propria ed impropria, il relatore

passa ad illustrare le modalità di valutazione delle circostanze per l'applicazione dell'amnistia. Al riguardo, poichè il disegno di legge esclude, salvo alcune eccezioni, gli effetti del giudizio di comparazione tra circostanze, egli reputa ragionevole un sistema che non solo consideri il giudizio di valenza ma che di esso tenga conto anche nella fase istruttoria.

Il disegno di legge, nel contemplare inoltre l'indulto condizionato per il condannato tossicodipendente che abbia in corso o concluso un programma di recupero e sempre che sussista un rapporto causale tra lo stato di tossicodipendenza e la commissione del reato, se, da un lato, favorisce il recupero del soggetto, dall'altro, si collega ad un elemento di difficile individuazione quale il rapporto causale in questione. Nel merito, poi, appare più rispondente allo scopo del recupero la concessione dell'affidamento in prova come prevede il disegno di legge di modifica dell'ordinamento penitenziario già approvato dal Senato.

Nel concludere il proprio intervento il relatore, dopo avere auspicato una disposizione che conferisca al giudice dell'esecuzione la facoltà di sospendere l'esecuzione nelle more dell'applicazione del beneficio onde non affievolire la portata del provvedimento, ribadisce che l'amnistia non può di per sé risolvere i mali della giustizia. Si augura, tuttavia, che il dibattito in corso promuova le indifferibili riforme in campo penale.

Il presidente Vassalli, dopo aver ringraziato il relatore per il notevole contributo apportato sul piano tecnico-giuridico nonché per i suggerimenti e le proposte avanzate nel merito, dà conto alla Commissione di numerose istanze, segnalazioni e prese di posizione, relative al provvedimento in esame, provenienti dagli ambienti più vari.

Si apre il dibattito.

Il senatore Gozzini ricorda la ferma opposizione del Gruppo della sinistra indipendente al ricorso indiscriminato e ripetuto all'amnistia e all'indulto, istituti che andrebbero invece riservati a situazioni di reale e conclamata necessità.

Tale posizione è stata espressa anche in relazione al dibattito che ha accompagnato il provvedimento di clemenza in esame, il quale oltre tutto, per le modalità che ne hanno caratterizzato la presentazione non sembra avere, per così dire, una paternità dichiarata, delineando l'immagine di uno Stato riluttante alla applicazione della legge.

Tanto premesso, l'oratore ritiene di poter fare due osservazioni.

La prima riguarda la proposta di arrivare ad una abolizione dell'amnistia e dell'indulto, visti gli abusi registrati, a cui vanno aggiunti i gravi danni connessi all'effetto di annuncio che la sola discussione sulla opportunità di simili provvedimenti determina.

La seconda muove dalla constatazione della inutilità che il ricorso ad essi presenta per l'amministrazione della giustizia non offrendo che limitatissimo e solo momentaneo sollievo al carico del lavoro giudiziario.

Miglior partito sarebbe quello di varare le indispensabili riforme — dell'ordinamento penitenziario, del codice di procedura penale, della legge valutaria e del sistema delle impugnazioni — già proficuamente avviate dal Parlamento e in qualche caso ormai in dirittura d'arrivo. Nel passato la Sinistra indipendente condizionò la sua astensione al varo dell'amnistia del 1981 all'approvazione della legge di depenalizzazione e all'istituzione del giudice di pace.

Coerenza vorrebbe — continua l'oratore — che oggi il Gruppo della sinistra indipendente legasse la sua posizione in ordine al provvedimento di clemenza al varo delle riforme della giustizia pendente davanti al Parlamento.

Avviandosi alla conclusione il senatore Gozzini esprime, nel merito, perplessità su quello che gli sembra un processo di monetizzazione dell'omicidio delle lesioni colpose contenuto nell'amnistia condizionata, mentre gli sembra rispondente agli indirizzi delineatisi in sede parlamentare quanto disposto per i tossicodipendenti.

A tali indirizzi invece non gli pare rispondere il divieto di applicazione del provvedimento di clemenza contenuto negli arti-

coli 5 e 8, quando ormai si tende ad esempio a ritenere sempre revocabile la dichiarazione di abitualità e professionalità del reato.

L'oratore prospetta infine, in relazione all'articolo 7, la possibilità di introdurre, sul-

la falsariga dei provvedimenti di amnistia del 1978 e 1981, il raddoppio dell'indulto per gli ultrasessantenni.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 20,15.*

## **CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI**

### **GIUSTIZIA (2ª)**

*Mercoledì 10 settembre 1986, ore 9,30 e 17*

*In sede referente*

Esame dei disegni di legge:

- Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (1859)
- MURMURA ed altri. — Delega al Presidente della Repubblica a concedere amnistia per i delitti di omissione in atti d'ufficio e di abuso innominato in atto d'ufficio commessi da pubblici amministratori (1460).

---

### **BILANCIO (5ª)**

*Mercoledì 10 settembre 1986, ore 10 e 16,30*

*In sede consultiva*

Esame del disegno di legge:

- Norme per la ristrutturazione della flotta pubblica (Gruppo Finmare) (1491)

*Affari assegnati*

Esame, ai sensi dell'articolo 34, primo comma, del Regolamento, del seguente documento:

- Obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il triennio 1987-1989 (*Doc. LXXXIV, n. 1*)
- 

### **FINANZE E TESORO (6ª)**

*Mercoledì 10 settembre 1986, ore 11 e 16*

*In sede referente*

I. Esame del disegno di legge:

- Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra (*Risultante dalla unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei senatori Della Porta ed altri, Cengarle ed altri, Saporito ed altri, Carollo ed altri, Saporito ed altri, Cinque ed altri, Salvi, Fontana ed altri, Buffoni ed altri, Jannelli ed altri*) (*Rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, con messaggio motivato, in data 27 giugno 1986 per una nuova deliberazione ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione*) (80-141-323-656-680-705-943-1145-1150-1308-bis)

II. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- ORCIARI ed altri. — Adeguamento e agguancio automatico degli assegni accessori corrisposti ai militari di leva e di carriera appartenenti alle Forze armate, ai corpi armati ed ai corpi militarmente ordinati, grandi invalidi per servizio militare ed equiparati, e ai corrispondenti assegni annessi alle pensioni di guerra (1745)

III. Esame del disegno di legge:

- Autorizzazione a cedere ai soci della cooperativa agricola fra coltivatori diretti di Treporti e al comune di Venezia il compendio immobiliare appartenente al patrimonio disponibile dello Stato sito

in Venezia, sezione di Burano, località Punta Sabbioni - Cavallino (1767) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

---

#### LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

*Mercoledì 10 settembre 1986, ore 10*

*In sede referente*

I. Seguito dell'esame del disegno di legge:

- Norme per la ristrutturazione della flotta pubblica (Gruppo Finmare) (1491)

II. Esame dei disegni di legge:

- Gestione dell'aeroporto di Venezia (1897)
  - Deputati SALERNO ed altri. — Proroga della gestione privata dell'aeroporto di Torino Caselle (1838) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
  - BASTIANINI ed altri. — Proroga del termine di privatizzazione dell'aeroporto di Torino Caselle (1526)
  - Deputati BOTTA ed altri. — Completamento delle aree doganali del valico autostradale di Tarvisio (1839) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).
-