(N. 44)

SENATO DELLA REPUBBLICA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori TERRACINI, MORANDI, CALDERA, GAVINA, CERABONA, PICCHIOTTI, RAVAGNAN, SMITH e MOLÈ

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 22 SETTEMBRE 1953

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

ONOREVOLI SENATORI. — Nel depositare alla Presidenza del Senato la presente proposta di legge noi confidiamo che nessuno della nostra Assemblea vorrà considerarla inopportuna per il fatto che il Governo abbia preannunziato da parte sua un'analoga iniziativa. E ciò non tanto perchè da parte nostra si possa vantare in materia un titolo di precedenza — il quale sarebbe tuttavia largamente documentabile con il richiamo di molti scritti e discorsi autorevoli del non lontano tempo elettorale e delle più recenti tornate parlamentari —, quanto per la natura stessa del provvedimento cui la nostra proposta di legge si ispira.

Infatti, togliendo al Capo dello Stato la prerogativa dell'amnistia e dell'indulto, la Costituzione repubblicana non ha evidentemente inteso di rimetterla *sic et simpliciter* al potere esecutivo e cioè al Governo cui di fatto essa apparteneva già anche in regime albertino, dato il principio allora vigente e oggi non soppresso dell'irresponsabilità del Capo dello Stato. Ma, disponendo che ogni misura di clemenza venga decisa dal Parlamento con legge di delega, essa ha innanzi tutto aperto in questo campo tutta larga la via all'iniziativa parlamentare nella quale il potere legislativo appunto si esalta e corona.

Ciò trova d'altronde conferma nella stessa genesi del preannunciato progetto governativo il quale per intanto va incontro alle sollecitazioni e alle proposte che furono avanzate da alcuni gruppi della Camera e del Senato, anche sotto forma di ordini del giorno, in occasione del recente dibattito sulle comunicazioni programmatiche del nuovo Ministero.

Orbene, la nostra proposta di legge non rappresenta altro se non la riassunzione conseguente e doverosa di quelle proposte nella forma più responsabile e nella sede più conveniente — non dunque atto di ostilità o diffidenza verso il Governo, ma atto di deferenza e difesa del potere sovrano del Parlamento.

La necessità di un largo provvedimento di clemenza è oggi accettata in linea di massima senza discussioni da tutte le correnti politiche del paese. Ed è con gioia che noi salutiamo questa concordia, la quale insegna come la sofferenza, comunque o da chiunque sofferta, sappia sempre indicare agli uomini, in un linguaggio a tutti comprensibile, i termini di una riconciliazione per le ulteriori comuni imprese di salvezza e di progresso.

Ma proprio per rispondere a tanta unanimità di richieste il provvedimento in discorso dovrà comprendere tutta la gamma dei reati, col mi-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

nor numero possibile di esclusioni poichè ognuna di queste non potrebbe non essere o quanto meno non apparire diretta concretamente contro qualche gruppo o categoria o ceto. D'altronde i rei di quest'ultimo decennio hanno tutti attinto al veleno corruttore che si era generato nel corpo della Nazione nel corso del terribile processo morboso da lei sofferto per gli eventi tragici attraversati. Mai infatti come in questo periodo le violazioni della legge penale sono state il frutto sciagurato delle condizioni ambientali di miseria, delle torbide diffuse irrequietudini spirituali, delle deformazioni e involuzioni morali collettive, della universale rovina. E coloro che le hanno perpetrate non sono stati in definitiva se non i più deboli, i più indifesi, i più abbandonati fra il popolo.

A questa stregua il provvedimento tutto potrebbe assumersi sotto specie di amnistia e di indulto politici.

Ma pure accettando in via speculativa la validità di una simile visione delle cose, in via pratica sarebbe illogico e ingiusto non distinguere fra di loro i reati a seconda delle loro qualificazioni ed i rei a seconda delle occasioni e cioè dei motivi che li spinsero ad agire.

Il provvedimento deve perciò considerare e trattare diversamente i reati comuni dai reati politici e diversamente disporre per questi ultimi a seconda che si tratti di partigiani e patrioti che combatterono per la liberazione dell'Italia o di coloro che stettero comunque a servizio del Governo fuori-legge di Salò.

Noi chiediamo perciò che agli uni e agli altri si dia finalmente la possibilità di reinserirsi nella libera vita operosa del popolo italiano, ma a ciascuno in modo adeguato al ruolo che tenne nella tragica recente storia del Paese.

Tutti i partigiani e i patrioti devono dunque essere amnistiati, senza che al Magistrato sia lasciato alcun potere di distinguere azione da azione, così che il glorioso retaggio legato dalla guerra di Liberazione e dalla sua conclusiva insurrezione di popolo alla nostra Patria cessi di essere materia di procedure giudiziarie pigre, involute e contrastate per assurgere solo più a piena e reverenziale dignità di storia.

D'altra parte la generosa misura di clemenza che noi vi proponiamo per i reati fascisti contiene nella sua caratterizzazione giuridica ancora un solenne monito, necessario per coloro che offesero la Nazione forse più che con le loro azioni con i loro propositi.

La umana e saggia misura di clemenza della quale il Parlamento italiano si farà sicuramente artefice deve rivolgersi a tutti quanti gli italiani ai quali in terra italiana la giustizia abbia chiesto o debba a tutt'oggi chiedere conto in qualche azione. Atto sovrano del più alto organismo democratico della nostra Repubblica essa non può acconsentire esclusioni o limiti per interventi e intromissioni comunque motivate di autorità e istituti stranieri. L'amnistia e il condono dei quali è oggetto nel nostro disegno di legge dovranno dunque valere anche per le condanne pronunciate nel nostro Paese dai tribunali militari alleati e nei confronti dei reati commessi in Italia in danno delle Forze militari alleate.

Noi chiederemo con iniziativa a parte che il Parlamento provveda all'annullamento delle sanzioni disciplinari a carico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni che hanno partecipato a scioperi e manifestazioni legalmente indette dalle loro legittime organizzazioni sindacali — sanzioni che vennero metodicamente irrogate con la più completa inosservanza della procedura di obbligo e sempre in forza di norme e regolamenti che, risalendo al tempo della dittatura, contrastano rudemente con la nuova coscienza giuridica maturata nel nostro popolo dalla Costituzione repubblicana. E non dubitiamo che il Parlamento, il quale si apresta a sanare con atto generoso tante miserie e sciagure generate nel solco dei delitti, non si fermerà dinanzi al rimedio invocato per delle asserite mancanze disciplinari.

SUGLI ARTICOLI.

L'articolo 1 espone i casi e i limiti dell'amnistia. Esso contempla cinque categorie di reati e, con giusta larghezza, varie ipotesi, al fine di adattare il provvedimento alle effettive e gravi esigenze della situazione politico-sociale insorta nel corso della guerra e ancora aggravatasi nel dopoguerra.

Vengono amnistiati anzitutto i reati puniti con la pena detentiva non superiore a sei anni, sola o congiunta a pena pecuniaria, ovvero con la sola pena pecuniaria. Si è elevato il limite di cinque anni, previsto dalla amnistia del giugno 1946, allo scopo di conferire al provvedimento una maggiore efficacia onde esso venga a coprire anche altri delitti, come, ad esempio, la ricettazione e il furto con una aggravante specifica (articolo 625 del Codice penale). Questa maggiore estensione è pienamente giustificata dalla particolare severità del sistema repressivo penale italiano, per certi aspetti recentemente riconosciuta anche dal Governo che propose al Senato nella passata legislatura la riduzione delle pene oggi comminate per il furto aggravato. Occorre che il legislatore, finchè non sia decisa una riforma in senso più umano del Codice penale, provveda periodicamente ad allegerire la pressione punitiva, e ciò non solo con l'indulto ma anche con l'amnistia la quale, cancellando gli effetti penali del reato, muta sostanzialmente la situazione giuridica del condannato nella società.

Con la lettera *b*) questa stessa fondamentale esigenza è conclamata con maggiore risolutezza nei confronti di coloro che sono tuttora, sotto più riguardi, le principali e più dolorose vittime della guerra e del dopoguerra: i giovani. Il nostro progetto propone infatti una sanatoria completa per tutti i reati commessi da minori degli anni 18, dall'inizio della guerra ad oggi, ad eccezione dell'omicidio volontario. Questa misura cancellerà definitivamente dalla vita dei giovani le tracce di azioni compiute in un'età nella quale i tempestosi eventi attraversati hanno provocato in loro una decisiva riduzione dell'ancora acerbo potere di autocontrollo nello stesso tempo in cui troppo spesso veniva su di loro a mancare il controllo familiare.

Fin qui per i reati comuni.

Le successive lettere *c*) *d*) ed *e*) prevedono invece l'amnistia per i reati connessi alla situazione della guerra e del dopoguerra non attraverso ad un rapporto generico come per i reati comuni, ma ad un rapporto specifico.

Trattasi innanzi tutto dei reati di detenzione d'armi, di blocco stradale e dei delitti politici connessi con le agitazioni e i moti d'ordine sociale, economico e politico del dopoguerra. Vi sono nel passato notevoli precedenti di consimili provvedimenti, cioè di atti di sanatoria penale destinati ad aiutare una distensione politica nel Paese dopo periodi di acuta od acutissima lotta politica Tale, ad esempio, il regio decreto 1° giugno 1901 che cancellava completamente tutte le condanne per i fatti del 1898; il regio decreto 7 agosto 1905, che concedeva amnistia per i reati commessi in occasione di moti popolari; il regio decreto 19 dicembre 1912; il regio decreto 29 dicembre 1914, del quale abbiamo riprodotto la formula nel nostro testo, e via dicendo.

Sarebbe grave non seguire anche oggi questa strada rifiutando di prendere in considerazione nel provvedimento di amnistia tutti i fatti verificatisi nell'immediato passato politico del nostro Paese.

Infine con la lettera *e*) si intende portare a definitiva soluzione la grave questione della perseguibilità delle azioni compiute dai partigiani nel corso della guerra di liberazione e nei mesi immediatamente successivi alla sua conclusione. È noto che il decreto legislativo 22 giugno 1946 ha coperto di amnistia i delitti politici, compreso l'omicidio volontario quando fosse compiuto nella lotta contro l'invasore tedesco e i suoi complici fascisti. Ma nella pratica applicazione di questo provvedimento troppo frequentemente, sotto la spinta di interessi e sentimenti antipartigiani, è stato escluso il fine politico. Di qui la necessità di stabilire in luogo della definizione di delitto politico, rivelatasi insufficiente, alcuni elementi relativi al tempo, ai soggetti, alle circostante della commessa azione i quali, congiuntamente considerati implicano di per se stessi l'indole politica del reato. E pertanto la norma che proponiamo non è in realtà una nuova misura di clemenza ma sibbene una norma confirmatoria e interpretativa di una volontà già espressa del legislatore ma che venne poi distorta nella interpretazione giurisprudenziale.

Vengono esclusi da questa norma concernente i partigiani tutti quei delitti per i quali l'indole politica risulta implicitamente esclusa dalla natura stessa del reato.

L'articolo 2 prevede la misura dell'indulto. Questo, secondo la prassi vigente in materia, è stabilito per i reati comuni in misura inferiore a quella prevista per l'amnistia. Il suo limite, che proponiamo in cinque anni, è tuttavia più elevato di quello contenuto nei provvedimenti emanati negli ultimi anni. Per dare contezza di ciò richiamiamo qui quanto abbiamo detto a proposito dell'amnistia.

Con la lettera *b*) dello stesso articolo 2 si prevede un'ampia misura di clemenza per i crimini commessi nel periodo della guerra e fino al 18 giugno 1946 da persone che alla guerra stessa parteciparono nelle sue varie fasi. È in questa disposizione che rientrano, come bene si comprende, i crimini commessi da fascisti.

Con la lettera *c*) si riducono alla metà le pene irrogate in virtù del decreto luogotenenziale 10 maggio 1945, n. 234, e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 agosto 1946, n. 64. Questi decreti eccezionali, che si resero necessari nel turbatissimo primo periodo del dopoguerra a garanzia della vita e degli averi dei cittadini, oggi — che sono cessate le esigenze che li dettarono — possono e debbono essere temperati nei loro effetti, il che apparirà tanto più accettabile ove si tenga presente che le persone che ne subirono il durissimo rigore sono ormai da otto anni in carcere.

L'articolo 3 converte in dieci anni di reclusione la pena dell'ergastolo irrogata per i crimini indicati nella lettera *b*) dell'articolo 2 nè sono necessari particolari commenti in proposito. Va invece segnalato il secondo comma di questo articolo col quale si propone che tutte le pene dell'ergastolo siano convertite nella pena della reclusione per anni 30. Questa norma, valicando l'ordinario limite delle misure di clemenza, vuole essere il preludio e l'anticipata attuazione di una modifica del Codice penale, da molte parti autorevolmente invocata, per l'abolizione della pena inumana e incivile del carcere a vita.

L'articolo 4 stabilisce i casi di esclusione dall'applicazione dell'amnistia e dell'indulto. Mentre non si sono fatte esclusioni oggettive con riferimento al titolo del reato appunto per garantire la necessaria ampiezza al provvedimento, si è introdotto questo speciale metro di esclusione secondo il criterio soggettivo dei precedenti penali dell'imputato o del condandato. Anche in questo criterio si è tuttavia osservata una certa larghezza essendosi stabilito che non si tiene conto delle condanne per reati estinti da precedenti amnistie o per decorso del termine della sospensione condizionale, nè delle condanne riportate in tempi non recentissimi (anteriormente al 1° gennaio 1946) nè di quelle che complessivamente non raggiungono un certo ammontare (cinque anni).

L'articolo 5 infine estende i benefici dell'amnistia e del condono ai reati giudicati dai Tribunali militari alleati nonchè a quelli commessi in danno delle Forze alleate. Persistere nell'esclusione significherebbe invero accettare una malefica proiezione dei malanni della guerra proprio su quel settore, d'altronde limitato, del diritto penale che più ne denuncia gli assurdi umani e giuridici, mentre d'altra parte vorrebbe dire accettare la persistenza nell'ambito di un potere superno dello Stato indipendente nazionale di un diritto di intervento straniero quanto mai odioso e odiato.

Noi confidiamo fervidamente in un favorevole accoglimento delle nostre proposte da parte del Senato della Repubblica, il quale si farebbe con ciò primo annunciatore agli italiani del messaggio di concordia che essi si attendono.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

a) per tutti i reati per i quali la legge commina la pena detentiva, sola o congiunta a pena pecuniaria, non superiore nel massimo a sei anni oppure una pena pecuniaria;

b) per tutti i reati, ad esclusione dell'omicidio volontario, commessi successivamente al 10 maggio 1940 da minori di anni 18;

c) per i reati previsti e puniti dal decreto-legge 22 gennaio 1948, n. 66, e dal decreto legislativo 5 febbraio 1948, n. 100, e successive modificazioni;

d) per tutti i delitti politici commessi in data successiva al 18 giugno 1946 e per tutti i delitti commessi in relazione o in occasione di scioperi, conflitti di lavoro, moti popolari, pubbliche dimostrazioni o comizi;

e) per i reati commessi nel corso della guerra di Liberazione e fino al 18 giugno 1946, in occasione o comunque in relazione ad attività partigiane, ovvero commessi da chi abbia la qualifica di partigiano combattente o di patriota in danno di fascisti o collaboratori di fascisti o di persone come tali indicate dalla pubblica opinione o di appartenenti alle Forze armate e alle organizzazioni tedesche, all'infuori dei reati previsti dai titoli 9°, 10° e 11° libro secondo del Codice penale.

Art. 2.

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere l'indulto:

a) per tutte le pene detentive non superiori a cinque anni e per tutte le pene pecuniarie non superiori a lire 100.000, riducendosi di altrettanto le maggiori inflitte o da infliggere;

b) per tutte le pene detentive non superiori ai 20 anni, riducendosi di altrettanto quelle inflitte o da infliggere per reati commessi per fine politico nel periodo dal 10 giugno 1940 al 18 giugno 1946 da persone appartenenti a formazioni militari o paramilitari, regolari e irregolari;

c) per la riduzione alla metà delle pene inflitte in applicazione del decreto luogotenenziale 10 maggio 1945, n. 234 e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 agosto 1946, n. 64.

Art. 3.

Il Presidente della Repubblica è inoltre delegato a commutare la pena dell'ergastolo nella pena di 10 anni di reclusione quando tale pena sia stata inflitta o debba infliggersi per reati commessi nel periodo determinato nell'articolo precedente lettera *b*) dalle persone e per il fine ivi indicato.

Il Presidente della Repubblica è delegato a commutare nella pena di anni 30 di reclusione le pene dell'ergastolo inflitte fino alla data di entrata in vigore del provvedimento relativo.

Art. 4.

L'amnistia e l'indulto non si applicano a coloro che abbiano già riportato condanne per delitti non colposi a pena superiore nel complesso a cinque anni di reclusione di cui una superiore a tre anni. Non si tiene conto delle condanne per reati estinti per precedenti amnistie o per decorso del termine della sospensione condizionale della pena nè delle condanne per le quali sia intervenuta riabilitazione, nè infine delle condanne riportate per reati commessi anteriormente al 1° gennaio 1946.

Art. 5.

I benefici di cui agli articoli precedenti si applicano anche alle condanne pronunciate in Italia da tribunali militari alleati nonchè ai reati commessi in danno delle Forze militari alleate in Italia.

Art. 6.

I benefici di cui ai precedenti articoli si applicano ai reati commessi fino a tutto il 20 settembre 1953.