

CAMERA DEI DEPUTATI

N 2062

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato MENICACCI

Presentata il 24 febbraio 1978

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

ONOREVOLI COLLEGHI! — I discorsi tenuti nel decorso mese di gennaio 1978 dai Procuratori Generali della Repubblica di tutta l'Italia confermano quella verità che già sapevamo: le carenze, le disfunzioni, le storture dell'amministrazione della Giustizia in Italia denunciate da tutti i Procuratori Generali negli anni passati sono rimaste tali, anzi, si sono aggravate.

Nulla si è fatto, o quasi, per frenare l'inesorabile corsa allo sfacelo, cui è destinata a precipitare la giustizia italiana, ove non si pongano immediati rimedi all'attuale, gravissima situazione, non più ulteriormente tollerabile. « Nessuna nostra proposta — ha sostenuto nella sua relazione il Procuratore Generale della Repubblica di Perugia, dottor Vincenzo Mauceri — anche la più modesta, è stata accolta ed attuata e neppure presa in seria con-

siderazione, sebbene delle nostre relazioni si spediscono ogni anno decine e decine di copie al Consiglio Superiore, al Ministero di grazia e giustizia, ai parlamentari »

L'allarme lanciato dagli operatori della giustizia e dagli studiosi di diritto è altrettanto grave. Scriveva recentemente Pietro Nuvolone: « Quanto sta avvenendo, in questi giorni nel mondo delle leggi penali è una triste riprova della leggerezza con cui sono state impostate e varate certe riforme. Si è costretti a disfare appena costruito o, addirittura, ancor prima che la costruzione sia terminata, riforme nate morte. E questo perché si sono inseguiti sogni teorici e demagogiche allucinazioni senza rendersi conto della realtà del paese e dei mezzi e degli uomini che si avevano a disposizione »

Nell'aprile 1976 doveva essere pronto il nuovo codice di procedura penale, redatto da una commissione ministeriale sulla base dei principi contenuti nella legge delega del 3 aprile 1974, n. 108 principi tendenti a capovolgere il sistema vigente, non tanto per adeguarlo alle norme della Costituzione, quanto per realizzare un qualcosa di « nuovo » che permettesse di attuare una giustizia rapida ed efficiente, in una prospettiva vagamente e velleitariamente anglo-americana. Nell'aprile 1977 non era ancora pronto e il Parlamento ha dovuto concedere al Governo una seconda proroga della delega legislativa. Se ne riparerà a maggio 1978.

La verità è che ci si è accorti che quei principi erano forse validi per tessere una iridescente tela di ragno, ma non un codice adatto per i tempi (di ferro) in cui viviamo, e soprattutto che non c'erano strutture idonee (a cominciare dagli edifici) per mettere in opera una simile riforma, che presupponeva pubblici ministeri dotati di ubiquità, udienze dibattimentali prive di larga base istruttoria, la possibilità di far svolgere l'istruttoria, in tempi brevissimi, una custodia preventiva a carattere eccezionale e marginale con termini corti e perentori per la scarcerazione automatica. A chi faceva rilevare che era assurdo pensare ad una riforma processuale di questo tipo, con il numero dei giudici che abbiamo, con la mancanza di servizi giudiziari, con l'assoluta impossibilità concreta di arrivare, quasi sempre, al giudizio nei tempi previsti per la durata della carcerazione preventiva (e, quindi, con la conseguenza di essere costretti a rimettere in circolazione prima della condanna delinquenti pericolosi), a chi sottolineava che l'esautoramento ulteriore della polizia, le cui indagini, secondo la lettera e lo spirito della legge-delega, non avrebbero più potuto costituire la base di un rapporto avente valore di prova, significava nel nostro paese (che è quello che è, e non un'arcadia illuministica) un indebolimento definitivo dello Stato nella lotta contro la delinquenza sempre più organizzata e aggressiva, si rispondeva con disprezzo che si trattava di obiezioni rea-

zionarie e che il nuovo codice era un bene supremo che avrebbe risolto per incanto tutte le difficoltà della giustizia penale. Mancavano i giudici, mancavano le strutture. E allora, creiamo ventimila giudici onorari per amministrare la giustizia penale in materia di contravvenzioni e di delitti meno gravi: giudici nominati dai Consigli giudiziari integrati da membri eletti dai Consiglieri comunali, non già (Dio ne guardi!) tra gli esercenti la professione forense, ma scelti nello stuolo dei diplomati di scuola media superiore, probabilmente disoccupati o sottoccupati, e non necessariamente incensurati!

E perché facciano presto, li si pagherà un tanto a sentenza, a decreto, ad ordinanza. E più su, in tribunale, non più di tre giudici, ma uno solo (il giudice monocratico), senza la garanzia della collegialità, anche per delitti gravissimi. Dove poi si potranno collocare tutte queste sezioni giudicanti monocratiche, non si sa, ma non importa. Purche il nuovo codice possa essere promulgato. È un progetto di cui si è parlato, ma contro il quale si sono pronunciati tutti gli ordini forensi e molte componenti della magistratura (ma questo è forse un incoraggiamento per insistere e per farlo divenire legge). Intanto però, di fronte alle inesorabili esigenze della realtà, si sono dovute introdurre modifiche nel processo penale in senso del tutto opposto a quello pronosticato dalla legge-delega: sia per quanto concerne i poteri della polizia, sia per quanto concerne la riduzione dei casi di libertà provvisoria, sia per quanto riguarda i termini della custodia preventiva. Così quando il codice sarà finalmente uscito, sarà solo un bel monumento scientifico che rischia praticamente di non poter entrare in vigore. Lo stesso è avvenuto per l'ordinamento penitenziario, entrato in vigore nel maggio 1975. Un ordinamento ispirato certo a criteri moderni e progressivi che, in teoria, devono essere condivisi da tutti, ma che venivano alla luce mentre il paese è assalito da una criminalità comune e politica, che irride ai concetti di umanizzazione della pena, di rieducazione sociale, che non vuole minimamente essere rieducata, ma

solo prepararsi ad evadere e a compiere nuovi delitti

Ma come attuare la riforma? A questo non si era pensato l'edilizia carceraria insufficiente e fatiscente, il personale di custodia sempre più esiguo e mal pagato, pratica mancanza di assistenza per il condannato da mettersi in libertà provvisoria o in semilibertà (per questi ultimi, nessun istituto specializzato, ma reparti negli stabilimenti comuni, con i bei risultati di San Vittore¹), giudici di sorveglianza troppo spesso impreparati dal punto di vista criminologico e frequentemente inclini, per ragioni ideologiche, a indiscriminate indulgenze. Ne è venuto fuori un vero e proprio caos, una orgia di evasioni, di permessi di libertà uscita senza ritorno. Con quale soddisfazione per la collettività, che si vede in balia dei criminali evasi e non rientrati, e delle forze dell'ordine, che lasciano quotidianamente sul terreno le vittime dei violenti che avevano inutilmente catturati, è facile immaginare.

È giusto che la prevenzione e la rieducazione prevalgano sulla pura repressione, ma questa riforma civile non si realizza solo con le leggi, fatte di parole, allorché si sa benissimo che mancano gli strumenti che non si farà opera di prevenzione, ma solo di eversione.

Così si è costretti ora a studiare limitazioni dei permessi e ad impostare la politica penitenziaria in modo più severo e meno lassista.

Il che è spiegabile, ma non ci conforta affatto perché, se si fossero fatte le cose con maggiore buon senso e gradualità, adeguando i mezzi ai fini, non dovremmo assistere a questo indecoroso spettacolo in cui si alternano la demagogia più insensata e i rigurgiti borbonici dell'impotenza.

Sulla scorta di questa indiscutibile realtà, la quale favorisce i delinquenti peggiori e i responsabili dei delitti più gravi a paragone della criminalità comune, che è di scarso rilievo sociale e morale, in attesa degli auspicati rimedi efficaci, non rimane che proporre una amnistia (con indulto) chiaramente delimitata, in

ogni caso negata ai responsabili dei reati particolarmente pericolosi.

Non è la prima volta che si propone una amnistia nel momento in cui la macchina giudiziaria è impotente a far fronte alla situazione carceraria e processuale. Essa capita a proposito proprio per capire, sia pure temporaneamente, le tensioni e le disfunzioni del processo penale e dell'organizzazione penitenziaria.

Sappiamo che non si tratta di un discorso popolare in questo periodo di sangue e di violenza, ma con il beneficio proposto lo Stato non favorisce di certo il suo suicidio.

Lo stesso Ministro di grazia e giustizia, che meno di un anno fa oppose il suo rifiuto più netto ad una proposta di amnistia, anche per i reati minori, ha ritenuto più recentemente che la soluzione non poteva essere trovata nei tempi brevi con la depenalizzazione di questi reati minori e in particolare di quelli che possono avere una adeguata sanzione amministrativa (l'erogazione di forti pene pecuniarie non risolve il problema se poi si esclude la loro convertibilità in pene definitive).

Ed è per questa ragione che il Ministro ha dato per certa una amnistia di cui però né il Consiglio dei ministri, né tantomeno il Parlamento ad oggi sono stati interessati.

Noi riteniamo che gli « atroci » rinvii dell'amnistia e dell'indulto non abbiano più senso tanto più che presentemente l'arretrato degli uffici giudiziari è spaventoso e aumenta di mese in mese.

È inutile sottolineare che ogni amnistia è una rinuncia, per lo Stato all'applicazione delle sue leggi, è un'offesa alle vittime dei reati, è un riconoscimento di impotenza.

È inutile proclamare a gran voce l'ostilità che ciascuna persona dabbene avverte per questa legalizzata « non giustizia ». Si tratta, oramai, di un male necessario, e, se nulla cambierà, ricorrente.

Ma questa volta vi è un elemento in più che, se possibile, scandalizza e offende la coscienza civile. È l'aver dato a questa promessa amnistia l'aspetto del supplizio di Tantalo. Sta diventando un gioco

atroce e crudele, rispetto al quale sembra un passatempo da educande quello che fa il gatto col topolino

Se ne parla, come di cosa già decisa e imminente, dalla tarda primavera dell'anno scorso. Venne preannunciata dal capogruppo dei deputati democristiani, onorevole Piccoli, venne accettata o non contrastata da quasi tutti gli altri partiti, venne fatta propria, sia pure con qualche riserva, dal Ministro di grazia e giustizia. Sembrava cosa fatta per il mese di maggio. Tornò a riempire le cronache (e a suscitare polemiche) quando parve destinata ad insabbiare anche il cosiddetto « scandalo Lockheed ». Poi è stata subordinata ad una preventiva « depenalizzazione ». E anche di questo fenomeno non si hanno idee chiare.

Vi è gente che ci spera da sette od otto mesi. Qualcuno avrebbe potuto passare il Natale in famiglia o comunque con tranquillità, se la promessa di allora non fosse trascinata tanto a lungo. E già in qualche carcere montano malumori e rabbie. Si tratta di imputati, probabilmente colpevoli, o di già condannati, d'accordo. Ma questo autorizza l'atrocità dei rinvii e delle incertezze?

È tempo di decidere. Per conto nostro abbiamo deciso e, senza per questo farci a strumento di una vecchia logica paternalistica, proponiamo alla attenzione della Camera un provvedimento che ci sembra accorto e che tiene conto delle indicazioni e degli auspici manifestati attraverso la stampa ed i dibattiti degli operatori del diritto in questi ultimi tempi.

In particolare, vi rientrano i reati puniti con un massimo di 3 anni di reclusione e commessi fino al 31 dicembre 1977.

Molte le esclusioni in particolare la corruzione di pubblici ufficiali, la falsa testimonianza, i reati societari e le violazioni in materia edilizia.

Non abbiamo allargato il raggio di efficacia dell'amnistia — che è estintiva del reato — includendovi anche i reati più gravi di competenza del Tribunale, perché vogliamo evitare che fruscino del beneficio autori di delitti che suscitano un maggior allarme sociale.

Anche le esclusioni soggettive non sono poche e così pure il condono, che riduce la condanna, è contenuto per chi è stato condannato con particolari forme di recidiva.

Abbiamo tenuto conto, inoltre, delle sollecitazioni tese a tutelare le parti lese degli effetti della amnistia.

Se in seguito ad un incidente stradale che produce lesioni, la parte lesa ha ottenuto in primo grado la condanna dell'investitore e il risarcimento dei danni, si troverebbe scoperto, sotto il profilo civilistico, qualora l'amnistia rendesse vana la pronuncia del giudice.

Potrebbe, è vero, iniziare una causa civile, ma senza dubbio perderebbe anni di tempo.

Come tutelare la parte lesa? Una sentenza penale di condanna assume valore di condanna civile al risarcimento anche se « cancellata » dalla amnistia.

Un'altra disposizione, infine, prevede che per il computo della pena non valgono i giudizi di prevalenza ed equivalenza tra attenuanti ed aggravanti, previsti dalla « Novella » dell'11 aprile 1974 (uno « scippo » resta tale, e non viene considerato furto semplice, qualora le attenuanti prevalgano o equivalgano alle aggravanti ossia non rientrerà nell'amnistia).

Si tratta di previste scelte qualitative che rendono limitato e meditato il nostro provvedimento il quale potrebbe giovare, mediante la riduzione del numero dei detenuti, al rilancio della riforma penitenziaria, e a rendere più agevole l'entrata in vigore delle future leggi sulla depenalizzazione e sulle sanzioni del carcere per i reati minori.

Fuori da questi presupposti noi siamo indotti a combattere l'amnistia in quanto strumento che serve solo per affossare le riforme, per tamponare — senza risolverli — i problemi carcerari, per irridere la sete di giustizia che sta a cuore a tutti gli italiani di buona fede.

Anche a voler considerare il più recente sviluppo della situazione politica il nostro auspicio è che il Parlamento traduca subito questa proposta di legge. Il nodo della amnistia è da oggi nelle sue mani.

PROPOSTA DI LEGGE

ART 1

(Delega al Presidente della Repubblica)

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia ed indulto per i casi specificatamente indicati nei successivi articoli

L'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi sino a tutto il 31 dicembre 1977

ART 2

(Amnistia)

È concessa amnistia 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

Se il reato è stato commesso dal minore degli anni 18 o da chi aveva superato gli anni 70 la pena detentiva non deve essere superiore nel massimo a 4 anni

È concessa amnistia anche per il delitto di diffamazione a mezzo della stampa, anche se consistente nell'attribuzione di un fatto determinato, salvo le ipotesi previste dal terzo comma dell'articolo 596, nn 1, 2 e 3 del codice penale

ART 3

(Esclusioni oggettive della amnistia)

La amnistia è esclusa per i reati contemplati dai seguenti articoli

1) *Codice penale*

1) dal 318 al 322, corruzione per un atto d'ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, pe-

ne per il corruttore, istigazione alla corruzione,

2) 355, inadempimento di contratti di pubbliche forniture, salvo che si tratti di colpa,

3) dal 371 al 373, falso giuramento della parte, falsa testimonianza, falsa perizia o interpretazione,

4) 385, evasione,

5) 387, colpa del custode,

6) 391, inosservanza di misure di sicurezza detentive,

7) dal 443 al 445, commercio e somministrazione di medicinali guasti, commercio di sostanze alimentari nocive, somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica,

8) 451, omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro,

9) 452, delitti colposi contro la salute pubblica,

10) 501 e 501-*bis*, rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio, manovre speculative su merci,

11) 516, vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine,

12) 635, secondo comma, numero 3, danneggiamento aggravato limitatamente ai fatti di inquinamento,

13) 644, usura,

14) 697, 698, 699, sulla detenzione abusiva, omessa consegna e porto abusivo delle armi

II) *Codice civile*

dal 2623 al 2625, violazione di obblighi incumbenti agli amministratori, prestati e garanzie delle società, violazione di obblighi incumbenti ai liquidatori,

a) 2630, violazione di obblighi incumbenti agli amministratori,

b) 2632, violazione di obblighi incumbenti ai sindaci,

c) 2636, in relazione agli articoli 2623, 2624 e 2630 del codice civile, amministratori giudiziari e commissari governativi,

d) 2638, accettazione di retribuzione non dovuta

ART 4

*(Altre esclusioni oggettive
della amnistia)*

L'amnistia non si applica ai reati previsti dalle seguenti leggi speciali

1) Le leggi in materia edilizia ed urbanistica, fatta eccezione per le contravvenzioni punite con la sola ammenda

2) Le leggi attinenti alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro

3) La legge 10 maggio 1976, n 319, per la tutela delle acque dall'inquinamento

4) La legge 18 aprile 1975, n 110, relativa alla disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi

ART 5

(Computo della pena)

Al fine del computo della pena per l'applicazione dell'amnistia si ha riguardo alla pena stabilita per ciascun reato consumato o tentato, mentre non si tiene conto della pena dipendente dalle circostanze aggravanti, ne si tiene conto dell'aumento di pena dipendente dalla recidiva e dalla continuazione, anche se per quest'ultima la legge fissa una pena di specie diversa, ne si tiene conto della diminuzione della pena dipendente dall'età e dalle circostanze attenuanti

Si tiene conto dell'aumento della pena dipendente dalle circostanze aggravanti e si esclude l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 69 del codice penale

ART 6

*(Condizioni soggettive
per l'esclusione dell'amnistia)*

L'amnistia è esclusa

1) per i delinquenti abituali o professionali,

2) per coloro i quali alla data di entrata in vigore del decreto si trovano sottoposti alle misure di prevenzione della sorveglianza speciale, del divieto o dell'obbligo di soggiorno, disposte con provvedimento definitivo (leggi 27 dicembre 1956, n 1423, 31 maggio 1965, n 575, e 22 maggio 1975, n 152),

3) per quanti hanno riportato una o più condanne, anche con la medesima sentenza, a pena detentiva complessiva superiore a cinque anni di reclusione per delitti non colposi commessi nei dieci anni precedenti all'entrata in vigore del decreto,

4) per coloro i quali hanno riportato uno o più condanne, anche con la medesima sentenza, a pena detentiva complessiva superiore a dieci anni di reclusione per delitti non colposi commessi precedentemente all'entrata in vigore del decreto

ART 7

(Valutazione dei precedenti penali)

La valutazione dei precedenti penali non tiene conto

1) dei reati che alla data di entrata in vigore del decreto siano estinti per il decorso dei termini della sospensione condizionale della pena (articolo 167 del codice penale),

2) delle condanne per le quali è intervenuta riabilitazione, anche successivamente alla data del decreto

ART 8

(Applicazione dell'indulto)

È concesso indulto per ogni reato non finanziario nella misura non superiore a

18 mesi per le pene detentive e non superiore a lire un milione e mezzo per le pene pecuniarie, sole o congiunte alle pene detentive, ciò indipendentemente dal fatto che i beneficiari per le medesime condanne abbiano già usufruito di precedenti indulti

Nei confronti di coloro che si trovano nelle condizioni per i casi previsti dall'articolo 6 l'indulto per condanne relative a delitti non può essere superiore a 9 mesi per la reclusione e a lire 750 000 per la multa

Nei casi di conversione della pena pecuniaria in pena detentiva ai sensi dell'articolo 136 del codice penale, l'indulto viene applicato su tale pena detentiva risultante dalla conversione

ART 9

(Esclusioni oggettive dall'indulto)

L'indulto non si applica ai delitti previsti dai seguenti articoli

I) Codice penale

a) 253, distruzione o sabotaggio di opere militari,

b) 284, insurrezione armata contro i poteri dello Stato,

c) 285, devastazione, saccheggio e strage,

d) 286, guerra civile,

e) 306, banda armata,

f) 422, strage,

g) 428, naufragio, sommersione o disastro aviatorio,

h) dal 430 al 433 compreso, disastro ferroviario, pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento, attentati alla sicurezza dei trasporti, attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni,

i) 435, fabbricazione o detenzione di materie esplodenti,

l) 438 e 439, epidemia e avvelenamento di acque o di sostanze alimentari,

- m) 575, omicidio,
- n) 628, rapina aggravata,
- o) 630, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione

II) *Leggi speciali*

1) 75, della legge 22 dicembre 1975, n. 685, disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope,

2) 1, quinto comma, della legge 4 marzo 1976, n. 31, come sostituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, infrazioni valutarie

ART 10

(Indulto per le pene accessorie)

L'indulto è concesso per le pene accessorie temporanee, conseguenti a condanne alle quali è applicabile l'indulto. Esso è invece escluso nei casi di cui all'articolo 81 del codice penale quando la pena complessiva riguarda, anche solo in parte, i reati indicati nel precedente articolo.

ART 11

(Rinunciabilità dell'amnistia e revoca dell'indulto)

L'amnistia non si applica nel caso in cui l'imputato, prima che sia pronunciata sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per amnistia, dichiarare espressamente di non volerne beneficiare.

L'indulto è revocato di diritto qualora chi ne abbia usufruito commetta, nei cinque anni successivi all'entrata in vigore del decreto, un delitto non colposo per il quale sia condannato a pena detentiva non inferiore ad un anno.

ART 12

(Disciplina dell'azione civile)

Il giudice dell'impugnazione se dichiara con sentenza di non doversi procedere

per estinzione del reato in seguito ad amnistia, decide sull'azione civile

La sentenza del giudice di appello o del giudice di rinvio può essere impugnata, a norma dell'articolo 202 del codice di procedura penale, mediante ricorso per Cassazione

Nel caso in cui il Pretore, il Giudice istruttore o il Tribunale pronunciano sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato in seguito ad amnistia nel giudizio di primo grado, il provvedimento con cui viene assegnata alla parte civile una somma (articolo 24, legge 24 dicembre 1969, n. 990) conserva la piena efficacia, purché venga proposta azione in sede civile entro il termine perentorio di quattro mesi dal giorno in cui è pronunciata nell'istruzione sentenza non più soggetta ad impugnazione o nel giudizio sentenza non più revocabile

Il giudice civile con la sentenza che decide nel merito e in facoltà di revocare il provvedimento indicato nel precedente comma

ART 13

(Entrata in vigore)

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