

## CXXX.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 13 MAGGIO 1959

## PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONE

## INDICE

	PAG.
<b>Disegni di legge:</b>	
(Approvazione in Commissione) . . . . .	6995
(Presentazione) . . . . .	6978
<b>Disegno e proposte di legge (Discussione):</b>	
Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (1016); Pertini ed altri: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e condono (444); Degli Occhi: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto (600); Gonella Giuseppe e Manco: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione della amnistia ed indulto (954) . . . . .	6978
PRESIDENTE . . . . .	6978, 6979
DEGLI OCCHI . . . . .	6978
GONELLA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> . . . . .	6979
MACRELLI . . . . .	6979
CASSIANI . . . . .	6982
GULLO . . . . .	6987
SCHIANO . . . . .	6993
<b>Proposte di legge:</b>	
(Annunzio) . . . . .	6977
(Approvazione in Commissione) . . . . .	6995
(Deferimento a Commissione) . . . . .	6977

## Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

D'AREZZO e SCARLATO: « Assicurazione per la disoccupazione nelle lavorazioni stagionali » (1175);

DE CAPUA ed altri: « Istituzione di un ruolo di assistenti tecnici degli stabilimenti militari nei ruoli del personale civile dell'amministrazione della difesa (esercito) e modifica della tabella organica degli operai permanenti della stessa amministrazione » (1176);

BOZZI ed altri: « Aumento degli organici della magistratura ordinaria nonché delle cancellerie e segreterie giudiziarie e del personale di dattilografia » (1177);

BALDELLI: « Trattamento economico dei presidi e direttori incaricati degli istituti secondari d'istruzione » (1178);

MALAGODI ed altri: « Provvedimenti straordinari per la costruzione, il riattamento o l'ampliamento degli edifici giudiziari e degli stabilimenti di prevenzione e di pena » (1179).

Saranno stampate e distribuite. La prima, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, sarà trasmessa alla Commissione competente con riserva di stabilirne la sede; delle altre, che importano onere finanziario sarà fissata in seguito la data di svolgimento. È stata, inoltre, presentata dai deputati De Capua ed altri la seguente proposta di legge:

« Costituzione in comune autonomo della frazione di Ortona, del comune di Ortanova in provincia di Foggia » (1180).

Sarà stampata, distribuita e trasmessa alla II Commissione (Interni), in sede legislativa.

**La seduta comincia alle 11,30.**

CUTTITTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 30 aprile 1959.

(È approvato).

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

**Presentazione di un disegno di legge.**

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi onoro presentare il disegno di legge:

« Disposizioni relative al personale della magistratura ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

**Discussione del disegno di legge: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto (1016); e delle proposte di legge: Pertini ed altri: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e condono (444); Degli Occhi: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto (600); Gonella Giuseppe e Manco: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia ed indulto (954).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta del disegno di legge: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto, e delle proposte di legge Pertini ed altri: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e condono; Degli Occhi: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto; Gonella Giuseppe e Manco: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia ed indulto.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Desidero informare la Camera che nella conferenza di ieri dei presidenti dei gruppi parlamentari, allo scopo di sveltire il dibattito sulla materia in esame, si è unanimemente concordato sull'opportunità di rinunciare alla discussione generale dei provvedimenti e di passare senz'altro all'esame degli articoli e dei relativi emendamenti.

DEGLI OCCHI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DEGLI OCCHI. Se avessi avuto l'onore di partecipare alla discussione intervenuta fra i capigruppo e l'onorevole Presidente della Camera, non avrei mancato di osser-

vare che il modo infallibile per... protrarre la discussione è proprio quello di eliminare la discussione generale e di circoscrivere il dibattito ai singoli articoli. Non sono né profeta né figlio di profeta, ma ho l'impressione che su ciascuno degli articoli si instaureranno altrettante discussioni generali.

Ben conosco il fascino che l'illustre Presidente della Camera, il quale mi è veramente caro, esercita su tutti i 589 deputati; proprio per questo, anche se è difficile raccogliere tutti i 589 deputati nel suo ufficio, può essere pericoloso restringere ai soli capigruppo l'ammirazione per lui o il consenso a lui.

Bisogna affermare chiaramente che, se la democrazia ha assunto il volto della partitocrazia, il Parlamento non può essere considerato una « gruppocrazia ». Questo ho pensato sempre, e non soltanto in questo momento, per le particolari condizioni nelle quali mi sono venuto a trovare.

Se un deputato si alzasse e ricordasse di essere un rappresentante del popolo italiano, indipendentemente dalla designazione del partito, avrebbe il diritto di contestare la decisione — *res inter alios acta* — e potrebbe essere determinante o quasi, come... l'onorevole Olivetti per la formazione di un precedente Governo! (*Si ride*).

Detto questo, che è rivendicazione di democrazia, di fronte al fatto intervenuto farò mia la frase « cosa fatta capo ha ». Certo, anche in questo caso, è beffardo il destino del calendario. Ci si dice che si deve ad ogni costo sbrigare in pochi giorni od ore, e ciò in relazione ad una proposta di legge presentata il 24 ottobre 1958, ad altra del 27 novembre 1958 e ad un disegno di legge del 7 aprile 1959.

Non mi pare che alla data del 13 maggio si possa legittimare il *raptus* della decisione in febbre di discussione. Ciò affermo anche se comprendo che eccitano alla rapidità anche le sollecitazioni che provengono da luoghi di dolore.

Per altro, poiché il destino di una contraria proposta non potrebbe che definirsi vana, se non sciocca, presa di posizione singola, mi inchinerò alla determinazione per « via breve ».

Devo però formulare una viva preghiera alla cospicua e autentica lealtà dell'illustre Presidente dell'Assemblea, in relazione ai numerosi emendamenti presentati da me che sono anche presentatore di una proposta di legge, ad evitare la preclusione (soppressa la discussione generale) all'esame degli emendamenti non corredati da dieci firme di presentatori.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

PRESIDENTE. Onorevole Degli Occhi, limitatamente alla giornata di oggi potranno essere presentati emendamenti, anche se non firmati da dieci deputati.

Desidero, al tempo stesso, chiarire che, con l'intesa sulla rinuncia a parlare in discussione generale, non si è voluto in alcun modo soffocare la discussione, la quale si svolgerà ampiamente sui singoli articoli e sugli emendamenti. D'altra parte, l'intesa vale come impegno solo in quanto non vi sia alcun deputato il quale chieda l'applicazione della procedura normale; la quale, poi, neppure appare ferita, poiché io ho dichiarato aperta la discussione generale e chi lo chiede può parlare a questo titolo: anche lei, onorevole Degli Occhi.

DEGLI OCCHI. Mi riservo di parlare su tutti gli articoli.

PRESIDENTE. È un suo diritto.

Poiché nessuno chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

La Commissione ha nulla da aggiungere alla relazione scritta?

DOMINEDO', *Relatore*. Nulla, signor Presidente.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli. La Commissione ha presentato un proprio testo solo per i primi due articoli. Il Governo accetta questo testo?

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Si dia lettura dell'articolo 1.

CUTTITTA, *Segretario*, legge:

« Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

a) per tutti i reati politici ai sensi dell'articolo 8 del codice penale, commessi dal 25 luglio 1943 al 18 giugno 1946;

b) per i reati politici ai sensi dell'articolo 8 del codice penale, nonché per i reati elettorali previsti da leggi nazionali o regionali, commessi successivamente al 18 giugno 1946 e punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a 4 anni, ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;

c) per i reati di diffamazione commessi a mezzo della stampa, sempreché sia accertato il motivo politico ai sensi dell'articolo 8 del codice penale;

d) per i reati non militari né finanziari, salvo il disposto di cui alla lettera e) del presente articolo e all'articolo 3, punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;

e) per i reati di assenza dal servizio militare preveduti dagli articoli 146, 147, prima parte, e 151 del codice penale militare di guerra, nei limiti fissati dall'articolo 1, lettera d), del decreto presidenziale 19 dicembre 1953, n. 922, purché il militare si sia presentato nel termine previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo 29 marzo 1946, n. 132, ovvero la classe di appartenenza sia stata posta in congedo assoluto entro lo stesso termine;

f) per i reati di cui alle superiori lettere b) e d), commessi dai minori degli anni 18, punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena.

L'amnistia può non essere concessa per i reati preveduti dal codice penale negli articoli 278, 290, 291 e 292 ».

MACRELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MACRELLI. Eliminata la discussione generale (così ha concordato ieri la conferenza dei capigruppo, me dissenziente almeno in parte), dovremo ora affrontare l'esame dell'articolo 1 del disegno di legge.

Dico subito che, soprattutto per il contenuto e per il metodo seguito nella formulazione dell'articolo 1, avrei potuto e potrei anche ora sollevare una questione pregiudiziale.

Già in un'altra occasione ebbi modo di fare alcuni rilievi per quanto riguarda l'applicazione di alcuni articoli della Costituzione, e questi rilievi li feci proprio durante la discussione di quel disegno di legge da cui si generò il decreto presidenziale 19 dicembre 1953, n. 922. Allora io chiesi a me stesso, ma lo chiedo oggi anche a voi, se vi sia stata una retta, legittima interpretazione e applicazione degli articoli 76 e 79 della legge fondamentale dello Stato.

Presi la parola nella seduta del 20 novembre 1953, e subito dopo di me si alzò l'onorevole Leone, il nostro caro ed amato Presidente. Dopo avere espresso nei miei riguardi parole cordiali e affettuose, delle quali lo ringrazio allora e lo ringrazio anche oggi, l'onorevole Leone disse queste precise parole: « Anzitutto, io a proposito della delega al Capo dello Stato condivido le preoccupazioni degli onorevoli Bozzi e Macrelli circa la pericolosità della procedura che andiamo instaurando ». Era questo il rilievo che noi intendevamo fare, onorevoli colleghi, e l'abbiamo fatto anche attraverso la stampa e non solo con la modesta parola di chi parla.

Proprio recentemente un valoroso avvocato di nostra parte, cultore acuto e profondo di diritto penale e di diritto costituzionale, scriveva queste parole, che naturalmente approvo in pieno: « L'articolo 76 della nostra Costituzione dice che l'esercizio della funzione legislativa può essere delegata al Governo purché ciò avvenga con determinazione di principi e criteri direttivi; non si capisce per quale ragione una delega al Capo dello Stato, che rappresenta l'intera collettività nazionale e non soltanto la maggioranza politica di essa, debba essere più restrittiva e vincolatrice di quella che si usa concedere al Governo.

A mio modesto avviso — è l'avvocato Achille Battaglia che scrive — la legge di delegazione non dovrebbe scendere in particolari (ecco l'osservazione che facemmo allora, e che ripetiamo oggi, onorevoli colleghi) dovrebbe soltanto manifestare la volontà del Parlamento che una amnistia venga concessa con le determinazioni seguenti: se debba riguardare reati politici o reati comuni o se debba comprenderli entrambi; in questo caso, se l'amnistia per i reati politici debba essere più larga di quella da concedere per i reati comuni; si potrà giungere anche a stabilire il massimo delle pene edittali e dei reati ammissibili, ma quello che proprio non mi sembra ammissibile è l'enumerazione particolareggiata dei reati ammessi o esclusi dal provvedimento, anche perché questa enumerazione fa sorgere facilmente sospetti che si voglia favorire o colpire parti o ceti determinati ».

Quando all'Assemblea Costituente si discussero i due articoli, il 76 e il 79, vi fu una voce quasi unanime, ahimè! errata, a quanto sembra, la quale si levò a sostenere che questa procedura *sui generis*, questa delega particolare, speciale, diversa da quella fissata dalle norme costituzionali, avrebbe posto una remora agli atti di clemenza. Ahimè! confessiamo oggi l'errore di interpretazione, almeno, che fu compiuto allora! Perché, onorevoli colleghi, se è vero che dal 1865, cioè poco dopo la proclamazione del regno d'Italia, al 29 marzo 1946 sono stati ben 217, dico 217, i decreti di amnistia o di indulto, dobbiamo dire che anche la Repubblica non ha scherzato in materia. Dal 22 giugno 1946 al 19 dicembre 1953 sono 22 i provvedimenti emanati e questo sarà il ventitreesimo. Troppi veramente! E, badate, che in questo momento non parlo come avvocato: ormai la professione per me è diventata come una oasi felice nella quale di tanto in tanto mi

ritiro, perché sento la viva nostalgia della toga...:

DEGLI OCCHI. Nel 1946 si sono avuti sette provvedimenti di amnistia, ma in realtà sono meno di uno, come dimostrerò.

DOMINEDÒ, *Relatore*. Sono provvedimenti frazionati (difendo la Repubblica!); comunque vi sono tre amnistie autentiche.

MACRELLI. Ma ormai *alea iacta est*. Il guaio è che il dado è stato tratto troppo presto. Infatti, si era parlato di amnistia anche durante la battaglia elettorale ed era naturale che fosse un elemento di lotta e di polemica. La prima proposta di legge risale al 24 ottobre 1958. Da allora sono passati diversi mesi e siamo arrivati a metà maggio 1959. L'ansia delle famiglie e degli interessati naturalmente è aumentata. Abbiamo avuto anche degli episodi dolorosi, come qualche agitazione, anche grave, negli stabilimenti carcerari. Ed è proprio per questa ragione preminente di urgenza, che è dettata anche da un senso di umanità, che non intendo frapporre indugi di sorta e ubbidisco, starei per dire, garibaldinamente a quella che è stata la decisione presa ieri dalla conferenza dei capigruppo.

E affrontiamo dunque l'articolo 1. Naturalmente cominciamo come al solito con i reati politici. È l'eterno tema degli eterni conflitti. E ancora, naturalmente, fa il suo ingresso, nell'articolo 1, l'articolo 8 del codice penale per la cui applicazione si è arrivati in passato alle interpretazioni più arbitrarie e pericolose. Non solo, ma si potrebbe arrivare anche oggi a provvedimenti che solleverebbero indubbiamente l'indignazione e l'unanime protesta del popolo italiano.

Sapete, onorevoli colleghi, perché ho pronunciato questa frase ora? Perché, proprio in questi giorni, su un autorevole quotidiano di Milano è apparso un articolo che a me ha fatto una certa impressione e che deve impressionare anche voi. « Qualche speranza — scrive l'articolista — di libertà si è accesa da 24 ore anche nel castello angioino di Gaeta, sede di un penitenziario militare. In quel luogo di pena vivono gli ultimi criminali di guerra giudicati da tribunali italiani: l'ex colonnello delle S. S. Herbert Kappler, condannato all'ergastolo perché ritenuto il maggiore responsabile della strage delle Fosse ardeatine, e l'ex maggiore della *Wehrmacht* Walter Raeder, anch'egli condannato al carcere perpetuo per la strage di Marzabotto, durante la quale, nel settembre 1944, duemila italiani lasciarono la vita. Kappler e Raeder sperano che codesti delitti che stanno ora spiando possano essere

considerati come determinati in tutto o in parte da motivi politici e rientrano nell'amnistia, nel cui progetto di legge si fa riferimento all'articolo 8 del codice penale il quale considera con concetto di comprensione particolarmente ampia tali reati. Questi due casi saranno fra i più discussi al momento della interpretazione e della applicazione dell'atto di clemenza nel caso che gli interessati intendano, come qualcuno assicura, tentare un passo per beneficiare dell'amnistia ».

Onorevoli colleghi, io ero a Roma braccato insieme con molti altri dalla polizia fascista e nazista e ricordo che il giorno dopo l'eccidio delle Fosse ardeatine un quotidiano di Roma pubblicò un articolo di fondo dal titolo: « Giustizia è fatta ». Facciamo giustizia anche noi, onorevoli colleghi !

Ho voluto assumere direttamente anche stamattina informazioni, e da *Regina coeli* mi è arrivata notizia del processo svoltosi davanti al tribunale militare di Roma il 20 luglio 1948, con applicazione, immagino, di leggi militari.

DOMINEDÒ, *Relatore*. Certamente: applicazione del codice penale militare.

MACRELLI. Non comprendo l'atteggiamento del quotidiano da me citato.

BERLINGUER. Qualche volta, dico qualche volta, i giornali sbagliano.

MACRELLI. Sbagliamo anche noi, onorevole Berlinguer.

Non vorrei che questa notizia, diffusa, allarmasse l'opinione pubblica. Non possiamo mettere allo stesso livello coloro che hanno violato una norma per fini politici, che potremmo anche discutere, approvare o non approvare, e quei criminali che hanno sulla coscienza la responsabilità di avere colpito l'anima della nazione attraverso il corpo delle vittime che ancora noi compiangiamo.

Ho voluto dire questo, onorevoli colleghi, perché sorga una smentita chiara, precisa, dal Parlamento, perché non vi siano equivoci a questo proposito. Vorrei che si approfondisse la cosa, per una ragione particolare, perché cioè proprio dalla telefonata che ho ricevuto stamane ho potuto capire che anche nel passato, per l'applicazione dei vari decreti di amnistia e di condono, qualcosa si è tentato di fare in tal senso, qualcosa è arrivato fino al carcere di *Regina coeli*, ma non ho potuto avere notizie precise, perché il foglio matricolare, quello da cui risultano i dati specifici non solo relativi alla personalità, ma anche ai crimini compiuti, non è alla portata di tutti.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Perché non si è rivolto al Ministero, che potrebbe darle tutte le informazioni che desidera?

MACRELLI. Onorevole Gonella, mi auguravo di poter avere un colloquio con lei a questo proposito e probabilmente avrei avuto le notizie che ella fornirà in seguito, tranquillizzando così la sua e la mia coscienza.

DOMINEDO', *Relatore*. Come presidente della Commissione, le posso dare assicurazione che dall'amnistia sono esclusi i reati a cui ella si riferisce, perché si tratta di reati militari, giudicati da organi militari.

MACRELLI. Meglio così. Però, è bene che questa situazione si accerti.

Onorevoli colleghi, intendiamoci: non crediate che io parli senza avere ben considerato il problema e senza averlo esaminato nei suoi molteplici aspetti. Non possiamo e non dobbiamo dimenticare anche un recente episodio, che ha profondamente commosso l'opinione pubblica, un episodio che è in relazione all'applicazione dell'ultimo decreto di amnistia e di condono, quello del dicembre 1953. Orbene, signori, non dimentichiamo un fatto gravissimo, quello dell'omicidio di una donna, uccisa per rapina con trenta pugnalate. Ergastolo per il reo. Ad un certo momento, un documento, un certificato provvidenziale ha aperto il carcere al colpevole. Quasi archi di trionfo vi sono stati per colui che usciva dal carcere e che forse (non vorrei adoperare una frase retorica) aveva ancora le mani insanguinate. (*Approvazioni*).

Onorevoli colleghi, non aggiungerò altro per quel che riguarda la natura e l'essenza dei delitti politici. Ci siamo preoccupati di questo in passato, e mi riferisco a quanto ebbi a dire altre volte. Parlo a giuristi ed anche a uomini di cuore, e mi auguro che le mie parole non siano spese invano.

L'articolo 1, però, già abbastanza complesso, invita ad altre considerazioni.

Sono lieto anzitutto che il Governo e la Commissione abbiano accolto i voti espressi da enti, da organizzazioni, dalla stampa, per comprendere nell'amnistia anche i reati di diffamazione commessi attraverso la stampa, reati che erano stati esclusi. Noi non ne comprendiamo il motivo. Diventava una situazione strana, paradossale, e bene ha fatto l'onorevole guardasigilli, bene ha fatto la Commissione ad accogliere quei voti.

Nulla da dire naturalmente sui limiti obiettivi ed anche subiettivi contenuti nell'articolo 1. Se mai potremo fare ulteriori osservazioni in sede di emendamenti. Però siccome io penso che molti di voi, come è

capitato a me, avranno ricevuto in questi giorni (ma non soltanto in questi giorni, bensì dal 1958 ad oggi) chissà quante richieste, quante proposte, quanti ordini del giorno, telegrammi, pressioni da ogni parte, consenta la Camera che io ricordi di aver ricevuto due documenti. Uno proviene da un caro amico e nostro collega alla Costituente, il quale scrive: « Ho veduto che ti occupi per il decreto di amnistia. Mi permetto di scriverti per pregarti di due cose: 1°) sollecitare il più possibile la pubblicazione del decreto. Sono mesi e mesi che la gente vive in una specie di orgasmo, che si è manifestato anche, come tu certo ricordi, in diversi tumulti carcerari. Ora sarebbe penoso che altri ne scoppiassero nella imminenza della pubblicazione del decreto, tanto da far sembrare che questo sia finalmente riuscito in forza di questi tumulti. Tu mi comprendi, sei avvocato » e poi aggiunge un elogio nei miei confronti che naturalmente io non leggo; « 2°) includere nell'amnistia l'omicidio colposo, purché risarcito naturalmente in tempo utile per avere l'attenuante specifica che gli si riferisce ».

Naturalmente risponderete voi a questa richiesta del simpatico ed arguto amico toscano, che voi immaginate già chi sia.

Un altro si è rivolto a me, un combattente autentico della guerra 1915-18, invalido, decorato al valor militare, il quale scrive, fra l'altro: « Sono venuto a Roma apposta per vedere di farle presentare una proposta di legge », che naturalmente non ho presentato, mi sono adagiato sulle proposte che sono venute davanti a noi. Però desidero leggere la premessa che egli ha fatto alla sua proposta: « Siccome il Governo ha ufficialmente comunicato, a mezzo della pubblica stampa, di dedicare l'imminente atto di clemenza alla solennizzazione del quarantesimo anniversario dell'ultima guerra per l'unità d'Italia dandovi appunto la decorrenza del 4 novembre 1958, si ritiene giusto e doveroso che ai maggiori artefici di tale grande epopea della patria, come i mutilati ed invalidi di guerra ed i decorati al valor militare, vengano concessi i maggiori benefici dell'amnistia, in soprappiù, cioè per i reati comportanti una pena al massimo fino a cinque anni ».

Vedrete voi, onorevoli colleghi. Ho voluto soltanto citare questi due documenti per dare la dimostrazione di quella che è l'ansiosa attesa per il nostro provvedimento. In sede di emendamenti, naturalmente, potremo esaminare anche gli elementi fornitimi dagli amici lontani.

Non ho altro da aggiungere, onorevoli colleghi, perché sono d'accordo, per esempio, sulle esclusioni contenute nell'articolo 1 ed anche per quel che riguarda i minori. Avrei aggiunto, piuttosto, anche quelli che hanno superato i 70 anni di età (mi pare che nel codice vi sia qualche norma in favore).

Ed allora, onorevoli colleghi, vedremo di conciliare il senso di giustizia con il senso di umanità. L'importante è che facciamo presto. *Ruit hora*, è vero, il momento è grave e delicato, compiamo il nostro dovere secondo la nostra coscienza di italiani e di rappresentanti del popolo italiano, ed il paese ce ne sarà grato. (*Applausi*).

CASSIANI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASSIANI. La Commissione ha avuto il merito innegabile di avere affrontato il problema della interpretazione dell'articolo 79 della Costituzione, quel problema a cui ha accennato poco fa il collega onorevole Macrelli, problema che, discutendosi la delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia ed indulto nel 1953, alimentò un dibattito attraverso il quale possiamo dire che il problema fu posto, ma non risolto. Lo pose, tra gli altri (ha fatto bene a ricordarlo l'onorevole Macrelli), l'onorevole Leone, l'attuale Presidente della Camera, con l'autorità che gli deriva dall'essere egli un maestro di diritto. Allora si avanzarono degli interrogativi, che rimasero senza risposta. Si avanzarono in aula, non essendosi posti in Commissione, e molti oratori, tra quanti se ne occuparono, ebbero in fondo l'aria di chi dice: siamo davanti ad un fatto compiuto. Il fatto compiuto era il disegno di legge. D'altro canto, essi dicevano, preme l'urgenza, non c'è tempo per la pregiudiziale.

Possiamo dire a questo punto che le tesi, oggi come allora, sono due. Si sostiene con la prima che la Costituzione avrebbe operato una ripartizione del potere tra due organi distinti: il Capo dello Stato ed il Parlamento, attribuendo al Parlamento la deliberazione in merito alla concessione ed ai relativi limiti, e al Capo dello Stato le modalità di applicazione del provvedimento. Si sostiene con la seconda tesi che la parola delegazione nell'articolo 79 della Costituzione ha un significato diverso da quello dell'articolo 76, poiché la Costituzione, mentre conferisce al Governo la facoltà di avere delegata dal Parlamento la funzione legislativa, non conferisce la stessa facoltà al Presidente

della Repubblica, il quale perciò rimane estraneo all'esercizio di questa funzione.

Nella Costituzione, dunque, sarebbe usato impropriamente il termine « delegazione », dovendosi considerare questa piuttosto come una autorizzazione delle Camere.

Riconosco — e basta l'enunciazione per questo mio riconoscimento — che il problema non è dei più semplici. Va notato che durante i lavori della Costituente vi furono alcuni componenti della Commissione dei settantacinque i quali proposero che si parlasse di legge; ve ne fu qualcuno il quale propose addirittura che si parlasse di legge costituzionale. Più tardi fu accettata la formulazione che poi divenne testo e che allora fu proposta con questa precisa motivazione: « dare un particolare risalto alla figura del Presidente della Repubblica ».

La verità è che l'articolo 79 può avere due diverse applicazioni, e queste furono prospettate alla Commissione dal suo presidente onorevole Ruini: l'interpretazione che potremmo chiamare estensiva, secondo cui il Parlamento si limita a stabilire i principi e i criteri direttivi della emanazione dell'atto di clemenza; l'altra, che potremmo definire invece restrittiva, per cui nella legge di delegazione è precisato anche nei particolari il contenuto dell'atto di clemenza. Non è chi non veda la gravità del problema, non soltanto per il rilievo che esso ha dal punto di vista costituzionale, ma anche per un motivo che riguarda direttamente noi, che dobbiamo rivedere il già fatto, avendo sempre interpretato finora l'articolo 79 in senso restrittivo.

Ora è da ricordare che giuristi autorevoli, anche tra quelli meno convinti della interpretazione estensiva da dare alla norma, non hanno mancato di rivedere quanto meno le esagerazioni in cui si è caduti. Essi hanno osservato che l'articolo 79 conferisce al Capo dello Stato il potere di concedere amnistia e indulto, sia pure a seguito di delegazione delle Camere; e che questo aspetto si è del tutto smarrito nel momento in cui le Camere hanno voluto deliberare il provvedimento anche nei minimi dettagli. Il ricordo provoca un senso di disagio in noi, perché è parso a quei giuristi che il Parlamento esorbitasse dalle sue funzioni naturali.

La verità è che tutti gli elementi di giudizio stanno a dimostrare che la Costituzione ha operato una ripartizione dei poteri, e ciò, come dicevo dianzi, per dare un particolare risalto alla figura del Presidente della Repubblica, senza venir meno, intendiamoci, a quello che è lo spirito animatore di tutta la

nostra Costituzione, volta al potenziamento dei poteri del Parlamento. È in nome di questo spirito innovatore che si è varato poi l'articolo 79 della Costituzione.

Ora la Commissione, a parer mio, se da un lato ha il merito innegabile di aver affrontato il problema, dall'altro non direi proprio che lo abbia risolto.

Il disegno di legge, con le modifiche che vengono a noi proposte dalla Commissione, mentre non lascia alcuna discrezionalità al Capo dello Stato per quanto riguarda la più gran parte dei reati previsti, che non sia la discrezionalità di quella parte del disegno di legge riguardante l'indulto (e questa era già nel testo governativo), crea l'eccezione di alcuni reati per i quali il Capo dello Stato ha facoltà di non concedere il beneficio.

Qui io sono rimasto pensoso dinanzi alla maniera con la quale la Commissione ha tradotto l'idea nel fatto, perché nemmeno un motivo che, per intenderci, chiamerò politico in relazione al titolo dei reati, poteva acquietarmi. A parte l'inesattezza, a mio giudizio, della formulazione negativa quando si dice « l'amnistia non si applica » (avrei preferito, che, per correttezza, si fosse usata una formulazione positiva e si fosse detto, con riferimento al Presidente della Repubblica, « ha facoltà di concedere »). È chiaro che la Commissione ha agito alla luce di quei criteri direttivi di cui all'articolo 76, che lasciano una discrezionalità all'organo che dovrà emanare il provvedimento: in questo caso, al Presidente della Repubblica.

Se questa interpretazione dell'articolo 79 è valida (ed io penso che lo sia) per i reati elencati, quali sarebbero i motivi di ordine giuridico-costituzionale in nome dei quali sono stati esclusi da questa discrezionalità tutti gli altri reati contenuti nel disegno di legge? Nemmeno quel motivo che ho chiamato politico per intenderci in relazione al titolo del reato, perché avrei capito che vi fosse stata una distinzione netta riguardante il titolo dei reati. Invece no: nell'elenco, i delitti contro la personalità dello Stato stanno accanto ai delitti contro la pubblica amministrazione e contro la giustizia, e gli uni e gli altri, per quanto riguarda l'indulto, stanno accanto ai delitti contro l'ordine pubblico, la libertà sessuale, l'onore sessuale, la vita, il patrimonio.

Qui divento più pensoso di prima, qui mi fermo assai più di quanto facevo dianzi, per lo meno in uno stato di dubbio per la maniera con la quale si è creduto di tradurre l'idea nel fatto; perché, se l'idea della Com-

missione è stata quella di riconoscere al Capo dello Stato, in questa materia della amnistia e dell'indulto, una funzione soltanto sostanziale e non invece formale, se l'intento della Commissione non era (e io lo escludo) quello di superare uno stato di dubbio sulla concessione dell'amnistia e dell'indulto a quei reati elencati. La logica avrebbe voluto pertanto che si fosse accettata l'idea di quei commissari che proponevano che la legge di delegazione riservasse esclusivamente al Presidente della Repubblica di valutare nella sua discrezionalità per quali reati non si dovesse concedere il beneficio sia dell'amnistia sia dell'indulto.

Nè mi pare sia il caso di invocare un argomento di natura politica, secondo il quale, ove volessimo accogliere il principio di una funzione sostanziale del Capo dello Stato, noi ritorneremmo al sistema precedente alla Carta costituzionale, quando l'amnistia veniva concessa con decreto reale, con esclusione della competenza del Parlamento. Che l'argomento non regga appare evidente sol che si tenga conto di quello che dicevo dianzi a proposito delle due tesi in contrasto sulla interpretazione da dare all'articolo 79, da cui discende una ripartizione di poteri tra Capo dello Stato e Parlamento, che prima della Costituzione repubblicana era del tutto assente. Si tratta quindi di una innovazione profonda, sulla quale non si incide in alcun modo con quella interpretazione dell'articolo 79 che a me pare sia la più esatta.

A questo punto si pone una considerazione giuridico-costituzionale, quando si dice che soltanto chi possiede interamente il potere può delegarlo, mentre nel caso in esame ci troviamo di fronte ad una bipartizione del potere tra due organi dello Stato. Questo è vero. Ma poichè alla parola « delegazione » deve essere dato il significato che essa merita (guai se la stessa parola dovesse significare cose assolutamente diverse e contrastanti in due norme della Costituzione!), e poichè non si può ricorrere ad una finzione giuridica, a me pare che abbia ragione chi sostiene trattarsi di un potere politico del Presidente della Repubblica, cioè di un potere di Governo, non di giurisdizione, in quanto sarebbe in causa l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Per concludere su questo punto, io ritengo che si possa accettare la formulazione proposta dalla Commissione, accompagnandola con queste riserve, che possono servire a sottolineare l'affermazione di principio, in-

negabilmente contenuta nella formulazione della Commissione, e possono servire ad evitare il pericolo che la formulazione della Commissione possa essere confusa con motivi contingenti e perciò svuotata di quello che è il suo contenuto.

Onorevoli colleghi, dopo questa parentesi di natura costituzionale desidero soffermarmi sulla richiesta di estensione del beneficio ai reati considerati « connessi » con i delitti politici, vale a dire oltre i limiti già tanto ampi dell'articolo 8 del nostro codice penale, che equipara al delitto politico anche i delitti comuni determinati in tutto o in parte da motivi politici.

Non ritengo che la Camera possa consentire ad una modifica siffatta. Ritengo invece che il beneficio possa estendersi soltanto ai reati comuni compiuti per raggiungere un fine politico: in questo modo si rimarrebbe entro i limiti dell'articolo 8. Non si può invece estendere la norma ai reati comuni compiuti soltanto in occasione del reato politico, facendo così riferimento all'articolo 45 del nostro codice penale. Nè, tanto meno, si può estendere la norma ai delitti commessi in occasione del reato politico, se non addirittura (come giustamente osserva la relazione) approfittando del fatto politico. Basta pensare a quegli episodi dolorosi, come i reati di rapine o di violenze carnali che hanno accompagnato le drammatiche vicende di casa nostra.

Estendendo l'amnistia e l'indulto ai reati previsti dall'articolo 45 del codice penale noi appovereremmo una norma che non mi trattengo dal definire aberrante.

È da rilevare che l'articolo 8 già contiene una vera eccezione ai principî generali dell'ordinamento giuridico quando fa rientrare nella norma anche il delitto del quale il fatto politico è soltanto parziale causa determinante.

Non v'ha dubbio che l'ultima parte dell'articolo 8 è stata dettata da motivi politici contingenti, come è riconosciuto da autorevoli giuristi. Per comprendere ciò basta richiamarsi alla data di nascita del codice penale che ci governa e che pure non è un cattivo codice. Si vollero allora sottolineare la forza e l'autorità dello Stato affermando (perché pesasse il rigore della norma) che si considerava indifferente la circostanza che, a determinare l'azione delittuosa, avessero concorso oltre che motivi politici anche motivi di ordine privato, come del resto risulta chiaramente dalla relazione che accompagna il codice penale del 1930. Si

arrivò, insomma, al delitto occasionato da ragioni politiche.

Si tratta indubbiamente di una concezione piuttosto opaca: è il meno che si possa dire, e l'usare questa parola rappresenta veramente un eufemismo. Ritengo che non vi sia alcuno, dotato di una sia pur limitata sensibilità giuridica, che non possa accettare tale giudizio.

Ebbene, quella concezione rende oggi possibile la estrema larghezza con la quale si concedono i benefici! Allora quella norma fu dettata da motivi di estremo rigore, per far pesare il disposto dell'articolo 8; oggi da quella norma si traggono motivi nuovi perché il beneficio sia largo fino al testo dell'articolo 8.

La norma comprende casi come la violazione di domicilio commessa per raggiungere il tedesco invasore, contiene casi più indicativi come quello, ad esempio, del furto commesso per acquistare quanto era necessario alla vita della formazione partigiana.

Vorrei aggiungere un argomento di ordine generale che mi sembra pertinente: le reazioni della dottrina contro gli aspetti antiggiuridici dell'istituto hanno trovato sempre una rispondenza piuttosto larga nella coscienza pubblica per quanto riguarda i reati connessi.

Che cosa si è risposto a queste osservazioni che sono ritornate insistenti tutte le volte che si è discusso di amnistia e di indulto? Che cosa si è risposto, con buona pace delle vampate sentimentali del Beccaria e dello stile vibrante del Filangeri, a queste fonti prive di ogni seria sostanza scientifica alle quali attingono sempre coloro che si dichiarano contro la concessione del beneficio? Si è risposto che l'amnistia è una misura di opportunità politica: è stata una risposta saggia e giuridicamente la più apprezzabile. Ad un patto, però: che non si invalidi la funzione stessa della pena.

Ora per ogni provvedimento come quello che ci occupa vi deve essere possibilmente lo sforzo della conciliazione delle opposte tendenze per evitare che la coscienza pubblica rivolga a se stessa domande senza risposta. E non vi è cosa peggiore, non soltanto per la sentenza del magistrato, ma ancor più per la legge, della coscienza pubblica che domanda « perché? », e a questa domanda non riesce a dare una risposta adeguata.

A me pare che le opposte tendenze possano incontrarsi in questo disegno di legge, senza scontrarsi.

In che modo? In virtù della funzione di una compiuta amnistia per i reati politici alla quale si accompagni la funzione di una limitata amnistia per i reati comuni. Solo a

questo patto la coscienza pubblica non rivolgerà a se stessa una domanda destinata a restare senza risposta.

Mi sia consentita una ultima osservazione sulla proposta di commutare la pena dell'ergastolo in pene temporanee.

La proposta poggia sulla affermazione che la soppressione della pena dell'ergastolo costituirebbe una conquista civile.

Se si trattasse di accettare o di respingere un'affermazione siffatta, il discorso sarebbe un altro. Non vi anticipo il mio pensiero o quello che dirò il giorno in cui discuteremo il problema. Per quanto mi riguarda, affronterei il problema con la convinzione che il concetto della pena, più che quello della retribuzione, sia quello della repressione, che non vuol dire vendetta, come è nel triste esempio di alcune legislazioni vigenti in paesi anche civilissimi. Ma dissento quando il ragionamento dei proponenti, da piano che era nelle relazioni alle proposte di legge, diventa, a mio giudizio, piuttosto contorto. L'accoglimento della richiesta avanzata prima con le due proposte di legge ed ora con un emendamento, denoterebbe il proposito di modificare il vigente sistema penale per quanto attiene alla pena principale, anche se la proposta di commutare la pena dell'ergastolo trovi ispirazione adeguata nella impossibilità giuridica (prima del passaggio in giudicato della sentenza) del giudice di appello e della concessione delle attenuanti generiche.

È un problema, questo, che occorrerà risolvere; non vi è dubbio, ed è proprio da questa mia convinzione che traggio i motivi del mio dissenso.

Ragioni di opportunità politica e di equità sono state sempre alla base del potere di clemenza. Ma questi motivi, a parer mio, non si attagliano alla materia, in rapporto naturalmente alle soluzioni prospettate. Esistono motivi innegabilmente validi, direi qualche volta drammatici, ma essi devono indurci a imboccare una strada diversa da quella che ci viene indicata.

È fuori dubbio infatti che delegando il Capo dello Stato a commutare, mediante la concessione dell'indulto, l'ergastolo in pena temporale a tutti i condannati per reati comuni durante un certo periodo di tempo, il Parlamento viene implicitamente ad affermare anche che motivi di equità consigliano di mitigare la pena inflitta, ma che la norma stessa oggi ripugna alla sensibilità morale della nazione. È evidente che sia così: tra un rigo e l'altro dell'emendamento, tra un

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

rigo e l'altro delle proposte di legge, anche se non vi è scritto, è chiaro che questo sia il pensiero ispiratore.

Se è così, mi limito a dire che le conseguenze dovrebbero essere altre. Se è vera questa premessa, che mi pare risulti chiara dalle due proposte di legge e dall'emendamento, se ne traggano conseguenze adeguate.

Si ha un bel dire che molti ritengono la pena dell'ergastolo non compatibile con la rinnovata coscienza giuridica, se dobbiamo ridurci poi a un espediente, nobilissimo quanto volete, ma pur sempre tale, per sentirci dire — forse prima di quanto si pensi, cioè dall'altro ramo del Parlamento — che le attenuanti generiche si danno dal magistrato e che noi non ci possiamo sostituire ad esso in maniera, per così dire, globale, alla fine di un periodo passato in giudicato.

Questo dovrebbe convincerci sulla iniquità di simili proposte, e questa mi pare sia una non ultima osservazione da opporre ai proponenti.

Infatti, la misura si applicherebbe anche in favore dei condannati che, al momento dell'entrata in vigore del provvedimento, abbiano già espiato i 30 anni di reclusione, purché abbiano superato un certo limite di età, ma non a tutti i condannati alla pena dell'ergastolo, appena che avranno terminato di espiare pure essi i 30 anni di reclusione. Qui entrerebbero nell'assurdo. Non mi pare pertanto che sarebbe mal posta l'espressione « iniqua » nei confronti di una disposizione siffatta ove si dovesse accettarla. Ora, io so bene che il provvedimento è avviato sulle rotaie costituzionali e del diritto positivo, ma vi è da osservare che né il Capo dello Stato, prima della emanazione della Costituzione, né il Parlamento si sono avvalsi mai di tale facoltà se non per i reati politici. Unica eccezione è costituita dalla legge del dicembre 1953 che prevede la commutazione dell'ergastolo in 20 anni di reclusione per i reati commessi da coloro che appartenevano a formazioni partigiane. Ma in quella legge l'indulto pure applicabile ai reati comuni era però circoscritto agli appartenenti alle formazioni armate e trovava la sua ragione di essere nella evidente esigenza politica della pacificazione nazionale. Non mi pare perciò che sia quello un caso da richiamare come precedente. Nessun provvedimento di clemenza ha mai consentito la commutazione dell'ergastolo per i condannati in seguito a reati comuni. Oggi noi rischieremo di fare apparire come un atto di denegata giustizia un provvedimento che pur sarebbe ispirato

da motivi nobili. Ecco perché, dicevo, noi entrerebbero nell'assurdo e, ai tanti che non godrebbero del beneficio, che cosa dovremmo dire? Dovremmo dire: abbiamo ritenuto che molto probabilmente gli interessati, se fosse esistito il giudizio di appello e la concessione delle attenuanti generiche, avrebbero ottenuto la riforma della sentenza del primo giudice. Sarebbe difficile farsi capire dagli interessati!

Non mi sembrano privi di significato i risultati ai quali è pervenuto trattando della pena perpetua quel convegno nazionale di studi che nell'aprile del 1958 si è occupato delle più importanti riforme di diritto penale, allorché ha proposto come soluzione transitoria di riesaminare i casi giudicati anteriormente all'entrata in vigore della legge che introduceva il principio delle attenuanti generiche, e la riforma del procedimento di fronte alle corti di assise, sottoponendoli al vaglio di una commissione di magistrati aventi funzioni superiori, con l'intervento del pubblico ministero e della difesa. Quel convegno perveniva anche ad una soluzione permanente: l'ammissione del condannato alla liberazione condizionale e l'abolizione di ogni trattamento affittivo.

So che l'applicazione alla pena dell'ergastolo dell'istituto della liberazione condizionale sarà oggetto di un imminente provvedimento del Governo. Io desidero anticipare qui una parola di riconoscenza al ministro Gonella, ma desidero anche cogliere l'occasione, se mi è consentito, per affidare alla riconosciuta sensibilità del guardasigilli la proposta dell'abolizione di ogni trattamento affittivo attraverso una modifica del regolamento carcerario, una modifica ampia che dica questa ed altre cose, tra le quali l'obbligo dei direttori delle case di pena di proporre per la liberazione condizionale coloro che abbiano dato prova di ravvedimento. Sarà un aspetto della riforma carceraria che mi auguro possa costituire una sua benemeranza, onorevole ministro, perché la pena acquisti una funzione educatrice, perché la valutazione morale del diritto non sia fine a se stessa. L'occasione è propizia, e pertanto io formulo, a conclusione del mio intervento, un augurio che nel prossimo avvenire il personale delle carceri sia in Italia composto di educatori e non soltanto di amministratori come avviene oggi. Non diciamo niente di nuovo affermando che sono vecchi, antiquati i sistemi delle nostre carceri.

Né basta rispondere che abbiamo saputo creare dei manicomi criminali dividendo così

i sani dagli ammalati. Certe risposte si possono dare in rapporto al calendario, onorevole ministro. Il calendario corre e corre l'orologio. Questa risposta era sufficiente ieri, ma non vale più niente oggi. Noi dobbiamo tendere a fare delle carceri dei riformatori, soprattutto attraverso una razionale organizzazione del lavoro carcerario, come nei paesi più civili del mondo, e sulla scia di quei paesi che anelano oggi a tradurre queste idee nei fatti. La coscienza collettiva chiede, sì, che vi sia la necessaria oppressione giuridica per il malfattore — e ripeto una frase di san Tommaso d'Aquino — ma reclama, secondo la concezione della mia fede religiosa, che anche il tempo possa compiere la sua giustizia.

Il perdono consacrato in questo disegno di legge non compromette la maestà del diritto, come ha affermato qualcuno scrivendo su giornali o riviste. Io mi auguro invece che esso contribuisca a ricondurci in un clima adatto al sereno dibattito su riforme sociali degne del nostro paese: fra queste riforme è quella che io invoco dalla sensibilità del Governo. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

GULLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GULLO. Mi limiterò a qualche considerazione di ordine generale, riservando a me stesso e ai colleghi di gruppo il compito di parlare in maniera specifica sui vari emendamenti che verranno via via in discussione. Tra le poche considerazioni di ordine generale non comprenderò quelle che potrebbero essere suggerite da un argomento che pure è stato qui, sia pure in maniera sommaria, affrontato, ossia la precisazione della natura della delegazione che si dà al Capo dello Stato allorché si vuol procedere a un provvedimento di clemenza.

Non starò qui a discutere ora quale sia precisamente questo carattere, a quali esigenze debba rispondere, qual è la disciplina che lo governa. Vorrei però che, affrontando una simile discussione, si tenesse ben presente l'origine dell'istituto che abbiamo creato. Evidentemente la Costituente volle riservare al potere legislativo la facoltà di approvare provvedimenti di clemenza, togliendola al potere esecutivo che fino a quel momento l'aveva esercitata in maniera esclusiva, pur essendo incontestabile che lo statuto albertino non riconosceva al capo dello Stato la facoltà di concedere amnistie. Il potere del capo dello Stato si limitava alla grazia e all'indulto; una prassi costante, però, aveva

finito per attribuirgli anche quello di concedere amnistie. La Costituzione repubblicana ha radicalmente mutato le cose, riconoscendo la facoltà di deliberare atti di clemenza esclusivamente al potere legislativo. Non vorrei che si perdesse di vista questa che è la ragione giustificatrice della norma costituzionale, allorché ci si adopera a precisare il carattere proprio dell'istituto che la Costituzione ha creato.

Da parte dell'onorevole Macrelli si è accennato a un altro argomento che ricorre ogni qualvolta si parla di provvedimenti di clemenza, ossia che le amnistie e gli indulti in Italia sono stati sempre troppi e troppi sarebbero anche in regime repubblicano in quanto che, se ricordo bene, l'onorevole Macrelli parlava di 22 provvedimenti di clemenza che sarebbero stati emessi dal 1948 (cioè da quando è in vigore la Costituzione) ad oggi.

Vi è chi censura questo stato di fatto, vi è chi invece lo ritiene giustificato. Non ho visto, però, che vi sia stato qualcuno che si sia domandato (e la domanda mi pare più che naturale): come mai in Italia si ha questa frequenza di provvedimenti di clemenza? In sostanza, le amnistie non vengono fuori perché il potere legislativo o il potere esecutivo le sollecitano, ma perché si manifesta nell'opinione pubblica l'esigenza che vi sia un provvedimento di clemenza.

Come mai sorge così spesso questa esigenza nel nostro paese? Perché si manifestano così frequentemente la richiesta e l'attesa di un provvedimento di clemenza?

È necessario che questa domanda sia posta, perché dalla risposta potrebbero venir fuori considerazioni ed argomenti atti a lumeggiare ed illustrare aspetti della nostra vita nazionale che forse sinora si sono mantenuti in ombra.

Deve pur esistere una ragione per la quale l'opinione pubblica così frequentemente invochi provvedimenti di clemenza. La ragione esiste e noi dobbiamo illustrarla ed esaminarla in tutta la sua importanza, anzi in tutta la sua gravità. Essa ha un duplice aspetto.

A mio giudizio, uno di essi investe la pesante esagerazione delle pene che si riscontra nel codice penale che ci governa. Onorevoli colleghi, badate bene che la pena esagerata non è affatto vero che costituisca una remora, un freno alla consumazione del delitto, perché (è stato già osservato da altri e non dico quindi cosa nuova) vi è un processo che si potrebbe definire di saturazione anche nei rapporti della pena. Allorché si pu-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

niscono con pene esagerate delitti che non suscitano grande allarme sociale, delitti che non si presentano con caratteri di estrema gravità, si facilita appunto quel processo di saturazione di cui parlavo poc'anzi; si finisce col non riconoscere più alla pena l'importanza che essa deve avere, col non sentirla più nel suo significato di remora e di freno. Senza contare poi che l'eccesso della pena non può non richiamare alla nostra mente il detto famoso di Montesquieu, secondo il quale la pena esagerata induce il giudice alla assoluzione, non sentendo egli di potere applicare una sanzione che va al di là di quello che è il ragionevole limite in cui essa deve essere contenuta.

Un'altra ragione, che è ancora più grave della precedente e che ha molto peso sulla pubblica opinione, riguarda la sostanza delle sentenze che emette il potere giudiziario.

È una cosa che va esaminata in tutta la sua importanza, perchè se vi fosse in ognuno la consapevolezza, la coscienza che si rende giustizia sempre, dovunque e di fronte a chiunque, molto probabilmente non vi sarebbero richieste così urgenti, così pressanti, così frequenti di provvedimenti di clemenza.

Ognuno di noi può senz'altro rievocare fatti lontani ed anche vicini che giustificano appunto, non dico questa generale sfiducia, ma questa carenza di compiuta coscienza che le sentenze rispondano sempre, dovunque e di fronte a chiunque, a principi di giustizia.

Sono considerazioni generali, queste che hanno la loro importanza e che ci spiegano come la frequenza dei provvedimenti di clemenza non è un fatto dovuto al caso, peggio ancora dovuto all'arbitrio del potere che ha facoltà di emetterli, ma è un fatto che va incontro ad una esigenza, ad una richiesta che ha la sua giustificazione, che ha la sua base e il suo fondamento.

Il provvedimento che ora si discute è da un pezzo che viene chiesto dall'opinione pubblica quasi unanime. Il Governo ha finora creduto di resistere. Noi abbiamo assistito anche ad una conversione — e ne siamo lieti — di cui è protagonista l'onorevole ministro di grazia e giustizia, il quale tempo addietro non durò fatica a manifestare il suo parere perfettamente contrario alla concessione di un provvedimento di clemenza. Per fortuna in questi ultimi tempi si è ravveduto o, per dir meglio, si è convertito...

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*.  
Mi hanno convertito.

GULLO. ...e ha pensato fosse opportuno concedere l'amnistia.

Da quali ragioni è più propriamente determinato questo provvedimento di clemenza e quindi, prima che il provvedimento, la richiesta che veniva da tante parti della opinione pubblica? Questa ragione — bisogna riconoscerlo — è qui, fermata nella relazione al provvedimento che oggi si discute, fermata nei primi periodi che aprono la relazione stessa. Vi è scritto infatti: « Consolidato.. l'ordinamento democratico, e realizzati pur gradualmente gli istituti che ne delineano i connotati, appare tempo di chiudere definitivamente, nel segno della concordia nazionale, un perturbato e pur fortunoso periodo di storia: in nome degli stessi valori della libertà si tratta di pronunciare una piena parola di pacificazione, ponendo la pietra dell'oblio sulle sanguinose lotte intestine, che quasi fatalmente hanno accompagnato e talvolta contraddistinto alcune fasi di quella storia ». Bisogna riconoscere che forse non si poteva dir meglio quale è la necessità che determina questo provvedimento di amnistia. Perché si parla appunto di chiudere definitivamente un tragico periodo storico, di dire una piena parola di pacificazione, di passare sopra con l'oblio sulle sanguinose lotte intestine che « quasi fatalmente » hanno accompagnato e contraddistinto alcune fasi della nostra storia recente. Fatalmente: che io sappia, il fato esclude la colpa; il fato è qualche cosa che ci sta sopra, ci incombe, ci costringe ad assumere determinati atteggiamenti, che perdono appunto per questo il peso della responsabilità.

DOMINEDÒ, *Relatore*. Perciò ho scritto « quasi ».

GULLO. Sto condividendo quanto ella ha scritto. Con queste parole ella ammette appunto che ci sia stata una fatalità in quello che è accaduto. Non si potrebbe pensare diversamente del resto. Non reciti, dunque, un *mea culpa* che potrebbe stonare in questo caso.

DOMINEDÒ, *Relatore*. Per carità! Parole santissime.

GULLO. Altrimenti ella si pentirebbe di aver detto bene. Forse la penna ha tradito il suo pensiero, ma ha tradito in meglio.

Condiviso che si abbia il concetto contenuto in queste parole del relatore, occorre ora vedere se il concetto stesso ha avuto una pratica esplicazione in quelle che sono le norme del testo del provvedimento.

Onorevole Dominedò, me lo lasci dire (e, sia pure contenuta in brevissimo tempo, penso di

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

dare la dimostrazione di quanto sia vero quello che vado dicendo): il testo del provvedimento non risponde ai giusti concetti, alle sagge considerazioni contenute nei periodi che ho letto (e non ne leggo altri, sicuro che l'onorevole Dominèdò mi dà atto che anche in altre parti della relazione, sia pure più fuggevolmente, si accenna a questa ragione determinatrice del provvedimento di clemenza).

DOMINÈDÒ, *Relatore*. Esatto.

GULLO. Queste sagge considerazioni non hanno avuto esplicazione nel testo. Perché, che cosa vuol dire pacificazione nel momento storico in cui viviamo? Che cosa vuol dire adoperarsi per ottenere questa pacificazione? Per ottenere che l'oblio cada su tutto (non starò a ricordare che amnistia vuol dire appunto oblio) occorre per prima cosa ottenere che, applicata l'amnistia, non residuino recriminazioni, lamenti, invocazioni, in altre parole, altri provvedimenti di clemenza. Occorre che non resti nessuno (nessuno che debba venire incluso nell'amnistia per le ragioni di cui stiamo discutendo) in galera...

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Per fatti politici.

GULLO. Non presumo, né spero di convincerla: qui parliamo per il Parlamento, non solo per lei.

Si dice: noi con l'articolo 1 concediamo l'amnistia a tutti i reati politici, ai sensi dell'articolo 8 del codice penale, consumati nel tempo tra il 25 settembre 1943 e il 18 giugno 1946. Esaminiamo un po' quello che è accaduto durante gli anni che sono corsi dalla liberazione del suolo nazionale ad oggi, in questo campo. Possiamo dire a noi stessi che il potere legislativo (non ho difficoltà a riconoscerlo) non dico abbia fatto assolutamente tutto per facilitare questo processo di pacificazione, ma ha fatto molto, e non possiamo dimenticare che nei primi anni dopo la liberazione, 1944, 1945, 1946, si tentò di andare incontro in maniera massiccia, più che esauriente, a tutti i vari casi che costituivano ancora elementi turbatori della pace nazionale.

Ma purtroppo dobbiamo riconoscere che, pure essendoci stati strumenti legislativi, non dico perfetti (perché la perfezione non è di questo mondo) ma in gran parte idonei a conseguire i fini che ci proponevamo, essi non hanno esplicato tutta la loro efficienza così come era lecito sperare.

Perché? Perché la magistratura non ha pienamente applicato, come era suo dovere, come avrebbe potuto, i vari provvedimenti legislativi che pure andavano incontro a tutte

le necessità che il dopoguerra (e che dopoguerra!) aveva creato nel nostro paese.

Ora, quando si dice che vogliamo raggiungere la pacificazione, vogliamo ottenere che l'oblio più completo covra questi ricordi, dobbiamo individuare quale è stato il punto manchevole che ha vietato finora il raggiungimento di questo fine. Altrimenti marceremo alla cieca senza sapere quale è il cammino da percorrere, la meta da raggiungere. Ora, e non è dubbio, noi non possiamo non rivolgere la nostra attenzione alla applicazione che hanno avuto i precedenti provvedimenti di clemenza. Esemplificando, sarebbe ingiusto dire che ci sia stata carenza di provvedimenti legislativi di fronte a tutti i fatti che possono definirsi di guerra; e di guerra, è bene ricordare, fatta non da eserciti regolari, ma da formazioni partigiane, che dovevano fronteggiare necessità, bisogni, esigenze che l'esercito regolare non conosce; o, conoscendoli, ha per superarli i mezzi adeguati. Siamo d'accordo: si è trattato tante volte di fatti di una crudeltà spaventosa, ma è la guerra che è crudele di per se stessa.

Indubbiamente vi sono stati provvedimenti di clemenza che erano intesi a coprire nella maniera più assoluta i suddetti fatti di guerra. Non si è trattato in realtà nemmeno di amnistie: erano provvedimenti che riconoscevano che in questi fatti non c'era nulla di delittuoso, nulla di perseguibile penalmente, per cui non veniva nemmeno in gioco la necessità dell'amnistia, la quale presuppone il fatto-reato.

Che cosa è accaduto invece? Si è ritenuto di dover sottoporre ad esame fatti di guerra, di una tremenda guerra guerreggiata, accaduti durante lo sviluppo più intenso del contrasto bellico; ebbene, si sono avute sentenze le quali sono riuscite con sforzi dialettici veramente ammirevoli a sostenere parecchie volte che si era trattato di delitti comuni!

Potrei rievocare fatti che sono del resto nel ricordo di noi tutti e per i quali qualche volta siamo intervenuti anche noi per esaminare richieste di autorizzazione a procedere. Quasi sempre i processi riguardanti questi fatti davano innanzi tutto una prova indiscutibile, riguardo alla quale non era possibile nessuna perplessità, nessun dubbio, la prova precisa che non c'era stato mai nessun rapporto personale tra il preteso imputato e la vittima dell'atto di guerra: essi non si erano mai conosciuti prima, per cui era da escludere nella maniera più assoluta che il delitto avesse costituito l'esplosione di un rancore, di un sentimento di vendetta,

di astio, ecc. Eppure la magistratura con cavillosa dialettica ha contorto le cose in maniera tale da poter concludere che anche in quei casi il delitto era comune, sottraendo così il fatto di guerra, non dico al beneficio dell'amnistia, ma a quello ben più ampio voluto dal legislatore, allorché aveva disposto che in quei casi non vi era da perseguire nessun reato perché nessun reato era stato consumato. E questo è accaduto non una volta sola; mi basterebbe ricordare quanto ho constatato io stesso nella mia qualità di difensore; potrei riandare in questo momento dolorose vicende di processi che hanno avuto una soluzione, una definizione evidentemente contrastante con i risultati processuali.

Ecco perché noi diciamo che voi non volete la pacificazione, se mantenete ferma la formulazione dell'articolo 1, col quale si vuole che siano amnistiati soltanto i delitti politici ai sensi dell'articolo 8 del codice penale. L'esperienza di 15 anni deve pur aver insegnato qualcosa. Se noi affidiamo al giudice una disposizione di questo genere, il giudice domani cinquanta volte su cento — e sono generoso — dirà appunto che non si tratta di delitti politici. E noi non avremo quella pacificazione che ora si dice di voler raggiungere con questo provvedimento di clemenza. È evidente quindi che dobbiamo usare una formula più larga.

Non voglio, a prova di ciò che dico, abbandonarmi a ricordi forensi, a ricordi legati all'attività da me esplicata in difesa di partigiani, di patrioti imputati di delitti tante volte addirittura assurdi; ma non voglio (appunto perché si tratta di cosa di carattere generale) rinunciare ad un ricordo che si riferisce all'applicazione del precedente decreto di amnistia del 1953. L'onorevole Berlinguer deve ricordare che, nella discussione di quella proposta, fu autore di un emendamento con cui intendeva dare al carattere della connessione, richiesta per i reati che avrebbero dovuto beneficiare del provvedimento, un largo ambito di applicazione. L'emendamento non fu approvato dalla Commissione, non perché la Commissione fosse di parere opposto a quello dell'onorevole Berlinguer, ma perché pensò di usare una espressione che, pur diversa da quella dell'emendamento, avrebbe tuttavia espresso lo stesso concetto. Si disse semplicemente: reati connessi. Per la prima volta, cioè, in un provvedimento di clemenza, non si ripeté quello che nei precedenti provvedimenti di clemenza si era sempre detto quando si era parlato di reati connessi, e cioè: « reati con-

nessi ai sensi del n. 2 dell'articolo 45 », contemplando così la sola connessione materiale, sostanziale, e non anche quella soggettiva o processuale. La Commissione pensò che usando la semplice espressione: « delitti connessi », senza ripetere la qualificazione, la specificazione usata nei precedenti decreti (ossia « connessi ai sensi del n. 2 dell'articolo 45 »), ce ne sarebbe stato abbastanza per intendere che si voleva far capo a tutte le ipotesi di cui all'articolo 45.

La questione finì dinanzi alle sezioni unite della Cassazione. Non ci fu verso! A nulla valse il dire che doveva esserci stata una ragione se si volle usare la sola parola « connessi » senza specificare. Dati i precedenti legislativi, non poteva non venire alla mente dell'interprete la domanda: se il legislatore ha usato un'espressione diversa da quella usata nei precedenti decreti, non è forse chiaro che ha voluto dire cosa diversa? Se avesse, infatti, voluto dire la stessa cosa, avrebbe usato la stessa espressione. È un principio di ermeneutica addirittura banale!

Ma, si ripete, non ci fu verso: le sezioni unite della Cassazione statuirono che, nonostante mancasse il consueto richiamo specifico al n. 2 dell'articolo 45, la parola « connessi » bisognava intenderla come riferibile soltanto alla connessione materiale!

BERLINGUER. Quando si trattava di partigiani, naturalmente.

GULLO. Infatti la Cassazione decideva contro partigiani e decideva così: annullava cioè completamente quella che era stata la volontà precisa del legislatore, manifestatasi così chiaramente anche nell'*iter* del provvedimento.

Ora dobbiamo tener presente questo, onorevole Dominedò: quando ella, per escludere i reati connessi, dice che noi non possiamo volere che nell'amnistia sia compresa la violenza carnale e non so che cos'altro, e cita i delitti che suscitano un allarme maggiore, ella fa della demagogia (mi consenta senza altro di qualificarla demagogia, e della peggiore), perché non si è trattato mai, nè si tratta di tali delitti. Moranino, quando è stato condannato, non aveva commesso nessuna violenza carnale. Aveva dato un ordine che poteva essere anche errato, ma un ordine che egli in quel momento riteneva in buona fede fosse giustificato dalle imperiose necessità della guerra. Non si trattava affatto di violenza carnale o degli altri nefandi delitti che ella ha citato per sostenere che i reati connessi non devono essere compresi.

Devono essere invece compresi, necessariamente, se vogliamo sul serio la pacificazione, se vogliamo sul serio che questo provvedimento di clemenza porti a quella pacificazione completa di cui ella parla nella relazione. Ma il provvedimento, com'è ora formulato, non porterà alla pacificazione; non chiuderà la tragica vicenda, se si lascia in piedi l'articolo 1; in quanto vi saranno i reati « connessi » con reati più specificamente politici, i quali sfuggiranno all'amnistia e lasceranno degli strascichi penosi, delle amare recriminazioni, e determineranno in breve termine richieste di nuovi provvedimenti di clemenza.

DOMINEDÒ, *Relatore*. Ella dimentica i motivi anche parziali dell'articolo 8, che generano l'accessorietà.

GULLO. Ella, in questo momento, volge la sua attenzione al delitto principale, il quale può essere politico anche per le ragioni accennate. Noi parliamo di delitti connessi col principale. Siamo d'accordo che è stata una colossale ingiustizia dichiarare delitti comuni tanti di questi delitti connessi; ma purtroppo è stato così. Contro ogni evidenza, tanti delitti sicuramente politici, anzi addirittura atti di guerra, sono stati tuttavia dichiarati reati comuni.

Pertanto, nel momento in cui diciamo di volere la pacificazione, dobbiamo chiederci come mai la pacificazione non v'è stata ancora. Essa non v'è stata perchè qualche cosa è intervenuto che ne ha ostacolato la realizzazione.

Noi possiamo dire con orgoglio che la pacificazione la volevamo fin dal primo anno del nuovo ordinamento repubblicano; onde i vari provvedimenti di clemenza. Tuttavia essa non è stata ottenuta. Perchè non è stata ottenuta, pur avendo fatto se non proprio tutto, certamente molto di quello che secondo noi era necessario fare? Essa non è stata ottenuta perchè si sono avute non poche dolorose vicende giudiziarie, attraverso le quali i delitti che erano sicuramente politici o addirittura atti di guerra sono stati dichiarati delitti comuni.

In considerazione di questa esperienza, noi dobbiamo pertanto predisporre un provvedimento che porti sicuramente e finalmente all'auspicata completa pacificazione.

Ora, se noi escludiamo i delitti connessi, dimostriamo di non volere la pacificazione.

Tanto meno si capisce perchè siano stati esclusi i fatti inerenti ad azioni di guerra. Ne ho cercato invano il motivo nella relazione. Questi fatti sono meno meritevoli di clemenza

di quanto non sia il fatto politico? Vorrei sentire un po' la ragione di tale esclusione. È evidente che, non includendo i delitti connessi, nè i fatti inerenti ad azioni di guerra, questa volta facciamo addirittura dei passi indietro, perchè nel decreto del 1953, insieme col delitto politico, di cui si parla anche ora nell'articolo 1 del presente provvedimento, si faceva anche riferimento ai delitti connessi e ai fatti inerenti ad azioni di guerra.

Ora, perchè mai e come mai giustificate questo passo indietro che fate col presente testo legislativo, in patente contrasto con quanto voi stessi dite nella relazione, di voler cioè conseguire il fine della completa pacificazione? Ma voi non lo conseguite, se lasciate ancora in carcere imputati di fatti inerenti ad azioni di guerra, ossia di fatti che dovrebbero essere in prima linea, allorchando si parla di amnistia e di provvedimenti di clemenza. Come potete presumere, come potete sperare in tal modo di ottenere quel fine che pure dite di proporvi nella vostra relazione?

È il passo ora (sempre fermandomi su poche considerazioni di carattere generale) alla esclusione dal beneficio dell'amnistia e dell'indulto di molteplici reati, lasciando — si capisce — come ho detto all'inizio, che la cosa in maniera specifica venga sviluppata ed illustrata da coloro che discuteranno i vari emendamenti presentati da noi e da colleghi di altre parti.

Onorevole ministro, nelle mie velleità (chiamiamole velleità o come volete voi) di natura giuridica, mi son proposto questo problema: data l'affermazione categorica contenuta nella Costituzione, ossia che tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge, può essere costituzionalmente impugnata, appunto come cosa contraria alla Costituzione, l'esclusione di alcuni reati dal beneficio dell'amnistia, reati che sarebbero compresi nel beneficio, se appunto non ci fosse questa esclusione? Pongo il problema, non presumo ora di risolverlo. È costituzionale tutto ciò? Si risponde: vi è la gravità di alcuni reati, vi è l'allarme sociale che tali reati suscitano nella collettività nazionale. Ma tutte queste sono ragioni che già il legislatore ha valutato e pesato, ed ha valutato e pesato nel momento in cui il reato più grave che ha suscitato maggiore allarme sociale è stato punito con una sanzione più severa di quella che invece si ha in confronto di reati meno gravi, che hanno suscitato un minor allarme sociale.

Pongo il quesito se sia costituzionale questa esclusione di reati obiettivamente considerati.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

Penso che una volta concessa un'amnistia, la quale comprende determinati reati, compresi entro un fissato limite, tutti i reati che entrano in quell'ambito, che sono contenuti in quel limite, hanno il diritto (lasciatemi passare l'espressione) di essere compresi nell'amnistia. Soltanto le esclusioni per ragioni soggettive ubbidiscono a un criterio costituzionalmente legittimo. Così, ad esempio, quando vengono esclusi dall'amnistia coloro a cui sono state precedentemente inflitte condanne superiori ai cinque o ai tre anni di reclusione. In questo caso ricorrono condizioni di indole generale che giustificano pienamente l'esclusione.

Se tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge, devono essere uguali anche di fronte a quella particolare legge che è il provvedimento di amnistia. Noi non possiamo fare, in questo caso, un trattamento diverso da cittadino a cittadino.

La considerazione che il reato rivesta una particolare gravità o abbia suscitato un eccezionale allarme non rappresenta un motivo costituzionalmente legittimo, anche perché non risponde completamente a verità che il reato, di per se stesso, sia sempre da considerare di una determinata gravità e che susciti sempre uno stesso allarme sociale per il suo carattere intrinseco.

Vi può essere, ad esempio, un reato di peculato, di per sé non grave, che assume tuttavia un speciale carattere di gravità per le particolari condizioni ambientali esistenti al tempo in cui esso è stato commesso; tale reato viene così ad assumere — per circostanze del tutto eccezionali — una gravità che di solito non ha, e desta quindi un allarme sociale che normalmente non suscita.

Ora sarebbe veramente strano che il legislatore volesse escludere dall'amnistia un cittadino soltanto perché il reato che egli ha commesso, ha assunto un carattere di particolare gravità per la eccezionale situazione ambientale del momento...

DOMINEDÒ, *Relatore*. Si tratta di una esclusione valida per tutti i responsabili del medesimo reato, in base al principio della *paris condicio*.

GULLO. Se il reato rientra nell'amnistia in quanto è punito con un limite di pena tale che ad esso possa estendersi il beneficio, non penso che si abbia il diritto di escludere dalla stessa amnistia chi tale reato ha commesso. Se il legislatore ha previsto una pena alla quale si ritiene applicabile l'amnistia, ciò significa che l'allarme sociale determinato dal reato non riveste quella maggiore gravità

che si pretenderebbe invece di riscontrare al fine di impedire così che ad esso possa applicarsi l'amnistia.

Il problema costituzionale che ho prospettato è stato semplicemente proposto e non risolto, giacché non ho questa pretesa; ma ritengo che le esclusioni soltanto obiettive, che non si rifanno cioè a condizioni subiettive dei cittadini, non possano essere considerate perfettamente conformi al dettato costituzionale, in quanto determinano disparità di trattamento che non sono giustificate.

Un altro aspetto del provvedimento, che merita attenzione, è quello relativo ai reati commessi successivamente al 18 giugno 1946 e punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena.

Anche qui siamo in materia di delitti di natura politica, ossia compresi nell'articolo 8 del codice penale. Non intendo soffermarmi sul limite di quattro anni (al riguardo vi sono proposte per elevare tale limite a dieci o, subordinatamente, almeno a sei anni); parlo dei delitti perseguibili, commessi in questo periodo di tempo, di natura non propriamente politica ma sociale o sindacale. Se si pone mente a questi ultimi delitti occorre pensare agli interessi che si muovono e che determinano la consumazione del fatto, che sono causa e motivo dell'agitazione da cui il fatto stesso sorge. Durante gli scioperi, le manifestazioni, le agitazioni di natura sociale o sindacale è quasi inevitabile che sopravvengano fatti che, pur se rivestono un carattere delittuoso, sono esclusivamente riferibili alle eccezionali condizioni ambientali che si sono create in dipendenza della giusta difesa di interessi e di diritti di larghe categorie di lavoratori. Non vedo perciò perché tali fatti debbano essere trattati in maniera diversa da quelli più propriamente politici.

Per quanto riguarda le esclusioni ho udito che, oltre quelle dirette, si vuole, per alcuni delitti di vilipendio lasciare al Capo dello Stato la facoltà di includerli o di escluderli. Esaminiamo anche questo aspetto della questione con spirito sereno, senza lasciarci fuorviare da partiti presi o da formule vuote di senso. L'Italia in questo momento è il paese che presenta una eccezionale frequenza di delitti di vilipendio. Siamo arrivati al punto che ci troviamo a dover rispondere di vilipendio per i fatti più tenui e insignificanti; non vi è persona che rivesta l'ufficio più modesto la quale non venga considerata come il rappresentante di tutta un'istituzione statale, per cui dire ad essa una parola meno

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

che conveniente significa rendersi senz'altro colpevoli di vilipendio.

Un tempo il vilipendio era un reato rarissimo; ma ora, se entrate in qualsiasi aula di giustizia, troverete che frequentissimi sono i processi per vilipendio: vilipendio all'esercito, al Capo dello Stato, al Parlamento, all'autorità giudiziaria, alla bandiera, alla nazione, ecc.

Se questo è vero, come è vero, andiamo cauti nell'escludere questi reati.

Non aggiungo altro a queste considerazioni di ordine generale, se non l'augurio che da questa discussione venga fuori un provvedimento di clemenza che ristabilisca un clima di pacificazione, che stenda un oblio completo sulle drammatiche vicende degli ultimi anni della vita nazionale; un provvedimento, insomma, che sia degno della nostra repubblica e dei nostri liberi ordinamenti; un provvedimento che, nel ricordo del decennale dell'entrata in vigore della nostra legge fondamentale, sia degno della Costituzione repubblicana e dei larghi diritti che la Costituzione stessa riconosce alla collettività nazionale. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

SCHIANO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCHIANO. La formulazione del primo comma dell'articolo 1 (in ciò risiede la mia principale preoccupazione) devolve al magistrato la facoltà di definire o meno politico il reato. Questa preoccupazione non è infondata, alla luce dell'esperienza acquisita.

Avrei preferito che in Commissione fosse stata accolta tale mia preoccupazione e relativa formulazione ed abolita la parola « politica », con l'aggiunta delle seguenti « reati comunque riferibili a fatti bellici o a lotte politiche e sociali, commessi nel territorio occupato o nelle zone di occupazione, per tutta la durata e fino al 18 giugno 1946 ».

La mia preoccupazione è che si possa commettere lo stesso errore a cui ha dato luogo la precedente amnistia, della quale in effetti non hanno potuto giovare molti partigiani o componenti le formazioni partigiane, che in occasione di eventi eccezionali commisero reati che il magistrato, all'atto pratico, non ha ritenuto rientrassero nella sfera di applicazione dell'amnistia. Pertanto centinaia di partigiani furono condannati e molti si trovano ancora in carcere.

Inutilmente, innanzi al magistrato, abbiamo fatto richiamo al principio del reato politico, alla dottrina che ci ha insegnato il Manzini. Tra le tante, ultima la sentenza 17 gennaio 1959 della Corte di cassazione ha

continuato a ritenere reato comune un fatto compiuto per ragioni politiche ed in occasione degli eventi rivoluzionari, come del resto era stato fatto anche per atti compiuti da partigiani ai fini di procurare alimenti ad una formazione partigiana. Per contro, come è noto, i reati commessi dai fascisti e dai collaborazionisti sono stati facilmente ritenuti politici, per il fatto che coloro che militavano da quella parte indossavano una divisa ed avevano un chiaro inquadramento. Invece i partigiani vestivano in abiti civili ed erano inquadrati in corpi irregolari.

Affinché venisse sanata questa situazione noi, pur avendo talune prevenzioni nei riguardi delle amnistie, specie quando siano troppo ricorrenti, ci dichiarammo favorevoli ad una larga amnistia, perché avvenisse seriamente una pacificazione senza finzioni e senza una sia pure indiretta diminuzione delle ragioni ideali e della portata storica e giuridica del grande evento che portò alla liberazione. Noi, tuttavia, non possiamo accettare il principio contenuto nel progetto governativo e che è stato ripreso dalla Commissione, secondo il quale non deve essere presa in alcuna considerazione « la parte in cui militavano i responsabili dei reati politici ». Durante la discussione fatta in Commissione, esaminando l'articolo 1, fu detto che si intendeva concedere il massimo e definitivo beneficio a coloro che nel periodo 25 luglio 1943 - 18 giugno 1946 avessero commesso i reati previsti dallo stesso articolo. Senonché, l'ampiezza di tale articolo è assai limitata, anzi vi sono state delle esclusioni precise che vanno respinte e che la Camera non può accettare. Ad esempio, - come innanzi dicevo - non sono chiaramente contemplati i reati connessi o occasionati dagli eventi eccezionali di cui si è parlato. Il magistrato resta troppo spesso fermo su certe posizioni, né vuole estendere l'interpretazione delle norme alla valutazione politica del fatto. È bene che noi teniamo conto di questa amara esperienza, amara anche per la parte che rappresento. L'esperienza ci ha insegnato in che modo il magistrato considera un reato commesso in quei tempi: Si sono avute - come dicevo innanzi - gravi condanne per reati commessi durante la lotta partigiana per reati commessi per assicurare il sostentamento delle formazioni partigiane. Vi sono state delle condanne perché i partigiani si erano appropriati, ai rilevati fini, di un po' di farina o di una gallina. Vi sono centinaia di casi simili in cui si sono avute gravi condanne, perché questi atti sono stati considerati vere e proprie rapine o atti di saccheggio.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

Non sono stati inclusi alcuni reati commessi a mezzo della stampa come il vilipendio e così i reati militari, finanziari o fiscali sulla inclusione dei quali ultimi insistiamo.

Esaminando l'articolo 1, i limiti di pena appaiono troppo ristretti, onde la necessità di ampliarli e di ampliare anche la formula in tutto il suo contenuto come preciserò. Ma, allo stato delle cose come potrà allargarsi la possibilità del beneficio e della clemenza? L'ampliamento che mi permetto di auspicare è collegato altresì ad una preoccupazione di natura costituzionale che io manifestai per primo in Commissione. L'articolo 1 del disegno di legge stabilisce: il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia eccetera... È a questo proposito appunto che si è sollevata l'eccezione di incostituzionalità, rilievo che ha avuto anche un seguito qui in aula. Abbiamo visto stamani, pur essendosi limitata la discussione al solo articolo 1, che l'eccezione è stata risolta. Ripeto, fui io a sollevare questa eccezione ed ho avuto al riguardo anche dei rimproveri da parte di cari e vecchi amici, perché in tal modo — secondo loro — si sarebbe ritardata l'emanazione del provvedimento. Ora, io mi rendo conto di questa urgenza, ma non posso fare a meno di osservare che se si fosse nettamente applicato l'articolo 79 della Costituzione secondo cui l'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere, noi certamente saremmo stati in grado di consentire al Presidente della Repubblica di emanare per il 2 giugno prossimo l'apposito decreto. Ripeto, in base all'articolo 79 della Costituzione è il Presidente della Repubblica a concedere l'amnistia e l'indulto. In altri termini, è una sua potestà che egli esercita, sia pure su autorizzazione delle Camere, le quali eccitano, dicono i costituzionalisti, il Presidente della Repubblica, appunto in virtù all'articolo 79 a concedere l'amnistia.

La delegazione a concedere l'amnistia con la legge che si discute non dovrebbe quindi essere troppo dettagliata e rigorosamente definita in ogni particolare, al fine di non sminuire o svuotare la prerogativa del Presidente della Repubblica. Diversamente al Presidente non si lascerebbe che la promulgazione, come per una qualsiasi legge, a norma dell'articolo 87. In tale deprecabile ipotesi la delega prevista dall'articolo 76 sarebbe di maggiore ampiezza e di natura superiore a quella prevista dall'articolo 79. Il che non è concepibile perché con l'articolo

76 le Camere delegano al Governo la funzione legislativa, che è prerogativa propria, e tale trasferimento di potere avviene secondo principi e criteri direttivi, con la limitazione del tempo e dell'oggetto. Con l'articolo 79 invece le Camere non delegano una prerogativa propria, in quanto l'amnistia è concessa dal Presidente della Repubblica ed è lui che ne ha la potestà.

È chiaro quindi il significato della delegazione in esame. Vorrei qui rilevare che l'egregio presidente della Commissione, assai sensibile al problema venendo incontro alla mia preoccupazione ha, col suo acume, trovato la formula del « concorso di poteri », e lo precisa nella relazione. Vorrei sapere come avviene questo concorso e come si sviluppa. Io accenno appena a questo problema, rimettendomi all'Assemblea e principalmente al presidente della Commissione, al quale mi permetto di chiedere qualche delucidazione. Anche se non detto espressamente, deve essere ritenuto per acquisito che il Presidente della Repubblica dovrà apportare il suo contributo. Onde la presente legge di delegazione — ripeto — non dovrebbe essere rigidamente compilata in tutti i particolari e in tutti i casi dettagliatamente specificati, giacché si verrebbe così involontariamente a limitare la potestà del Presidente.

È questione di natura costituzionale e nel contempo sostanziale e pratica, in quanto sono portato a pensare che, specie per taluni reati che il disegno di legge si è preoccupato di escludere, la potestà e la magnanimità del primo magistrato della Repubblica verrebbero incontro alle istanze vivamente formulate includendoli nel provvedimento di clemenza. Sono del pari convinto che, se non fossero poste precise e dettagliate formulazioni né rigide limitazioni al Presidente della Repubblica con la legge di delegazione, nel decreto presidenziale verrebbero probabilmente inclusi altri reati ed elevati i limiti di pena che, invero, sono troppo bassi nell'articolo 1 alla lettera b), addirittura inferiori a quelli contenuti nel disegno di legge governativo.

Quando in Commissione per primo sommessamente sollevai tale eccezione mi fu eccepita la ragione dell'urgenza collegata alle pressanti aspettative degli interessati. Sono convinto che è bene andare incontro ai desideri del paese. Noi non possiamo neanche lontanamente accettare, però, che vi siano pressioni o influenze dall'esterno, come non possiamo ammettere che vi siano addirittura delle manifestazioni in carcere.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 13 MAGGIO 1959

Mi rendo conto delle esigenze e delle necessità esistenti, ma, a mio giudizio, ripeto che, se avessimo seguito la via maestra che ci indica l'articolo 79 della Costituzione, indubbiamente avremmo fatto prima.

Onorevoli colleghi, è nei voti di tutti un provvedimento di clemenza capace di portare seriamente ad una pacificazione degli spiriti. Facciamo in modo che, con la nostra delegazione ampia e in termini più generici, comunque non rigida, in conformità all'articolo 79 della Costituzione, al Presidente della Repubblica sia lasciata la possibilità di dare al provvedimento il suo contributo, così come è auspicato dalla relazione. Vorrei che il relatore nel rispondere chiarisse ed ampliasse il concetto del concorso dei poteri, onde, al più presto, venga emesso un decreto che tenga conto delle istanze rappresentate da ogni parte e principalmente delle richieste da noi formulate, che riguardano coloro i quali con il loro sacrificio contribuirono a creare le fondamenta delle istituzioni che ci regolano, coloro cioè che completarono l'opera risorgimentale.

Bene arrivi questa amnistia in occasione delle celebrazioni del centenario dei fasti del Risorgimento. È in questa occasione che deve essere emesso e così giustificato il provvedimento di clemenza.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

#### Approvazioni in Commissione.

PRESIDENTE. Nelle riunioni di stamane delle Commissioni in sede legislativa sono stati approvati i seguenti provvedimenti:

dalla II Commissione (Affari interni):

« Esenzione dal limite di età per il concorso all'ammissione al corso allievi sottuffi-

ciali del Corno delle guardie di pubblica sicurezza e del Corpo degli agenti di custodia » (Approvato dalla I Commissione del Senato) (1029);

COLITTO: « Modifica dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1957, n. 678 » (635) (Con modificazioni);

dalla IV Commissione (Giustizia):

« Soppressione dell'elenco speciale di cui all'articolo 1 del regio decreto 3 settembre 1926, n. 1660, contenente norme relative all'esercizio professionale e alla iscrizione nell'albo degli architetti e dei tecnici (Baumeister) delle nuove province » (477);

dall'VIII Commissione (Istruzione):

TITOMANLIO VITTORIA: « Modificazione dell'articolo 295 del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, concernente l'approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare » (641) (Con modificazioni) dichiarando nello stesso tempo assorbita la proposta di legge Grasso Nicolosi Anna ed altri: « Graduatoria unica nei concorsi, incarichi, trasferimenti della scuola elementare » (196), che sarà cancellata dall'ordine del giorno;

« Norme per l'equiparazione degli studi compiuti presso l'Accademia militare e le scuole di applicazione dell'esercito al biennio propedeutico di ingegneria » (Approvato dalla VI Commissione del Senato) (975).

**La seduta termina alle 14.**

---

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. VITTORIO FALZONE

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI