

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1058

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MOLINARI, ZUFFA, PECCHIOLI,
SALVATO, PICCOLI, PELLEGRINO, GUALTIERI, DE PAOLI,
BRUTTI, PINTO, MAISANO GRASSI, ROCCHI, DE MATTEO, FABJ
RAMOUS, BETTONI BRANDANI, TRONTI, SALVI, VINCI, LOPEZ,
DE ROSA, TEDESCO TATÒ, BARBIERI, CASTIGLIONE, SENESI,
BOFFARDI, DIONISI, RAPISARDA, BENETTON, COVI, COPPI e
RONZANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 MARZO 1993

Concessione di indulto per le pene relative a reati
commessi con finalità di terrorismo

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - Con questo progetto, preso atto dell'estinguersi del fenomeno del terrorismo sorto negli anni '70, noi intendiamo prospettare un riequilibrio delle pene e, nel rispetto del dettato e dello spirito della norma costituzionale, proporre un indulto da applicarsi alle condanne conseguite per reati definiti di terrorismo commessi e giudicati con la legislazione dell'emergenza.

Questo provvedimento interviene - vedremo più avanti con quali effetti - su un soggetto residuale, estremamente circoscritto nelle dimensioni numeriche, ed affonda le sue motivazioni nelle ragioni essenziali di giustizia e umanità.

Esso riprende nella sostanza la proposta di legge (atto Camera n. 4395, X legislatura) presentata il 6 dicembre 1989, prima firmataria l'onorevole Balbo e, al contempo, la vuole arricchire con dati e considerazioni nuove che - dopo i cambiamenti intervenuti dal 1989 ad oggi - collocano questo provvedimento in uno scenario affatto diverso e più motivato che in passato.

Prima di tutto, vorremmo sottolineare le dimensioni quantitative sulle quali un eventuale condono andrebbe ad agire.

Le persone condannate per reati commessi con finalità di terrorismo attualmente detenute sono circa duecentosessanta. Cinquanta di queste sono donne. Cifre oscillanti, per via dei continui va e vieni indotti da residui di pena da scontare da chi già libero o da chi, come nel caso del processo Moro-ter, uscito per scadenza dei termini di custodia cautelare, dovrà rientrare in carcere alla fine del terzo grado di giudizio, quello di Cassazione.

La maggioranza di questi duecentosessanta è stata arrestata nel triennio 1980-82, ha una età media di trentanove-quaranta anni

ed ha già scontato dieci-dodici anni di carcerazione.

Se consideriamo che recentissime ricerche calcolano tra le quattromila e le cinquemila le persone che, nell'arco di poco più di un decennio, hanno varcato i cancelli del carcere per fatti inerenti alla sovversione armata e al fenomeno terroristico degli anni '70, è facile considerare questi duecentosessanta come cifra meramente residuale. Residualità che, del resto, non è certo soltanto quantitativa se si riflette sulla discontinuità storica che separa il presente, che vive oggi il nostro Paese, da quei contesti sociali, politici e culturali entro cui le organizzazioni armate ebbero origine e si svilupparono.

La necessità di un riequilibrio delle pene è una delle ragioni fondamentali di questa proposta.

Come è noto, negli anni '70, a fronte dell'attacco terroristico, sono state approvate varie leggi che sono state chiamate «di emergenza». Così pure carattere emergenziale ha avuto l'andamento dei processi. Alle une e agli altri sono conseguiti non indifferenti aggravii di pena: a parità di reato commesso, la sanzione è stata molto più severa di quella che sarebbe stata nella situazione ordinaria.

Richiamiamo, per esemplificare il problema, l'attenzione sull'articolo 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15:

«Per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo, la pena è aumentata della metà, salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato.

Quando concorrono altre circostanze aggravanti, si applica per primo l'aumento

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di pena previsto per la circostanza aggravante di cui al comma precedente.

Le circostanze attenuanti concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa ed alle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

Altre leggi e andamenti processuali hanno altresì contribuito a determinare, a parità di reato, un forte squilibrio tra i condannati per fatti comuni e quelli per fatti di terrorismo. Ricordiamo, ad esempio, la legge 18 aprile 1975, n. 110, sulle armi, che ha innalzato la pena per detenzione di un'arma da guerra con finalità di sovversione dello Stato o di terrorismo alla reclusione da cinque a quindici anni; senza tale finalità lo stesso reato è punito con una pena che va da uno a otto anni. Inoltre, gli imputati e i condannati per fatti di terrorismo sono stati esplicitamente esclusi dall'amnistia e dal condono previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1981, n. 744, e, implicitamente, dagli analoghi provvedimenti disposti dal decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1978, n. 413, e dal decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1986, n. 865, che prevedevano l'esclusione di reati, quale la banda armata, caratterizzanti il fenomeno del terrorismo.

Sono state poi applicate, con giurisprudenza pressochè costante, scelte di conduzione processuale che hanno determinato un considerevole inasprimento delle pene. Un terrorista arrestato con armi, ad esempio, veniva giudicato, come dovuto, con rito direttissimo, mentre iniziava l'istruttoria per gli altri reati. I due procedimenti avevano, quindi, svolgimenti diversi nel tempo, con pene autonome che spesso si sono sommate aritmeticamente piuttosto che essere determinate in regime di continuazione, ai sensi dell'articolo 81 del codice penale. Simile conseguenza ha avuto la pressochè costante mancata applicazione della connessione soggettiva, specie per gli imputati in proce-

dimenti iniziati da autorità giudiziarie territorialmente diverse.

Infine, anche i termini di custodia cautelare hanno avuto, per questi particolari imputati, una consistente dilatazione.

Di fronte a questa disparità di trattamento, il recupero di una misura di equilibrio costituisce, a nostro avviso, uno dei motivi essenziali del presente disegno di legge.

Un punto delicato, anche questo da affrontare con il principio del riequilibrio, è quello relativo ai circa ottanta condannati all'ergastolo, che rappresentano un terzo dell'attuale totale dei detenuti per fatti di lotta armata. Come è noto, infatti, con il citato decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, la sanzione dell'ergastolo, nel caso di gravi fatti di sangue, divenne, di fatto, una misura automatica, mentre, nel caso dei reati comuni, essa è soltanto una tra le pene possibili (la più rara).

Il problema del riequilibrio, in questi casi, si pone anche in considerazione del trattamento differenziato che, tra gli stessi condannati per fatti di terrorismo, ha determinato sbilanciamenti che, legittimati sul piano giurisprudenziale in virtù delle leggi d'emergenza, sono tuttavia, con il venir meno di ogni pericolosità soggettiva e oggettiva, recuperabili oggi ad una misura di equità.

Sotto il profilo del venir meno della «pericolosità sociale», questa proposta agisce su persone che, accusate dei reati più gravi, hanno dimostrato da molti anni ormai, in forme concrete, il loro avvenuto reinserimento.

Di tutto ciò danno conferma sia i rappresentanti delle autorità carcerarie, che hanno più costanti e vicini rapporti con loro, sia coloro che, per lavoro, attività culturali o di volontariato (in virtù dell'articolo 17 della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) li frequentano. Anche il Parlamento, recentemente, escludendo - per la prima volta dopo oltre dodici anni - dall'applicazione delle misure repressive anticriminalità i detenuti per reati di terrorismo ha indubbiamente riconosciuto

to il venir meno della pericolosità sociale dei soggetti che hanno preso parte al fenomeno terroristico di quegli anni.

Altre controprove sono date con evidenza manifesta dai fatti che qui si enumerano:

a) oltre le metà dei duecentosessanta reclusi per fatti di terrorismo usufruisce dei benefici della legge 10 ottobre 1986, n. 633 (la cosiddetta «legge Gozzini»), e accede al lavoro esterno; oltre ottanta sono coloro che vivono in regime di semilibertà, circa trentacinque coloro che lavorano all'esterno del carcere e oltre venti coloro che usufruiscono unicamente dei permessi premio. Inclusive in questo 50 per cento ci sono anche quattordici persone condannate all'ergastolo. Per lo più impegnati in associazioni di volontariato, il loro parziale ritorno ad una vita civile e democratica è avvenuto senza traumi ed in forme socialmente utili;

b) scarcerati sei anni fa, dopo cinque-sei anni di reclusione, per decorrenza dei termini di custodia cautelare, molti ex terroristi, con condanne elevate, in questi ultimi mesi si sono consegnati al carcere per scontare la loro pena. In questi sei anni di libertà essi si erano completamente reinseriti nel tessuto produttivo del Paese e si erano, nella maggioranza dei casi, ricostruiti una vita effettiva. In dichiarazioni pubbliche, hanno affermato di volere, con la loro riconsegna, dare una testimonianza concreta del loro avvenuto reinserimento nella vita civile e democratica del Paese. Ad essi dovrà il legislatore dare una risposta che tenga conto della volontà di non sottrarsi a nuova carcerazione dopo un periodo trascorso in libertà, ma sottoposto a particolari misure di controllo.

Al contempo, sempre sotto il profilo del venir meno della pericolosità sociale, occorre anche considerare le circa centotrenta persone attualmente latitanti - per lo più in Francia - per fatti di lotta armata. Per quanto il problema specifico sia rinviato dai firmatari ad ulteriori approfondimenti, è infatti noto - sia alle autorità preposte alla repressione del fenomeno, sia all'opinione pubblica - l'effettivo e dichiarato distacco di queste persone da ogni attività eversiva.

Questi elementi positivi fanno emergere la necessità di un intervento legislativo generale che eviti un uso distorto della discrezionalità nell'adozione dei provvedimenti e, di fatto, una disparità nell'accesso agli istituti previsti. È ormai evidente che gli strumenti predisposti dal legislatore in questi anni per favorire un graduale rientro da una situazione di eccezionalità sono stati necessariamente provvedimenti parziali e temporanei che hanno potuto soltanto affrontare il problema in modo limitato, dando poi luogo a particolari tipizzazioni soggettive.

Vorremmo allora considerare per sommi capi quali effetti avrebbe l'attuazione della presente proposta sui circa duecentosessanta detenuti di cui si è detto, assumendo, come ineludibile, la necessità da parte delle istituzioni di garantirsi - e garantire - gradualità e sicurezza.

Dal punto di vista della gradualità possiamo offrire il seguente esempio: un detenuto per fatti di lotta armata arrestato nel 1982 (ed è il caso più frequente) all'età di ventotto anni e condannato all'ergastolo, con già dieci anni di reclusione alle spalle, con un indulto che commutasse la sua pena perpetua in una pena temporanea di ventuno anni, avrebbe il suo fine pena nel 2003, all'età di quarantanove-cinquanta anni.

La possibilità di abbreviare ulteriormente quel fine pena è connessa alla concessione di benefici premiali che, come è noto, sono misure individuali e sottoposte al diretto controllo dell'autorità giudiziaria, che dovrà di caso in caso valutare la pericolosità sociale del soggetto.

A questo caso - rappresentativo della maggioranza dei detenuti all'ergastolo per fatti di lotta armata - possiamo affiancare quelli estremi ed opposti di:

a) Mario Rossi, un condannato appartenente alla banda armata XXII Ottobre (una delle primissime organizzazioni terroristiche) che, arrestato nel 1971 e attualmente in semilibertà, lascerebbe il carcere per effetto del provvedimento;

b) condannati all'ergastolo arrestati nel 1988-89 che, in caso di applicazione dell'indulto che qui si propone, avrebbero il loro fine pena nel 2010.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Onorevoli senatori, questa proposta intende sottrarsi a tutte le sovradeterminazioni politico-simboliche, quali «perdonismo», «colpo di spugna», «postumi riconoscimenti politici» e riportare la discussione all'oggetto in questione, ovvero alla necessità di

risolvere, sulla base di criteri di giustizia e di umanità, una situazione oggettivamente residuale, numericamente esigua, che offre tuttavia la possibilità di superare una fase di emergenza, drammaticamente vissuta dal nostro Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.*(Indulto)*

1. È concesso l'indulto per le pene relative a reati commessi con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento costituzionale, anche se tale finalità non ha formato oggetto di formale contestazione o condanna, nelle seguenti misure:

a) la pena dell'ergastolo è commutata in quella della reclusione per anni ventuno;

b) le pene detentive temporanee sono ridotte di anni cinque se non superiori ad anni dieci di detenzione, della metà negli altri casi;

c) le pene pecunarie, sole o congiunte alle pene detentive, sono interamente condonate;

d) le pene accessorie, quando conseguono a condanne per le quali è applicato, in tutto o in parte, l'indulto, sono interamente condonate.

Art. 2.*(Esclusioni oggettive)*

1. L'indulto previsto nell'articolo 1 della presente legge non si applica ai reati di cui agli articoli 422 e 285 del codice penale se dalla commissione dei reati stessi sia derivata la morte.

Art. 3.*(Applicazione dell'indulto)*

1. L'indulto si applica sul cumulo delle pene anche se stabilito in applicazione della legge 18 febbraio 1987, n. 34.

Art. 4.

*(Applicazione dell'indulto
in caso di continuazione)*

1. Quando vi è stata condanna ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, del codice penale, ove necessario, il giudice, con l'osservanza delle forme previste per gli incidenti di esecuzione, applica l'indulto determinando la quantità di pena condonata per i singoli reati.

Art. 5.

(Revoca dell'indulto)

1. Il beneficio dell'indulto è revocato di diritto qualora chi ne abbia usufruito commetta entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del decreto delegato di cui alla presente legge un delitto della stessa indole per il quale riporti condanna a pena detentiva superiore ad anni due.

Art. 6.

(Computo dei periodi di scarcerazione)

1. Coloro che, imputati per reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, siano stati nel corso del procedimento a loro carico comunque scarcerati, qualora non si sottraggano alla cattura dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna e qualora non abbiano commesso durante il periodo di scarcerazione alcun reato, possono computare, ai fini delle disposizioni di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, il periodo intercorso tra la scarcerazione e l'esecuzione della sentenza.

2. Le stesse disposizioni si applicano, nell'ipotesi di emissione di provvedimento restrittivo della libertà personale emesso a seguito di condanna nel primo e nel secondo grado di giudizio, per i periodi di scarcerazione intercorsi nel corso del procedimento.

Art. 7.

(Termine di efficacia)

1. L'indulto ha efficacia per i reati commessi sino al 31 dicembre 1988.

Art. 8.

*(Termine di applicazione
ed entrata in vigore)*

1. L'indulto si applica entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge.

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