

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1058-A

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATRICE CAPPIELLO)

Comunicata alla Presidenza l'8 febbraio 1994

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

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,
RONZANI e PEZZONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 MARZO 1993

INDICE

Relazione	Pag.	3
Parere della 1 ^a Commissione permanente	»	7
Disegno di legge n. 1058, d'iniziativa dei senatori Molinari ed altri e testo proposto dalla Commissione	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - Questo provvedimento nasce dalla presa d'atto dell'estinguersi del fenomeno del terrorismo sorto negli anni '70, con il solo intento di prospettare un riequilibrio delle pene per reati definiti di terrorismo commessi e giudicati con la legislazione dell'emergenza. Esso si rivolge ad una popolazione carceraria residuale di 276 detenuti, di cui 50 donne, arrestati per lo più nel triennio 1980-1982, con età media di 40 anni e con una pena media già scontata di 15 anni. Si tratta, infatti, di popolazione residuale se si pensa che nell'arco di un decennio sono transitate nelle carceri circa 4.000 persone per fatti inerenti la sovversione armata. Degli attuali 276 detenuti, circa 80 sono condannati all'ergastolo (va ricordato che per gravi fatti di sangue l'ergastolo divenne allora una misura automatica). Alla base di questo provvedimento vi è, inoltre, il presupposto della discontinuità storica rispetto al contrasto sociale e storico in cui le organizzazioni armate allora si svilupparono.

Ma vi è anche la necessità di riequilibrio delle pene. Infatti, durante l'emergenza sono stati approvati la legge 18 aprile 1975, n. 110, che all'articolo 21 ha innalzato la pena per detenzione di arma da guerra, con finalità di terrorismo o sovversione di Stato, alla reclusione da 5 a 15 anni (senza tale finalità la pena va da 1 a 8 anni) e il decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15 (misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica), che all'articolo 1 così prevede: «Per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo, la pena è sempre aumentata della metà, salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato.

Quando concorrono altre circostanze aggravanti, si applica per primo l'aumento di pena previsto per la circostanza aggravante di cui al comma precedente».

Va inoltre ricordato che gli imputati e anche i condannati per fatti di terrorismo sono stati esplicitamente esclusi dalle amnistie e dai condoni previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1981, n. 744, ed implicitamente dal decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1978, n. 413, e dal decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1986, n. 885.

Inoltre il problema del riequilibrio delle pene si pone anche per il venir meno della pericolosità sociale. I soggetti interessati, infatti, hanno dimostrato da ormai molti anni, in forme concrete, il loro reinserimento e, questo, a detta delle autorità penitenziarie, carcerarie e di tutti coloro che, per lavoro o per attività sociali, in ragione dell'articolo 17 della legge 26 luglio 1975, n. 354, li hanno frequentati e continuano a frequentarli.

Per quanto riguarda i dati inerenti questi detenuti rileviamo che dei 276:

- oltre la metà usufruisce dei benefici della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (legge Gozzini), ed accede al lavoro esterno;
- oltre 80 vivono in regime di semilibertà;
- circa 35 detenuti lavorano all'esterno del carcere ed oltre 20 sono coloro che usufruiscono di permessi premio.

Non è quindi «perdonismo» la *ratio* che sorregge questo provvedimento, e non è neppure un colpo di spugna. Infatti con l'approvazione di questo provvedimento, ad esempio, i condannati all'ergastolo finirebbero la pena nel 2010, e cioè, con oltre 20 anni di carcere sulle spalle.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Certamente, già oggi vi è la possibilità di abbreviare la pena con la concessione dei «benefici premiali» - che sono misure individuali sotto il controllo dell'autorità giudiziaria -; purtuttavia riteniamo che, proprio perchè il fenomeno è ormai residuale, non solo sia possibile ma sia necessario evitare l'uso della discrezionalità dei magistrati in materia con l'approvazione di questo provvedimento.

Prima di fare una breve relazione sull'*iter* decisionale che il provvedimento ha avuto in Commissione Giustizia e prima di entrare nel merito del provvedimento medesimo, riteniamo opportuno proporre alcune riflessioni dottrinali in materia.

Partendo, ad esempio, dal giurista Gustavo Zagrebelsky che, nel suo saggio «Sui profili costituzionali di amnistia, indulto e grazia», ha ben evidenziato come da parte di molti studiosi più volte si sia affacciato il dubbio che oggi gli istituti della «clemenza» in materia penale sono anacronistici. Tuttavia molti altri giuristi e la stessa relatrice si sono formati il convincimento che, se c'è stato sicuramente un abuso di tali «istituti», va anche detto che molte riprovazioni della degenerazione degli istituti di clemenza sono prevalentemente di tipo moralistico.

Questi istituti infatti hanno, comunque, una loro ragione d'essere difficilmente contestabile, che è quella di assorbire o attenuare la contraddizione cui dà luogo il vigente sistema normativo penale, sostanziale e processuale di un ordinamento degli uffici giudiziari e degli istituti di pena spesso inadeguato ai tempi, se non addirittura confliggente con i principi costituzionali.

Di fatto, gli istituti di clemenza hanno consentito di far fronte, anche se non sempre correttamente, a tali inconvenienti, senza affrontare il nodo della loro riforma.

Critiche agli istituti di clemenza ci furono già nel pensiero illuminista con il Bentham che, nel suo «*Traité de législation civile et pénale*» affermava che «se le pene sono troppo severe l'atto di clemenza è necessario». Tuttavia egli invitava a fare leggi migliori e a non utilizzare gli istituti di clemenza.

Più tardi, è stato lo stesso Filangieri a giustificare l'istituto della clemenza, soprattutto quando il reato si è così diffuso da determinare con l'applicazione della sanzione prevista per legge una vera e propria crisi economica e sociale.

La relatrice ritiene che il buon uso di questi istituti discenda dalla non contrarietà all'articolo 3 e all'articolo 27, terzo comma (funzione rieducativa della pena), della Costituzione.

Quando parliamo di istituti di clemenza pensiamo alla amnistia, che determina una deroga all'efficacia della norma, e all'indulto che interviene, invece, solo sulle pene e cioè sugli effetti concreti determinati in base alla norma. In particolare il fondamento dell'indulto è un giudizio di inopportunità sulle pene inflitte e non necessariamente sulla legge penale in forza della quale dette pene sono state inflitte. Entrambi questi istituti, pur nella diversità, sono provvedimenti *post factum*. Da più parti, e noi siamo tra costoro, si ritiene giustificato e ragionevole il provvedimento di clemenza quando il giudizio che ne sta a fondamento non riguarda il disvalore dei fatti al momento della loro maturazione, bensì l'inopportunità politica attuale, ora per ora, delle condanne e delle pene anche in ragione del venir meno della pericolosità sociale.

Ora riteniamo opportuno entrare nel merito del testo del disegno di legge che ha come primo firmatario il senatore Molinari, testo che è stato poi emendato grazie al lavoro proficuo prodotto dalla Commissione Giustizia, unitamente al Governo, dopo - va detto - una prima fase di forte farraginosità, lavoro proficuo che ha prodotto questo testo, oggi all'esame dell'Aula, che è sostenuto da numerosi colleghi di altri partiti, come viene testimoniato dai vari sottoscrittori del provvedimento.

Nel merito del provvedimento originario rileviamo che si prevede che venga concesso l'indulto per le pene relative a reati commessi con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento costituzionale ed in particolare che la pena dell'ergastolo venga commutata in quella della reclusione per anni 21 ed infine che le pene detentive

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

temporanee vengano ridotte di anni 5 se non superiori ad anni 10 di detenzione, e della metà negli altri casi.

Inoltre, l'articolo 2 prevede le esclusioni oggettive e precisamente che l'indulto non si applica ai reati di strage. È prevista poi la revoca dell'indulto qualora chi ne abbia usufruito commetta, entro 5 anni, un delitto della stessa indole per il quale riporti condanna a pena detentiva superiore ad anni 2. Di notevole importanza appare, poi, la previsione all'articolo 6 del computo dei periodi di scarcerazione. Mentre per quanto riguarda il termine di efficacia, la previsione è che l'indulto ha efficacia per i reati commessi sino al 31 dicembre 1988.

Occupiamoci, ora di esporre una concisa relazione dell'*iter* di approvazione in Commissione Giustizia del provvedimento. Va ricordato che dopo una prima fase nella quale appare inizialmente chiaro un progressivo raffreddamento di quel sostegno, forse anche a causa di attentati che in quei giorni occupano le pagine dei giornali, il clima di collaborazione si rafforza. Collaborazione che, come dicevamo, probabilmente era venuta meno in quanto alcuni, in quei giorni, con una chiave di lettura forse troppo riduttiva tendevano a collegare nuove bombe con quel fenomeno terroristico, ormai del tutto esauritosi al fine di bloccare questo disegno di legge. Non ci siamo nascosti allora, come non ci nascondiamo oggi, che il significato politico dell'approvazione di questo testo è anche quello di dimostrare la solidità del nostro Stato; uno Stato che, pur nelle difficoltà, sappia guardare al passato e al presente con occhi sereni verso ciò che è scomparso e vigili, invece, verso ciò che, avendo diversa natura, cerca di emergere violentemente.

Dopo queste prime titubanze nel complesso la maggioranza della Commissione inizia un lavoro approfondito sul testo nel presupposto che dopo troppi tentativi ora sarebbe ingiusto sopprimere le speranze di un ritorno alla vita normale da parte dei detenuti per fatti di terrorismo; persone che in media hanno già scontato intorno ai 15 anni. Dopo una sostenuta discussione gene-

rale in Commissione viene costituito il comitato ristretto, per consentire ai gruppi parlamentari di confrontarsi in modo più aperto sia sull'azione politica di fondo che sulle implicazioni da essa scaturenti sul piano tecnico.

Anche l'avvio del comitato ristretto risente di una qualche farraginosità, forse a causa della iniziale mancata presenza del Governo, che pur aveva preannunciato alcuni emendamenti.

Ma in breve tempo quella importante e proficua collaborazione tra Parlamento e Governo, necessaria per l'approvazione di un provvedimento, viene ritrovata pur nel rispetto dei propri ruoli.

Anche nel comitato ristretto si ritrova, in linea di massima, quel generalizzato consenso politico manifestato in favore del riequilibrio delle pene, con alcune eccezioni da parte dei colleghi della Lega e del Movimento sociale. Vengono così modificati i seguenti articoli: l'articolo 1 che prevede l'indulto per condanna a pene temporanee; l'articolo 2 che prevede l'indulto per condanna alla pena dell'ergastolo e l'articolo 9 sull'entrata in vigore del provvedimento.

In Commissione la relatrice riferisce sugli esiti a cui è pervenuto il comitato ristretto e vengono presentati nella nuova sede alcuni emendamenti al testo; in particolare il Governo si dichiara favorevole a quattro emendamenti tre dei quali presentati dai colleghi Zuffa, Salvato, Molinari ed uno dal collega Pinto. Due di questi emendamenti vengono approvati e due respinti. Per quanto riguarda questi ultimi riteniamo doveroso accennare al dibattito acceso che vi è stato sull'emendamento Pinto che, con l'intento di offrire un ulteriore strumento utile per l'accertamento della verità, aveva previsto che la pena dell'ergastolo potesse essere commutata ulteriormente con quella della reclusione per anni 14 nel caso in cui il condannato offrisse un rilevante contributo alla completa ricostruzione dei fatti dei quali era stato partecipe o autore.

Tale emendamento veniva respinto dalla maggioranza della Commissione, anche perchè con esso era sembrato si volesse

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

introdurre un carattere di diritto premiale che mal si concilia con la volontà unilaterale dello Stato di emanare un provvedimento di clemenza.

Analoga sorte ha avuto l'emendamento Zuffa, Salvato, Molinari che prevedeva, al comma 3 dell'articolo 2, la soppressione delle parole «ovvero tiene comportamenti incompatibili con la precedente condotta», emendamento che nella illustrazione dei proponenti avrebbe avuto il compito di evitare abnormi differenziazioni di trattamento sanzionatorio.

Esaminati e votati gli emendamenti presentati in Commissione i componenti della Commissione Giustizia si pronunciavano sul nuovo testo così emendato con le soggettive dichiarazioni di voto.

In particolare il senatore Molinari manifestava soddisfazione ancorchè non completa per il testo, a causa della mancata approvazione del proprio emendamento all'articolo 2, comma 3, ed in tal senso si pronunciava anche il senatore Meriggi, riservandosi su questo punto di presentare un emendamento in Aula. Il senatore Brutti, ribadendo l'orientamento contrario della sua parte politica, rispetto all'emendamento proposto dal senatore Pinto, non accolto in Commissione, e da noi precedentemente ricordato, esprimeva una valutazione positiva sul testo globalmente considerato. Il senatore Castiglione mostrava soddisfazione per l'andamento del dibattito che aveva permesso di licenziare per l'Aula un testo articolato molto equilibrato, considerando tale scelta quale segnale di saggezza dello Stato democratico, che si dimostra in grado di offrire scelte al contempo forti ed eque. Il senatore Di Lembo dichiarava di approvare il lavoro svolto dalla Commissione che aveva esaurito i suoi compiti.

La relatrice invitava il Presidente Riz a sollecitare presso la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari una rapida iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea del provvedimento in esame.

Il Presidente Riz annunciava la sua astensione, deplorando la scelta della Com-

missione che non aveva voluto includere nel testo tutti i reati politici, limitandosi, invece, a contemplare solo quelli a specifica finalità di terrorismo o di eversione.

Il Ministro Conso confermava la propria disponibilità e quella del Governo a dare anche in Assemblea il suo apporto per l'approvazione del testo.

La Commissione dava, infine, mandato alla relatrice di riferire in Assemblea in senso favorevole sul disegno di legge, con le modificazioni accolte.

Tuttavia, purtroppo, nel frattempo, il Presidente della Repubblica decideva lo scioglimento anticipato delle Camere e, conseguentemente, anche in questa legislatura questo provvedimento di così grande rilievo, in quanto volto a contribuire alla pacificazione sociale, pur nel rispetto del dolore mai venuto meno dei parenti delle vittime del terrorismo, non sarebbe stato più approvato.

Sia concesso da ultimo alla relatrice di esprimere - comunque - grande soddisfazione per l'approvazione almeno in Commissione Giustizia di questo provvedimento. Mai prima d'ora, infatti, in nessuna altra legislatura, si era approdati a questo primo ed importante risultato.

Un provvedimento, si vuole nuovamente ricordare, che non risponde nè a ragioni di «perdonismo» nè vuol essere un colpo di spugna, ma risponde unicamente alla esigenza di un riequilibrio delle pene a favore dei 276 detenuti che, nonostante la maggior parte di essi abbia già mediamente scontato circa 15 anni, indipendentemente dall'essersi o meno macchiati di fatti di sangue, rischia di veder vanificata qualsiasi speranza di totale reinserimento sociale.

Ci si augura che questo nostro lavoro possa risultare utile e proficuo ai parlamentari della prossima legislatura che si auspica vorranno riprendere questo lavoro per giungere definitivamente ad un testo approvato dai due rami del Parlamento.

CAPPIELLO, *relatrice*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: SAPORITO)

12 gennaio 1994

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MOLINARI ED ALTRI

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.

cfr. articolo 1, comma 1, lettera a).

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.
*(Indulto
per condanne a pene temporanee)*

1. È concesso indulto nella misura pari a un terzo della pena inflitta per le pene detentive e per l'intero ammontare delle pene pecunarie inflitte per reati che risultano commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale.

cfr. articolo 2, comma 1;

2. È concesso indulto, per intero, per le pene accessorie, conseguenti alle condanne per le quali è applicato l'indulto.

Art. 2.*(Indulto per condanna alla pena dell'ergastolo)*

1. La pena dell'ergastolo inflitta per reati che risultano commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale è commutata in quella della reclusione per anni 21, salvo che risulti che il condannato appartenga a organizzazioni terroristiche o eversive.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo d'iniziativa dei proponenti*)

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

2. Il provvedimento previsto dal comma 1 è adottato con ordinanza dal giudice dell'esecuzione, con il procedimento di cui agli articoli 666 e seguenti del codice di procedura penale.

3. La commutazione di pena applicata in base ai commi 1 e 2 è revocata se chi ne ha beneficiato commette un nuovo delitto di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale ovvero tiene comportamenti incompatibili con la precedente condotta. Alla revoca provvede il giudice dell'esecuzione con il procedimento di cui agli articoli 666 e seguenti del codice di procedura penale.

4. Si applicano le disposizioni dell'articolo 1, comma 2, in quanto compatibili.

Art. 3.

(Esclusioni oggettive)

1. I benefici di cui agli articoli 1 e 2 non sono applicabili quando la condanna concerne anche i delitti di strage di cui agli articoli 285 e 422 del codice penale se da essi è derivata la morte.

Art. 4.

*(Applicazione dell'indulto)**Identico.*

Art. 5.

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

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: Testo d'iniziativa dei proponenti)

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 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.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 6.

(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 **della presente legge**, un delitto della stessa indole per il quale riporti condanna a pena detentiva superiore ad anni due.

Art. 7.

(Computo dei periodi di scarcerazione)

Identico.

Art. 8.

(Termine di efficacia)

Identico.

(Segue: Testo d'iniziativa dei proponenti)

Art. 8.

**(Termine di applicazione
ed entrata in vigore)**

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

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

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 9.

(Entrata in vigore)

Soppresso

1. Identico.

