

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3259

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MELLINI, TEODORI, RUTELLI, AGLIETTA, STANZANI GHEDINI,
CALDERISI, PANNELLA, VESCE, FACCIO**

Presentata il 17 ottobre 1988

**Abrogazione di alcuni articoli del codice penale
relativi ai reati associativi**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le possibili prospettive di uscita dalla cosiddetta emergenza sono da ormai qualche anno al centro di un dibattito che si è sviluppato essenzialmente nell'ambito pubblicitico e convegnistico.

Riteniamo che sia non più dilazionabile l'esigenza di trasferire una tematica di tale rilievo sociale e istituzionale nella sede che più le compete. Non c'è dubbio, del resto, che proprio le numerose leggi speciali approvate negli anni scorsi dal Parlamento debbano costituire l'oggetto principale di un confronto che non voglia restare sul piano di una sterile analisi socio-giuridica del fenomeno terroristico e delle risposte ad esso fornite dallo Stato.

La proposta che qui presentiamo — contestualmente a quelle abrogative di alcune norme della legislazione speciale e dei reati d'opinione, ed a quella modificativa del regime delle pene accessorie —, affronta uno dei profili fondamentali della involuzione conosciuta dal nostro sistema penale. Occorre subito sottolineare, peraltro, che se il legislatore si è certo mosso in una precisa direzione quando ha ritenuto di inserire nel codice una nuova figura di reato associativo — con il decreto-legge 15 dicembre 1979, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15 — costruita con l'esclusivo intento di perseguire i gruppi eversivi (e analogamente si è comportato in

seguito con l'articolo 416-bis nei confronti della criminalità mafiosa), è pur vero che l'uso di questa, come delle altre fattispecie associative, è stato trasformato, da parte di alcuni settori della magistratura, in abuso.

Si è assistito ad un proliferare di istruttorie, caratterizzate — accanto alla contestazione di fatti specifici, non di rado marginali — dall'intrecciarsi di concorsi morali, di partecipazioni, di contemporanee imputazioni per diverse figure associative a carico dei medesimi gruppi.

Molte di queste vicende sono abbastanza note da renderne superflua una sia pur sommaria elencazione, ma non ci sembra qui inopportuno rammentare il caso forse più significativo, rappresentato dal processo cosiddetto « 7 aprile ».

Anni di carcerazione ingiusta — cadenzati dagli attacchi diffamatori degli organi di stampa — costituiscono il prezzo pesantissimo che alcuni cittadini sono stati chiamati a pagare prima di vedersi assolti — molti con formula piena —, in omaggio ad una prassi giudiziaria cui la grande maggioranza della nostra classe politica aveva delegato il compito di « combattere » il terrorismo e tutti quei fenomeni di contestazione politica ad esso impropriamente assimilati o collegati.

Le assoluzioni spesso riscontrate in sede di giudizio finale davanti a tribunali e Corti d'assise, non hanno fatto che confermare i caratteri abnormi dell'iter costitutivo di siffatte istruttorie.

La nostra forza politica, che ha difeso le garanzie costituzionali e lo stato di diritto nei drammatici momenti in cui la violenza armata riceveva — e forse incoraggiava — risposte che aprivano il varco ad un progressivo degrado del sistema giuridico e della vita politica e civile, torna oggi, in un clima profondamente mutato e quindi con la convinzione di poter trovare convergenze anche con partiti che hanno sostenuto in passato le scelte emergenzialiste, ad offrire strumenti legislativi idonei al fine di rendere il nostro ordinamento penale finalmente omogeneo ai valori costituzionali.

Prima di procedere alla disamina delle singole norme abrogative, sembra opportuna una rapida analisi delle figure associative quali si collocano nel quadro del codice Rocco.

L'inserimento di numerose figure di reato del tipo associativo nell'impianto predisposto dal legislatore del 1930 si ricollega a quei principi ispirati alla tutela privilegiata e preventiva dell'ordinamento che erano diretta conseguenza di una concezione autoritaria dello Stato.

La connotazione tipica del delitto associativo è infatti proprio costituita dall'anticipazione della soglia di punibilità ad una fase che, generalmente, non viene ritenuta penalmente rilevante, ma che assume carattere di pericolosità quando sussistano determinati requisiti, come appunto si verifica nel caso di accordo intercorso fra più persone allo scopo di commettere reati. A tale accordo, ed al vincolo che ne deriva tra i partecipanti, viene attribuito un contenuto anti-giuridico meritevole di sanzione, indipendentemente dalla effettiva realizzazione del programma criminoso, e ciò in relazione a specifiche esigenze di sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico.

La risposta fornita dal codice Rocco a questo ordine di esigenze procede su due piani distinti. Da un lato, la previsione di cui all'articolo 416 (Associazione per delinquere), si presenta come norma generale idonea a sanzionare tutte le ipotesi di vincoli associativi volti alla esecuzione di reati comuni; dall'altro, una serie di norme — tra le quali è possibile individuare un nesso di gradualità progressiva — colpiscono quegli accordi e quelle associazioni caratterizzati da finalità particolari, consistenti in atti intesi alla sovversione dell'ordinamento.

I precetti introdotti dalla Costituzione, ed in particolare quelli sanciti dagli articoli 18 e 27, hanno posto evidentemente in una luce diversa tutta la tematica in esame.

Rispetto al primo comma dell'articolo 27 — che afferma con rigore il principio

per cui la responsabilità penale è personale —, non è mancato chi ha prospettato l'incostituzionalità generale di tutti i reati associativi, almeno nella misura in cui, derogando al criterio posto dall'articolo 115 del codice penale, essi risultano applicabili a prescindere dal concreto realizzarsi del progetto delittuoso. Sulla necessità di apprestare una tutela anticipata nei confronti del bene ordine pubblico, invocata a sostegno della legittimità dei reati associativi, ci sembra necessario distinguere.

Se infatti una simile forma di tutela si identifica nella intangibilità dei margini di libertà e di sicurezza assicurati alla vita ed alle attività dei cittadini da uno Stato democratico, essa può apparire meritevole di tradursi in specifiche previsioni penalistiche; ed a questo ordine di finalità rispondono, nel nostro sistema, la norma di cui all'articolo 416 e quella di cui all'articolo 306. Sostanzialmente — se non formalmente — diversa è invece la *ratio* ispiratrice di quelle disposizioni che collocano la difesa dell'ordine pubblico su di un piano di estensione e di astrattezza tale da introdurre la punibilità di aggregazioni aventi non tanto programmi delittuosi in senso stretto, quanto piuttosto progetti politico-ideologici di tipo sovversivo e rivoluzionario che, se nella maggior parte dei casi ricomprendano l'intento di porre in essere specifici reati — e in questa eventualità sono suscettibili di ricadere nelle due previsioni incriminatrici sopra accennate —, si presentano nelle altre occasioni con caratteristiche del tutto inidonee, nel quadro dei principi fissati dalla Costituzione, ad essere ricondotti nella sfera dell'illecito penale. È appunto di questa serie di norme che proponiamo l'abrogazione.

Quanto all'articolo 270, già sottoposto a giudizio di legittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 18 e 21, non sembra discutibile che esso abbia rappresentato uno strumento collocato nel sistema con il palese intento di colpire le organizzazioni politiche avverse al re-

gime. Sembra infatti condivisibile l'opinione secondo cui la sovversione di cui all'articolo 270 si risolve nel tipo di mutamento istituzionale cui tende l'associazione, ravvisandosi l'antigiuridicità della fattispecie non nei mezzi utilizzati ma nei fini politici perseguiti.

Il dolo specifico, nel caso in esame, finisce in sostanza per essere collocato nella sfera delle idee sovversive, che non dovrebbero formare oggetto, nel quadro costituzionale, di previsioni incriminatrici. La diversa struttura disegnata per l'articolo 305 rende possibile un parallelo con la norma sull'associazione per delinquere, nei cui confronti si pone in rapporto di specialità.

In effetti, la fattispecie si consuma quando tre e più persone si associano al fine di commettere un determinato delitto compreso tra quelli contro la personalità — interna o internazionale — dello Stato; rispetto all'articolo 416, quindi, muta soltanto l'oggetto dell'accordo, cui si collega la più grave misura della pena edittale prevista.

Ci si trova qui nuovamente di fronte a quella già accennata enfaticizzazione della tutela apprestata all'ordine pubblico che induce a predisporre un regime sanzionatorio per i delitti contro lo Stato sensibilmente più pesante rispetto a quello che presiede alla tutela della incolumità e della libertà dei cittadini.

Anche nei confronti dell'articolo 305 è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, sottolineando il diverso e più grave trattamento previsto rispetto a fattispecie comuni analoghe o anche più socialmente pericolose.

La Corte, nel respingere l'eccezione, ha rilevato come « la valutazione in ordine alla congruenza delle pene edittali appartiene alla discrezionalità del legislatore e non è sindacabile in sede di legittimità costituzionale ... ». E proprio ad una nuova valutazione riteniamo opportuno che proceda il Parlamento, pervenendo alla soppressione di questa fattispecie di almeno dubbia costituzionalità.

Analoghe considerazioni merita l'articolo 304, che si pone peraltro su un piano di prevenzione ancora più accentuato.

Fermo restando l'oggetto — costituito dai reati contro la personalità dello Stato —, si sanziona qui il semplice accordo — non ancora assunto a vincolo associativo —, e si elimina il limite minimo di partecipanti, sicché la fattispecie risulta applicabile anche ad intese fra due sole persone.

Ulteriore elemento differenziatore è dato dalla limitazione della applicabilità ai soli casi nei quali il delitto previsto non venga commesso, laddove l'articolo 305 — come l'articolo 416 — concorrono con le singole norme che risultano violate se il fatto si realizza.

Vale a *fortiori*, per questa norma, l'ordine di motivazioni che abbiamo addotto a sostegno della proposta abrogativa dell'articolo 305.

Non occorre soffermarsi a lungo sulle ragioni che ci inducono a proporre la soppressione dell'articolo 271, che punisce promotori, organizzatori e dirigenti di associazioni aventi lo scopo di svolgere « attività dirette a distruggere o deprimere il sentimento nazionale ».

È infatti sufficiente ricordare come la Corte costituzionale abbia già nel 1966 proceduto a dichiarare incostituzionale il secondo comma dell'articolo 272 (Propaganda sovversiva), che appunto sanzionava la propaganda intesa alla distruzione o alla depressione del sentimento nazionale, per registrare agevolmente la assoluta incompatibilità formale e sostanziale di una simile norma con il nostro sistema costituzionale.

L'articolo 270-bis, inserito nel codice dal decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, appartiene a quella vasta serie di norme introdotte nel nostro ordinamento dalla legislazione speciale degli anni scorsi, intesa a reperire il fenomeno del terrorismo politico.

Ciò che qualifica la fattispecie in esame è la « finalità di eversione dell'or-

dine democratico » (giacché la « finalità di terrorismo » che compare, alquanto incongruamente, nella rubrica, non è ripresa nel testo), cui sono preordinati gli « atti di violenza » che costituiscono l'oggetto effettivo della incriminazione.

Atteso che per atti di violenza non possono non intendersi specifici comportamenti delittuosi, si deve ritenere che l'associazione qui delineata si differenzi da quella di cui all'articolo 416 a causa delle particolari finalità, mentre rispetto alla ipotesi di banda armata, non presenta la limitazione in ordine al tipo di delitti programmati. La particolare gravità del regime sanzionatorio previsto — da sette a quindici anni per promotori e organizzatori — risulta chiaramente ancorata a precisi e contingenti obiettivi di politica criminale, sulla scia di un indirizzo legislativo di tipo novellistico che si scontra, a nostro avviso, con l'esigenza — presente in un ordinamento informato a principi di rispetto delle libertà individuali di limitare al minimo i richiami teleologici contenuti nelle norme penali, delineando piuttosto i contorni della condotta illecita con adeguati riferimenti testuali. In altri termini, la proliferazione di fattispecie nuove parzialmente sovrapponibili alle vecchie, con tutti i problemi interpretativi che inevitabilmente si producono, sembra allontanare nel tempo l'affermazione concreta di quella certezza del diritto che pure da più parti si invoca. La soppressione dell'articolo 270-bis, è d'altronde suggerita anche da elementari motivi di equità, stante la particolare natura dei rapporti con altre disposizioni, soprattutto con quella di cui all'articolo 306. La contestuale applicazione delle due norme per gli stessi fatti — adottata da alcune corti — ha determinato stridenti sperequazioni, ove si consideri l'entità di talune condanne comminate per sola partecipazione ad associazioni qualificate dal fine eversivo, largamente superiore alla media delle pene irrogate non solo per le ipotesi associative di tipo comune, ma perfino nei confronti

della consumazione di reati di danno meritevoli di almeno pari rilievo sul piano dell'allarme sociale che sono idonei a sollevare (sulla materia incide notevolmente l'aggravante disposta dall'articolo 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979 n. 625, su cui è prevista una autonoma proposta abrogativa).

Ci sembra, in ultima analisi, che la norma di cui all'articolo 306 — nel nuovo testo che proponiamo — risulti adeguata a coprire l'area delle attività associative volte alla commissione di delitti di tipo « politico » supportate dalla disponibilità di armi; mentre tutte le restanti organizzazioni criminose possono trovare — a prescindere dai fini perseguiti — risposta puntuale nella fattispecie disegnata dall'articolo 416, aggravata naturalmente dalle apposite norme sulle armi per quegli associati che ne siano eventualmente in possesso.

Nella riformulazione dell'articolo 306 che proponiamo, viene modificata, in primo luogo, la denominazione di « banda » — richiamata anche nella rubrica — cui si sostituisce il termine « organizzazione ». Ci sembra infatti di poter condividere l'opinione, più volte accolta in sede giurisprudenziale, che rileva come ci si trovi di fronte, in questo caso, alla formazione di un gruppo caratterizzato da un vincolo di tipo organizzativo, con un accentuato grado di coesione e di complessità strutturale, non ravvisabile nel semplice vincolo associativo.

Quanto al requisito del possesso delle armi, il testo attuale si limita ad una generica attribuzione — « banda armata » — che ha offerto margini di interpretazione molto estesi, fino a casi nei quali si è applicato l'articolo 306 a gruppi con irrisoria, temporanea e precaria dotazione di strumenti atti ad offendere, che bene poteva essere colpita dalle specifiche norme sul possesso illegittimo di armi. Si propone quindi — anche sulla scia di un più rigoroso indirizzo giurisprudenziale — una definizione molto dettagliata, che richiede, per l'integrarsi della fattispecie, il concorso di due requisiti: la disponibilità di armi da parte dei singoli componenti l'organizzazione e la non occasionalità di tale disponibilità — questo il senso del termine « permanentemente ».

Le predette condizioni valgono, ci sembra, a limitare l'area di applicazione della norma a gruppi e aggregazioni che presentino gravi e concreti connotati di pericolosità sociale, adeguati del resto al pesante regime sanzionatorio previsto dalla disposizione — da cinque a quindici anni di reclusione per promotori e costitutori, da tre a nove anni per i gregari —.

Nulla è da aggiungere, infine, quanto alla abrogazione dell'articolo 308 — che consegue necessariamente a quella degli articoli 304 e 305, riferendosi ai casi di non punibilità in tema di cospirazione — ed alle modifiche degli articoli 307 e 309, consistenti in semplici adeguamenti di ordine tecnico e terminologico.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Sono abrogati i seguenti articoli del codice penale: articolo 270; articolo 270-*bis*, aggiunto dall'articolo 3 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15; articolo 271; articolo 304; articolo 305; articolo 308.

ART. 2.

1. L'articolo 306 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 306. — (*Organizzazione armata: formazione e partecipazione*). — Quando, per commettere uno dei delitti indicati nell'articolo 302, si forma una organizzazione i cui componenti dispongano permanentemente di armi, coloro che la promuovono o costituiscono, soggiaciono, per ciò solo, alla pena della reclusione da cinque a quindici anni.

Per il solo fatto di partecipare alla organizzazione armata, la pena è della reclusione da tre a nove anni.

I capi o i sovventori della organizzazione armata soggiaciono alla stessa pena stabilita per i promotori ».

ART. 3.

1. La rubrica e il primo comma dell'articolo 307 del codice penale sono sostituiti dai seguenti:

« ART. 307. — (*Assistenza ai partecipi di organizzazione armata*). — Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, dà rifugio o fornisce il vitto a taluna delle persone che partecipano all'organizzazione indicata nell'articolo precedente, è punito con la reclusione fino a due anni ».

ART. 4.

1. L'articolo 309 del codice penale è sostituito dal seguente:

« ART. 309. — (*Organizzazione armata: casi di non punibilità*). — Nei casi preveduti dagli articoli 306 e 307, non sono punibili coloro i quali, prima che sia commesso il delitto per cui l'organizzazione armata venne formata, e prima dell'ingiunzione dell'autorità o della forza pubblica, o immediatamente dopo tale ingiunzione:

- 1) disciolgono o, comunque determinano lo scioglimento dell'organizzazione;
- 2) non essendo promotori o capi della organizzazione, si ritirano dalla organizzazione stessa, ovvero si arrendono, senza opporre resistenza e consegnando o abbandonando le armi.

Non sono punibili coloro i quali impediscono comunque che sia compiuta l'esecuzione del delitto per cui l'organizzazione è stata formata ».