

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2216

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FINOCCHIARO FIDELBO, FOLENA, FORMIGONI, MAIOLO, MASTRANTUONO, PAISSAN, RUSSO SPENA, LUSETTI, MARTUCCI, VISCARDI, VENDOLA, BERTEZZOLO, ALVETTI, CALZOLAIO, CESETTI, CORRENTI, GUIDI, INNOCENTI, LORENZETTI PASQUALE, MELILLA, MONTECCHI, PETROCELLI, POLLASTRINI MODIANO, RONZANI, SANNA, MARIA ANTONIETTA SARTORI, SORIERO, ENRICO TESTA, TISCAR, TRABACCHINI, TRUPIA ABATE, BARGONE, PECORARO SCANIO, BOATO, ALFREDO GALASSO, LANDI, RAMON MANTOVANI, INGRAO, NARDONE

Concessione di indulto per le pene relative a reati commessi con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento costituzionale

Presentata il 5 febbraio 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — Questa proposta di legge si basa sulla convinzione dell'avvenuta estinzione del fenomeno del terrorismo, sorto in Italia negli anni Settanta, e prospetta un riequilibrio delle pene proponendo, nel rispetto del dettato e dello spirito della norma costituzionale, un indulto per le condanne conseguite per i reati definiti « di terrorismo », commessi e giudicati sotto il vigore della cosiddetta « legislazione dell'emergenza ».

Occorre osservare preliminarmente che questo provvedimento interviene su un oggetto residuale, estremamente circoscritto nella dimensione numerica, e fonda le sue motivazioni su ragioni essenziali di giustizia e di umanità.

Esso fu già presentato (e discusso in Commissione) nella X legislatura (si veda la proposta di legge A.C. n. 4395 del 6 dicembre 1989, primo firmatario on. Balbo). Crediamo che il rapido mutamento

del panorama storico e politico imponga la sua sostanziale ripresentazione, del resto ampiamente supportata dagli stessi provvedimenti legislativi che il Parlamento ha approvato in questi ultimi anni e che lo collocano organicamente all'interno di un complessivo nuovo disegno dell'ordinamento penale.

È opportuno comunque sottolineare la dimensione quantitativa su cui il provvedimento agisce:

a) le persone condannate per reati commessi con finalità di terrorismo attualmente detenute sono meno di trecento. Il numero esatto, presumibilmente attorno a duecentottanta, oscilla, come è ovvio, in ragione dei rientri per residuo pena o per il decorrere dei termini di custodia cautelare relativa al giudizio di Cassazione;

b) la maggioranza di costoro è stata arrestata nel triennio 1980-1982, ha un'età media di 39-40 anni ed ha già scontato 10-12 anni di detenzione.

Se consideriamo che in base a recentissime ricerche si calcolano tra quattromila e 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, l'attuale numero di soggetti detenuti appare meramente residuale. Residualità che, del resto, non è soltanto quantitativa, se si riflette sul *gap* storico che separa il presente del nostro Paese dai contesti sociali, politici e culturali in cui le organizzazioni armate a scopo di terrorismo 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, complessivamente chiamate « dell'emergenza ». Così pure carattere « emergenziale » ha avuto l'andamento dei processi. Alle une e agli altri sono conseguiti non indifferenti aggravati di pena: a parità di reato commesso,

la sanzione è stata molto più severa di quello che sarebbe stata in una situazione storica ordinaria.

Richiamiamo l'attenzione, per esemplificare innanzitutto sul primo articolo del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15:

« ART. 1. — 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.

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 il rigore con cui la magistratura condusse quei processi hanno altresì contribuito a determinare, a parità di reato, il forte squilibrio tra i condannati per reati comuni e quelli per reati di terrorismo. Ricordiamo, ad esempio, la legge 18 aprile 1975, n. 110, in materia di armi, che ha fissato la pena per la detenzione di un'arma da guerra alla reclusione da cinque a quindici anni; senza tale circostanza lo stesso reato sarebbe punito con la pena detentiva da uno a otto anni. Inoltre gli imputati e i condannati per fatti di terrorismo sono stati esplicitamente esclusi dall'amnistia e dall'indulto previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1981, n. 744, e dal decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1978, n. 413 e, implicitamente, dal decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1986, n. 865, essendo stati esclusi reati, quale quello di banda armata, caratterizzanti il fenomeno terroristico.

Sono state poi applicate, pressoché costantemente, scelte di rigore 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, e si concludevano con distinte condanne a pene autonome che spesso si sommarono aritmeticamente piuttosto che essere determinate in regime di continuazione, ai sensi dell'articolo 81 del codice penale. Simile conseguenza ha comportato una pressoché costante mancanza di applicazione della connessione soggettiva, specie per gli imputati in procedimenti 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 della presente proposta di legge.

Un punto delicato, anche questo da affrontare in base al principio del riequilibrio, è quello relativo ai circa ottanta condannati all'ergastolo, che rappresentano un terzo del totale dei detenuti per fatti di lotta armata. Come è noto, infatti, con il già ricordato decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, la pena dell'ergastolo, nel caso di gravi fatti di sangue, divenne, di fatto, una misura automatica, mentre nel caso di reati comuni essa è soltanto una tra le pene possibili (e 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: tali sbilanciamenti, legittimati sul piano giurisprudenziale in virtù delle leggi d'emergenza, sono tuttavia, oggi, con il venir meno di ogni pericolosità soggettiva e oggettiva, recuperabili.

Sotto il profilo del venir meno della « pericolosità sociale », questa proposta ri-

guarda i soggetti che, sebbene accusati dei reati più gravi, hanno dimostrato da molti anni, in forme concrete, il loro avvenuto reinserimento nella società.

Di ciò danno conferma sia i rappresentanti delle autorità carcerarie, che hanno con loro rapporti più costanti e più vicini, sia coloro che, per lavoro, attività culturali o di volontariato (in virtù dell'articolo 17 dell'ordinamento penitenziario), li frequentano.

Anche il Parlamento, escludendo recentemente — per la prima volta dopo oltre dodici anni — dalle recenti misure anticriminalità i detenuti per reati di terrorismo, ha indubbiamente riconosciuto il venir meno dalla pericolosità sociale dei soggetti che hanno partecipato al fenomeno terroristico di quegli anni.

Altre prove sono date con evidenza dai seguenti fatti:

a) oltre la metà dei circa duecentotanta reclusi per fatti di terrorismo usufruisce dei benefici della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (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. Inclusi 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 da un vita civile e democratica è avvenuto in forme socialmente utili;

b) scarcerati sei anni fa — dopo cinque o sei anni di reclusione — per decorrenza dei termini di custodia cautelare, molti ex-terroristi, con elevate condanne, si sono consegnati al carcere in questi ultimi mesi per scontare la loro pena. Nei sei anni di libertà essi si erano completamente reinseriti nel tessuto produttivo del Paese e si erano, nella maggioranza dei casi, ricostruiti una vita affettiva. In dichiarazioni pubbliche hanno affermato di voler dare con questo gesto una testimonianza concreta dell'avvenuto reinserimento nella vita civile e democratica del

Paese. Ad essi il legislatore dovrà dare una risposta che tenga conto della loro volontà di non sottrarsi a nuova carcerazione dopo un periodo trascorso in libertà, anche se con la sottoposizione 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 residenti in Francia — per fatti di lotta armata. Per quanto il problema specifico sia stato rinviato dai firmatari della presente proposta di legge 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.

Vogliamo allora qui considerare, seppur schematicamente, quali effetti avrebbe l'attuazione della presente proposta sui ricordati duecentottanta detenuti, assumendo come ineludibile la necessità da parte delle istituzioni di garantirsi e garantire gradualità nell'attuazione delle misure previste, e sicurezza.

Dal punto di vista della gradualità, possiamo sommariamente fornire l'esempio di un detenuto per fatti di lotta armata, arrestato nel 1982 (è il caso più frequente) all'età di ventotto-ventinove

anni e condannato all'ergastolo, che attualmente ha scontato dieci anni di reclusione; con un indulto che commutasse la sua pena perpetua in pena temporanea di ventuno anni, egli finirebbe di scontare la pena nel 2003, all'età di quarantanovecinquanta anni.

La possibilità di abbreviare ulteriormente questo termine resta comunque connessa alla concessione di benefici premiali che, come è noto, sono misure individuali, sottoposte al diretto controllo dell'autorità giudiziaria, che dovrà caso per caso valutare la pericolosità sociale del soggetto.

A questo caso — rappresentativo della condizione della maggioranza dei detenuti condannati 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 stato di semilibertà, lascerebbe il carcere per effetto del provvedimento;

b) i condannati all'ergastolo arrestati nel 1988-89 che, per effetto dell'indulto proposto, finirebbero di scontare la pena nel 2010.

Onorevoli colleghi, questa proposta intende sottrarsi a tutti i luoghi comuni politico-simbolici, quali il « perdonismo », il « colpo di spugna », i « postumi riconoscimenti politici », per riportare la discussione all'oggetto in questione, cioè la necessità di risolvere, sulla base di criteri di giustizia e di umanità, una situazione oggettivamente residuale, numericamente esigua, in modo tuttavia da superare una fase di emergenza che è stato drammaticamente vissuta dal nostro Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Indulto).

1. È concesso indulto per le pene relative a reati commessi con finalità di terrorismo e di eversione all'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 pecuniarie, 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 dall'articolo 1 della presente legge non si applica ai reati di cui agli articoli 285 e 422 del codice penale se dalla commissione dei reati stessi sia derivata la morte.

ART. 3.

(Applicazione dell'indulto).

1. L'indulto previsto dall'articolo 1 della presente legge 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 nel reato).*

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 previsto dall'articolo 1 della presente legge, determinando la quantità di pena condonata per i singoli reati.

ART. 5.

(Revoca dell'indulto).

1. L'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. 6.

(Termine di efficacia).

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

ART. 7.

(Entrata in vigore).

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