

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1354

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZANGHERI, SPAGNOLI, VIOLANTE, MACIS, FRACCHIA, BOCHICCHIO SCHELOTTO, BOTTARI, CURCIO, GRANATI CARUSO, LANFRANCHI CORDIOLI, PEDRAZZI CIPOLLA, TRABACCHI

Presentata il 1° marzo 1984

Disposizioni a favore di chi si dissocia dal terrorismo.

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che viene qui presentata trova la propria fondamentale ragione nella crisi profonda che da tempo ormai ha investito, nel nostro paese, il fenomeno del terrorismo politico specie « di sinistra ». Una crisi « politica », vale a dire delle motivazioni e delle prospettive in forza delle quali centinaia e centinaia di giovani hanno operato la scelta della lotta armata contro il sistema politico democratico, e « operativa » cioè della intelaiatura organizzativa, della efficienza e pericolosità nell'azione che per lungo tempo hanno contraddistinto il fenomeno terroristico. Crisi che non si può ancora affermare con certezza avere assunto i caratteri della definitività e della irreversibilità — anche perché qui e là nel paese esistono, e sono stati segnalati, e hanno avuto manifestazioni di vita, tentativi di riorganizzazione del terrorismo — ma del-

la cui esistenza occorre comunque prendere atto. Da questa presa d'atto è necessario far derivare le valutazioni e le scelte più opportune e illuminate sul terreno della difesa e del consolidamento di una democrazia reale, aperta al progresso. Ancora a proposito della « crisi » di cui si è detto, deve essere ricordato che di essa sono stati fattori determinanti e primari la mobilitazione popolare di massa — a cominciare da quella operaia — che si è contrapposta al terrorismo e l'ha combattuto, l'impegno in tal senso della intellettualità più consapevole e avanzata, il successo della linea politica della « fermezza » (troppo spesso non coerentemente perseguita, con grave danno, da esponenti dello stesso Governo), che da un lato ha teso a negare ogni e qualsiasi spazio politico al terrorismo e dall'altra a combatterlo mantenendo il più possibile fermi i connotati ordinamentali cui deve

ispirarsi, sul piano del diritto, uno stato democratico; linea alla quale la parte politica cui appartengono i proponenti è rimasta sempre coerente e alla cui essenza essa ritiene di doversi tutt'ora ispirare di fronte alle nuove esigenze che la mutata realtà del fenomeno terroristico viene ponendo.

I fattori sopra richiamati hanno rappresentato il presupposto, la indispensabile condizione che ha consentito alle forze dell'ordine e alla magistratura di condurre con sempre maggiore successo — mediante un impegno coraggioso e coerente, segnato da grandi sacrifici di sangue — la lotta contro il terrorismo, al fine di individuare in larga misura strutture, azioni criminose, organigrammi, composizione, articolazioni, partecipi. Non va tuttavia dimenticato che ciò è avvenuto soprattutto per quanto riguarda il terrorismo di sinistra, mentre il terrorismo neofascista o comunque di estrema destra è largamente indenne o sconosciuto, come drammaticamente testimoniano le stragi impunte; e si è ben lungi da aver fatto la necessaria chiarezza in ordine alle collusioni e coperture verso di esso da parte di alcuni settori degli apparati dello Stato e della politica.

Natura, evoluzione e crisi del terrorismo, nei suoi diversi aspetti e matrici, vanno tenuti ben presenti nel momento in cui ci si appresta ad un intervento legislativo come quello che qui viene proposto, denso di implicazioni giuridiche, politiche e morali.

Non vi è dubbio che la suggestione della contestazione violenta e della scelta eversiva nei confronti del sistema democratico abbia avuto grande presa su importanti componenti giovanili della nostra società, che avrebbero potuto svolgere in essa un ruolo potenzialmente positivo se, in forza di ideologie confuse e di fini velleitari, non avessero deviato verso esiti sciagurati. Senza voler attenuare responsabilità individuali o collettive non può negarsi che abbiano in qualche modo contribuito alla nascita del terrorismo, da un lato l'abdicazione da parte dello

Stato al dovere di dare alle giovani generazioni un'educazione adeguata ai principi della democrazia e una conoscenza qualificata delle sue origini storiche, dall'altro lato le insufficienze e le ingiustizie presenti nel nostro sistema.

Se questo è vero, e se è vera la crisi della scelta terroristica, lo Stato democratico deve poter avere la forza lungimirante di recuperare alla società e alla vita democratica individui che non si siano resi responsabili di delitti per loro naturali da offendere in modo particolarmente grave la coscienza civile e l'ordinamento giuridico e nei quali sia maturata compiutamente e oggettivamente una decisa autocritica rispetto alle scelte a suo tempo operate.

Questa capacità e lungimiranza dello Stato può inoltre rappresentare un fatto importante per approfondire e contribuire a rendere definitiva la crisi del fenomeno terroristico. Alle esigenze sopra rappresentate corrisponde in modo equilibrato e responsabile il presente progetto di legge, la cui logica ispiratrice e la cui formulazione sono notevolmente diverse da quelle presenti nella legge relativa ai cosiddetti « pentiti » (legge 29 maggio 1982, n. 304). Questa aveva un carattere anche fortemente premiale nei confronti di coloro che avevano deciso di fornire all'autorità la propria collaborazione nell'individuazione delle responsabilità e delle strutture terroristiche, in modo che di queste ultime fosse possibile lo smantellamento. Per questo lo Stato, in vista delle suddette finalità di interesse generale, rinunciava in parte alla sua potestà punitiva. Per il raggiungimento dei fini che essa si proponeva, quella legge fu certamente positiva ed efficace, pur se, in qualche misura essa è entrata in conflitto, avendone beneficiato anche autori di gravissimi reati, con un comune e diffuso « senso di giustizia ». A diversi criteri deve rapportarsi una legge come quella che qui viene proposta, volta com'essa è ad operare sul piano del recupero sociale e della crisi del terrorismo attraverso la critica della scelta relativa. Una legge di questa natura si giustifica ed è opportuna

solo se essa è in grado di raccogliere un largo, generale, consenso, anche al più immediato livello di un comune sentimento di giustizia.

La proposta di legge traduce i criteri sopra richiamati, nei cinque articoli che la compongono, nel seguente modo.

L'articolo 1 prevede la non punibilità per coloro che si sono dissociati dal terrorismo relativamente (e limitatamente) ai reati associativi, a quelli di favoreggiamento e di istigazione o apologia del terrorismo. La non punibilità è tuttavia esclusa per chi sia responsabile anche di connessi delitti contro la persona (omicidio, lesioni, rapina, estorsione, sequestro di persona) o di altri connessi delitti terroristici puniti con pene particolarmente gravi.

Nello stesso articolo 1 sono descritti i comportamenti attraverso i quali si realizza la dissociazione che non può evidentemente consistere in una pura e semplice affermazione, la quale può avere carattere del tutto strumentale e utilitaristico, ma deve consistere — anche indipendentemente dalla volontà di collaborare con le forze dello Stato per individuare altrui responsabilità — in comportamenti verificabili e quindi aventi una oggettiva rilevanza. I primi due di questi (lettere *a* e *b*) del primo comma) corrispondono alle ipotesi « classiche » della determinazione dello scioglimento dell'accordo, dell'associazione e della banda e del recesso da essi, estese ai capi e ai promotori e non sottoposte ad ulteriori condizioni. La lettera *c*) dello stesso comma prevede una serie di ulteriori comportamenti possibili quando non sia più in atto l'accordo, la banda o l'associazione ovvero indipendentemente dalla stessa esistenza di questi, consistenti in atteggiamenti processuali (fra cui particolarmente rilevante l'ammissione delle proprie responsabilità, senza la quale non sembra ai proponenti configurabile una autentica dissociazione) ed extra-processuali (in carcere, in libertà e nella stessa latitanza), da cui il giudice possa desumere il ripudio della violenza terroristica e la dissociazione dell'attività criminosa commessa.

Sempre nell'articolo 1 si stabilisce che la declaratoria eventuale di non punibilità debba avvenire soltanto nel dibattimento previa conferma nel corso di esso da parte del colpevole, degli atteggiamenti dissociativi in precedenza tenuti. Ciò non solo al fine di consentire una verifica nel pieno del contraddittorio della piena effettività della dissociazione, ma anche perché attraverso un compiuto *iter* processuale possa essere fatto emergere ogni aspetto e risvolto del fenomeno terroristico, con riferimento alle situazioni specifiche, di cui non può ancora essere affermata l'acquisizione di una compiuta ed esauriente conoscenza.

Infine, stabilisce l'articolo 1, che i comportamenti di dissociazione in esso descritti possono essere efficacemente tenuti sino alla data di entrata in vigore della legge, evitando una proiezione di essi oltre tale termine, che potrebbe prestarsi a strumentalizzazioni, e d'altro canto consentendo ancor oggi, durante l'*iter* parlamentare e fino all'approvazione definitiva del provvedimento agli interessati di determinare criticamente il proprio atteggiamento.

L'articolo 2 si riferisce ai reati di terrorismo per i quali non è ammessa la non punibilità prevista dal primo articolo; esso stabilisce, in linea generale, che a nessuno dei suddetti reati (quindi anche ai più gravi), quando vi è stata dissociazione, è applicabile l'aumento di pena contemplato dall'aggravante di cui all'articolo 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15. Inoltre, il secondo comma dell'articolo stesso prevede, sempre in caso di dissociazione realizzata secondo gli schemi comportamentali di cui all'articolo 1 della proposta di legge, la diminuzione di pena da un terzo alla metà relativamente ai reati di porto e detenzione di armi, munizioni o esplosivi, di falsità documentale e di ricettazione avente per oggetto armi, munizioni o esplosivi.

In definitiva il combinato disposto degli articoli 1 e 2 sembra ai proponenti realizzare un sistema equilibrato di

esclusione o attenuazione di responsabilità a favore di chi dal terrorismo si dissocia, tale da conseguire ai fini di sostanza che l'intervento legislativo si propone e d'altro canto da non forzare i limiti dell'accettabilità dal punto di vista dei principi dell'ordinamento giuridico e della sensibilità dell'opinione pubblica.

L'articolo 3 contempla la possibilità di non emettere mandato di cattura e di concedere la libertà provvisoria anche nel corso della istruzione, in presenza di comportamenti di dissociazione previsti dalla legge, relativamente ai reati suscettibili di declaratoria di non punibilità o delle attenuazioni di pena di cui al secondo comma dell'articolo 2.

Esso prevede inoltre l'esclusione, quando i suddetti comportamenti si siano realizzati, del prolungamento dei termini di carcerazione preventiva previsti dall'articolo 10 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15.

L'articolo 4 si riferisce alla posizione di coloro che alla data di entrata in vigore dal provvedimento a favore dei dissociati del terrorismo non potranno, pur avendo tenuto i comportamenti in esso

previsti, beneficiarne in quanto nei loro confronti sarà già stata pronunciata sentenza definitiva. E prevede che quando i suddetti comportamenti siano stati realizzati, e confermati nel corso della carcerazione, si possa far luogo alla liberazione condizionale, entro spazi più ampi rispetto a quelli previsti dall'articolo 176 del codice penale.

Infine, l'articolo 5 prevede che i comportamenti sopra illustrati si applichino ai reati commessi fino al 9 marzo 1983 (data di presentazione della prima proposta di legge in materia) e, per quanto riguarda i reati permanenti (in particolare quelli associativi), la cui permanenza abbia avuto inizio prima di quella data: così escludendosi, sotto questo ultimo profilo, chi, in tempi più recenti ha ritenuto di partecipare ad accordi o di stringere vincoli associativi di natura eversiva.

Fermo restando il senso di equilibrio e di responsabilità cui i proponenti ritengono essere ispirata la presente iniziativa legislativa, essa è aperta ai contributi migliorativi che da ogni altra forza politica democratica potranno essere apportati.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Non punibilità per dissociazione dal terrorismo).

Non sono punibili coloro che per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale hanno commesso uno o più delitti previsti dagli articoli 270, 270-bis, 304, 305 e 306 del codice penale se, entro la data di entrata in vigore della presente legge:

a) hanno volontariamente disciolto, o comunque determinato lo scioglimento dell'accordo, dell'associazione o della banda;

b) hanno volontariamente, e in modo definitivo, receduto dall'accordo o si sono ritirati dall'associazione o dalla banda;

c) dopo l'arresto o l'assunzione della qualità di imputato o indiziato e la cessazione dell'accordo, dell'associazione o della banda, hanno tenuto comportamenti processuali, con particolare riferimento alla ammissione delle proprie responsabilità o all'essersi adoperati per elidere o attenuare le conseguenze dannose e pericolose del reato, e inoltre hanno tenuto altri comportamenti, in carcere e nello stato di libertà, tali che il giudice possa desumerne il definitivo rifiuto di ogni forma di violenza terroristica o eversiva dell'ordinamento costituzionale e la dissociazione dell'attività criminosa commessa.

Non sono altresì punibili, se hanno tenuto i comportamenti di cui alla lettera c) del comma precedente, coloro che hanno commesso, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, i reati previsti dagli articoli 302, 303, 378, 379, 414 e 415 del codice penale.

La non punibilità è esclusa nei confronti di coloro che debbono rispondere

dei delitti, consumati o tentati, connessi con quelli di cui al primo e secondo comma, di strage, omicidio o lesioni volontarie, rapina, estorsione, sequestro di persona, nonché di ogni altro delitto connesso punibile con la pena della reclusione non inferiore nel massimo ad anni venti.

La non punibilità è dichiarata con sentenza del giudice del dibattimento, previo accertamento dell'attualità del rifiuto e della dissociazione a suo tempo manifestati attraverso i comportamenti di cui al primo comma.

Non si applicano gli articoli 308 e 309 del codice penale.

ART. 2.

(Attenuanti per la dissociazione dal terrorismo).

Nei confronti di coloro che hanno tenuto i comportamenti descritti nel primo comma dell'articolo 1 non si applica, per alcun reato, l'aumento di pena derivante dalla circostanza aggravante prevista dall'articolo 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15.

Fuori dei casi previsti dal terzo comma dell'articolo 1, la pena è inoltre diminuita da un terzo alla metà nei confronti delle suddette persone relativamente ai reati di porto e detenzione di armi, munizioni o esplosivi, ai reati di cui ai capi II, III e IV del titolo VII del libro II del codice penale e del reato di cui all'articolo 648 del codice penale avente per oggetto armi, munizioni o esplosivi.

ART. 3.

(Non emissione di ordine o mandato di cattura e concessione della libertà provvisoria).

Relativamente ai reati indicati nel primo e secondo comma dell'articolo 1 e nel secondo comma dell'articolo 2 nonché ad ogni altro reato commesso per finalità di

terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, punibile con la pena della reclusione non superiore nel massimo a dieci anni, può non essere emesso l'ordine o il mandato di cattura e può essere, anche nel corso della istruzione, concessa la libertà provvisoria, nei confronti di coloro che hanno tenuto uno dei comportamenti descritti nel primo comma dell'articolo 1.

Nei casi di cui al primo comma non si applica il prolungamento dei termini della carcerazione preventiva previsto dall'articolo 10 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15.

ART. 4.

(Liberazione condizionale).

Coloro che hanno tenuto uno dei comportamenti descritti nel primo comma dell'articolo 1 e sono stati condannati in via definitiva prima dell'entrata in vigore della presente legge, sono ammessi alla liberazione condizionale dopo aver scontato una misura di pena inferiore di un terzo rispetto a quella prevista dall'articolo 176 del codice penale, sempreché vi sia stata conferma dei suddetti comportamenti durante l'espiazione della pena.

Restano ferme le altre disposizioni contenute nell'articolo 176 del codice penale.

ART. 5.

(Limiti di applicabilità ed entrata in vigore).

Le disposizioni della presente legge si applicano solo ai reati che sono stati commessi, o la cui permanenza è iniziata entro il 9 marzo 1983.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.