

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2462-A

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE FRANZA)

Comunicata alla Presidenza il 14 dicembre 1990

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Presidente della Repubblica
per la concessione di indulto

d'iniziativa dei deputati NICOTRA, VAIRO e FIORI

(V. Stampato Camera n. 4401)

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 3 ottobre 1990

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 4 ottobre 1990*

ONOREVOLI SENATORI. - Non si può non ammettere che non c'è in questi mesi nel Paese l'atmosfera ideale per discutere di un provvedimento di indulto.

La situazione dell'ordine pubblico e dell'amministrazione della giustizia è particolarmente delicata se non preoccupante, sia per il consistente aumento di delitti connessi alla delinquenza organizzata, con il « tiro » che si è alzato su magistrati, uomini politici, tutori dell'ordine, in particolare nelle tre o quattro regioni meridionali che risultano in larga parte « occupate » da mafia e camorra, sia per la crisi delle istituzioni giudiziarie che proprio in questi giorni, con la preannunciata astensione dal lavoro dei giudici e quella ormai cronica degli avvocati, stanno offrendo una immagine del disagio e del dissesto in cui versano, sia, infine, per l'allarme che, più in particolare, sta creando nell'opinione pubblica il problema delle scarcerazioni o delle rimissioni in libertà o delle fughe di detenuti imputati ovvero condannati per gravissimi reati.

Per fronteggiare l'emergenza (il Ministro dell'interno ha di recente parlato di « stato di guerra »), il Governo ha emanato il 13 novembre 1990 il decreto-legge n. 324, avente ad oggetto « provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa », in corso di esame alla Camera dei deputati (atto Camera n. 5225).

Fatta questa premessa « storica », necessaria per affrontare realisticamente e senza riserve mentali il tema in discussione, occorre chiedersi: è compatibile il provvedimento di clemenza - anche se di iniziativa parlamentare - con le misure sull'ordine pubblico adottate dal Governo?

La risposta è affermativa.

Il disegno di legge al nostro esame, nel testo approvato dalla Camera, prevede esclusioni oggettive proprio per quei reati di criminalità organizzata che si intende

colpire col predetto decreto-legge; tutela le aspettative dei detenuti, consolidate sia da una prassi legislativa più che quarantennale sia dalle ammissioni ufficiali rese dal ministro Vassalli nel corso della discussione del disegno di legge del Governo sull'amnistia (atto Senato n. 2146, ora legge 11 aprile 1990, n. 73); interviene, soprattutto, a salvaguardia del principio della proporzionalità della pena, e, più vastamente, dello stesso principio di parità dei cittadini di fronte alla legge, indubbiamente scosso dall'incalzare di nuove normative che si sono succedute con intensità e frequenza particolari; è, infine, temporalmente operante solo fino al 24 ottobre 1989 (data di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale).

In particolare, si deve tener presente che tutti i provvedimenti di clemenza della storia della Repubblica (e sono ben 12 a partire dai due del 1948 fino a quello del 1986) hanno sempre trattato e disposto contestualmente su amnistia e indulto.

Conseguentemente, la legge di delega per l'amnistia, approvata ormai fin dal 10 aprile 1990, ha fatto nascere una più che ragionevole aspettativa nella popolazione carceraria.

Oltretutto, quest'ultimo provvedimento ha incluso nel proprio ambito, ed insolitamente, reati puniti con pene fino a quattro anni di reclusione, rispetto ai precedenti che interessavano i reati compresi nell'ambito della competenza pretorile *pro-tempore* (fino a tre anni).

Tale dato renderebbe ancora più incomprensibile un mancato provvedimento di indulto.

Inoltre, nell'ottobre 1989, è entrato in vigore il nuovo codice di procedura penale che, oltre a sostituire un codice varato cinquanta anni prima sotto l'imperio di un particolare regime politico, ha anche segnato il passaggio da un sistema inquisitorio ad un sistema accusatorio.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ma, al di là dei principi che hanno sostenuto l'innovazione, occorre considerare gli effetti pratici legati alla nuova normativa.

È il caso di taluni riti speciali - procedimento abbreviato e patteggiamento - che consentono all'imputato di beneficiare, ove manifesti la volontà di avvalersi di queste procedure, di una diminuzione di pena fino ad un terzo.

Viceversa, coloro i quali sono stati giudicati e condannati prima dell'ottobre 1989, non solo non hanno potuto avvalersi di tali benefici ma - ignorando le innovazioni in atto - non hanno potuto apprestare neppure quelle iniziative processuali atte a ritardare l'acclaramento delle pendenze penali e la celebrazione dei processi.

Di tal che, salvo il principio del *tempus regit actum*, resta una disparità nella concreta irrogazione della pena (e per casi trattati a distanza di qualche giorno soltanto), di tale portata da richiedere necessariamente uno strumento di riequilibrio, peraltro modesto, come il disegno di legge propone (due anni a fronte dei dieci e più anni che possono essere abbuonati nei casi più gravi).

* * *

Un discorso a parte merita l'inclusione - o meglio la non esclusione - nel disegno di legge dei reati commessi per finalità di terrorismo per i quali, va detto, vi è stata una puntuale esclusione negli ultimi due o tre provvedimenti di amnistia e indulto (per esempio i decreti del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1981, n. 744, 16 dicembre 1986, n. 865).

Innanzitutto va considerato che il decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, prevede per coloro che abbiano commesso reati per finalità di terrorismo un aumento di pena della metà.

Tale normativa è a tutt'oggi insediata stabilmente nel nostro ordinamento giuridico pur essendo stata «decretata» ormai da parecchi anni, la fine degli «anni di piombo».

È il caso, poi, di ricordare la legge 29 maggio 1982, n. 304 - meglio nota come legge sui «pentiti» - che, all'articolo 3, prevede, a favore di chi abbia tenuto un certo comportamento processuale, una diminuzione che può raggiungere, in taluni casi, fino ad un terzo delle pene edittali previste, nonché la legge 18 febbraio 1987, n. 34 - cosiddetta legge sui «dissociati» - che prevede, a favore di condannati con sentenza definitiva che abbiano tenuto un certo comportamento extraprocessuale, una riduzione di pena fino ad terzo.

Orbene, come è facile rilevare, i meccanismi legislativi di quegli anni sono stati fortemente influenzati e condizionati da continui richiami all'emergenza connessi all'imperversare del terrorismo.

Va anche detto, infine, che di questo succedersi di leggi ha risentito in particolare modo il sistema processuale penale, continuamente sollecitato sui versanti dei termini di carcerazione preventiva e della dilatazione dei poteri di indagine e di istruttoria a favore della polizia giudiziaria e dei giudici precedenti.

* * *

Di fronte ad uno scenario legislativo così complesso ed articolato e che ha interessato, occorre dirlo, gli ultimi 10-15 anni, è ovvio che si siano inevitabilmente verificati, ed in misura consistente, quei guasti ai quali si è fatto già cenno e che hanno inciso, molto spesso, sui diritti fondamentali dei cittadini.

Sulla base di questo dato acquisito, l'adozione di un provvedimento di indulto, anche se in netto ritardo rispetto alle esigenze rappresentate, è il minimo che il legislatore possa fare per riequilibrare da una parte (per i reati comuni), e per cominciare a riequilibrare dall'altra (per i reati connessi con finalità di terrorismo), un sistema penale sostanziale e processuale messo a ripetute, durissime prove.

* * *

L'articolo 1 del disegno di legge al nostro

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esame delega il Capo dello Stato a concedere indulto nella misura non superiore a due anni per le pene detentive e non superiore a lire 10 milioni per le pene pecuniarie, sole o congiunte a quelle detentive.

Resta però fermo, in base all'articolo 3, che l'indulto non potrà applicarsi alle pene per i delitti di devastazione, saccheggio, strage, associazione di tipo mafioso, sequestro di persona a scopo di estorsione, riciclaggio (articoli 285, 416-bis, 422, 630, commi primo, secondo e terzo, 648-bis del codice penale), nonchè ai delitti previsti dalla legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope (nel testo in vigore precedentemente alle modifiche di cui alla legge 26 giugno 1990, n. 162), agli articoli 71, commi primo, secondo e terzo, ove ricorrono le aggravanti specifiche di cui all'articolo 74 della stessa legge, e 75.

Si stabilisce altresì che il beneficio sia revocato di diritto qualora chi ne abbia usufruito commetta, entro cinque anni dal decreto di concessione, un delitto non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore a due anni (articolo 4) e che il provvedimento di clemenza abbia efficacia per i reati commessi fino al 24 ottobre 1989 (articolo 5).

* * *

Concludendo, sulla base di tutte le considerazioni sin qui esposte, si raccomanda all'Assemblea, conformemente al mandato ricevuto dalla Commissione, l'approvazione del disegno di legge n. 2462 nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati.

FRANZA, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

(Estensore: GUIZZI)

21 novembre 1990

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

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere indulto nella misura non superiore a due anni per le pene detentive e non superiore a lire dieci milioni per le pene pecuniarie, sole o congiunte alle pene detentive.

2. Il Presidente della Repubblica è altresì delegato a stabilire che non si applicano le esclusioni di cui all'ultimo comma dell'articolo 151 del codice penale.

Art. 2.

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere indulto, per intero, per le pene accessorie temporanee, conseguenti a condanne per le quali è applicato, anche solo in parte, l'indulto.

Art. 3.

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'indulto non si applica alle pene:

a) per i delitti previsti dai seguenti articoli del codice penale:

1) 285 (devastazione, saccheggio e strage);

2) 416-bis (associazione di tipo mafioso);

3) 422 (strage);

4) 630, commi primo, secondo e terzo (sequestro di persona a scopo di estorsione);

5) 648-bis (riciclaggio), limitatamente all'ipotesi che la sostituzione riguardi denaro, beni o altre utilità provenienti dal delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la

produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope;

b) per i delitti previsti dai seguenti articoli della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, nel testo in vigore precedentemente alle modifiche di cui alla legge 26 giugno 1990, n. 162:

1) 71, commi primo, secondo e terzo (attività illecite), ove applicate le circostanze aggravanti specifiche di cui all'articolo 74;

2) 75 (associazione per delinquere).

Art. 4.

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che il beneficio dell'indulto è revocato di diritto se chi ne ha usufruito commette, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del decreto di concessione dell'indulto medesimo, un delitto non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore a due anni.

Art. 5.

1. Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'indulto ha efficacia per i reati commessi fino a tutto il giorno 24 ottobre 1989.

Art. 6.

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