

Amedeo Santosuosso - Floriana Colao.

POLITICI E AMNISTIA.

Tecniche di rinuncia alla pena per i reati politici dall'unità ad oggi.

Giorgio Bertani Editore, Verona 1986.

Amedeo Santosuosso è giudice a Milano.

Floriana Colao è ricercatrice presso il Dipartimento «Studi politici e storia giuridico-politica» dell'Università di Siena.

SOMMARIO.

Presentazione.

DELITTO POLITICO E AMNISTIA.

DALL'UNITA' ALLA PRIMA GUERRA MONDIALE.

- Frequenza e caratteri tecnici.
- I giudici e le amnistie politiche.
- I confini del politico: il caso degli anarchici.
- Considerazioni d'insieme sul periodo storico.

DAL PRIMO DOPOGUERRA ALLA «AMNISTIA DEL VENTENNALE».

- Il ricorso alla clemenza nel dopoguerra.
- Decreti di amnistia e orientamenti giurisprudenziali dal 1919 al 1922.
- Dottrina e giurisprudenza di fronte ai conflitti politici e sociali.
- I provvedimenti di clemenza dopo l'ottobre del 1922.
- Amnistie e delitto politico nella legislazione eccezionale.

DALLA «LOTTA CONTRO IL FASCISMO» (R.D. n. 96/44) ALLA «CONSEGNA DELLE ARMI» (D.P.R. 1464/48).

- Partigiani e diritto penale.
- L'amnistia Togliatti.
- La depoliticizzazione delle azioni partigiane.

GLI ANNI '50 E '60.

1) I PROVVEDIMENTI.

- Le caratteristiche tecniche.
- L'oggetto e l'iter formativo.
- L'indulto del '53.
- L'amnistia del '59.
- L'amnistia del '66.
- L'amnistia del '68.
- L'ultima amnistia politica: quella del '70.

2) LA NOZIONE DI DELITTO POLITICO.

### 3) CONSIDERAZIONI FINALI.

#### L'AMNISTIA POLITICA OGGI.

- Le esperienze di altri stati.
- Politicità dei reati e violenza politica.
- Il «tipo» di criminale politico.
- L'uso statale del delitto politico.
- Amnistia e dissociazione.

#### APPENDICE.

- Le proposte di legge dal 1983 al 1985: cronologia e documenti.
- L'amnistia nel 1986.

\*\*\*

#### PRESENTAZIONE.

L'amnistia politica è uno di quegli argomenti, non facili e spesso malvisti, che sembrano destinati ad essere poco studiati e conosciuti. Essa infatti è guardata con sospetto dai giuristi, che vi vedono un momento di rottura (più o meno giustificata politicamente, ma pur sempre rottura) della ordinaria legalità.

Non maggiore attenzione ha l'argomento presso gli storici e presso gli studiosi di cose politiche, per i quali l'amnistia è da considerare come uno strumento di «governo», nemmeno dei principali.

Uno dei risultati di questa situazione è la pressoché totale assenza di studi specifici sull'argomento.

Se si escludono, infatti, le uniche due importanti monografie sulle amnistie in generale (1) (che contengono alcuni utili riferimenti anche a quelle politiche), non sono reperibili studi ampi e documentati sulla c.d. clemenza politica.

Nostro obiettivo principale è quello di cominciare a colmare questa mancanza, partendo da due presupposti:

- la separazione, come oggetto di indagine, delle amnistie politiche da quelle di altro genere. Identico è infatti il mezzo tecnico, ma molto diverse sono le caratteristiche storiche ed il senso dei due fenomeni;
- la necessità di verificare sulla base dell'esperienza storica in fatto di amnistie politiche la nozione di delitto politico, la sua ampiezza, il suo utilizzo eccetera.

L'argomento ha una sua innegabile attualità.

Le modalità penali di controllo di fenomeni sociali e politici sono state negli ultimi anni oggetto di numerosi studi incentrati sulla giurisdizione penale in materia politica e sulla legislazione «antiterrorismo» che veniva introdotta nell'ordinamento.

All'interno di questi studi, il cui sviluppo è naturalmente connesso con la gran quantità ed importanza dei processi politici nella recente storia italiana, se si escludono quelli in vario modo apologetici (con motivazioni diversamente graduate tra lo scientifico ed il politico), può dirsi prevalente la tendenza di coloro che esprimono preoccupazione per l'abbandono dei principi classici del diritto penale e propugnano conseguentemente la necessità di un loro recupero (sulla base dell'offensività della condotta criminosa eccetera).

Sul piano specifico della nozione di delitto politico ciò ha significato uno sforzo di precisazione, di delimitazione e globalmente di restrizione delle condotte riconducibili ad essa. Si è mostrata infatti, anche sul piano storico, la pervasività delle incriminazioni fatte in ragione della politicalità dei reati e la sopravvivenza, sotto la nozione di delitto politico, di modalità persecutorie tipiche del «*crimen leasae maiestatis*».

Tale orientamento di studi è evidentemente teso a contrastare da un lato l'introduzione e la permanenza nell'ordinamento italiano di norme che fanno della politicalità (per esempio sotto la forma di «finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento democratico/constituzionale») la causa di incriminazione di comportamenti altrimenti non puniti o di forte aggravamento della pena e, dall'altro, l'uso esteso che di esse hanno fatto e continuano a fare i giudici.

Va subito detto che le critiche e le preoccupazioni espresse da questi studiosi sono da noi pienamente condivise.

Va però rilevato, ed è uno dei problemi che affronteremo, che una nozione di delitto politico costruita soltanto su tale tipo di argomenti rischia di essere riduttiva in sé e distorta sul piano storico. Ciò per vari motivi.

In primo luogo l'attribuzione di politicalità al fatto reato non sempre opera «*contra reo*». Si è verificato infatti, e continua a verificarsi, che proprio il non riconoscimento del carattere politico del reato sia la causa e la modalità di un trattamento di maggior durezza. Va esaminata perciò in concreto la tecnica adottata dal potere per controllare un fenomeno politico (politicalizzazione o criminalizzazione) e la fase in cui si trova il fenomeno stesso (di crescita o di esaurimento).

In secondo luogo la nozione moderna (di origine ottocentesca) di delitto politico si è costruita in buona parte intorno a problemi quale quello dell'extradizione (divieto di), quello della concessione di amnistie ed indulti e quello del regime carcerario differenziato in meglio, intorno al problema cioè di un trattamento di minor severità di comportamenti politici il cui carattere «criminale» veniva posto in dubbio per più versi. E' perciò quanto mai opportuna una ricognizione storica di quanto accaduto in questi campi, che costituiscono il rovescio della medaglia di incriminazioni e processi politici.

Quanto alla situazione attuale in Italia ed alle possibili forme di decriminalizzazione per fatti politici le nostre opinioni immediate non coincidono circa la possibilità e la opportunità del mezzo amnistia (2), mentre è per entrambi di importanza prioritaria la rimessa in discussione e l'abrogazione delle norme penali con carattere «speciale» introdotte nel corso della c.d. emergenza.

Riteniamo a tal fine indispensabile lo sviluppo su questi temi di un dibattito che superi pericolosi luoghi comuni e che sia il più profondo e documentato possibile.

Il nostro lavoro vuole muoversi in questa direzione.

I capitoli 2 e 6 riproducono, fatta eccezione per alcune modifiche ed integrazioni, il saggio di A. Santosuosso, "Politicalità dei reati e forme di decriminalizzazione. Amnistia e dissociazione", apparso in A.A. V.V., "Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri", Sapere 2000, Roma, 1984.

Il capitolo 3 riproduce, fatta eccezione per una breve aggiunta finale, l'articolo di F. Colao apparso in «Studi Senesi», 1982, 1, p. 63 segg. con il titolo "La ricostruzione dogmatica del reato politico attraverso le amnistie (1919-1932)".

Il capitolo 5 e la post-fazione sono stati scritti da Amedeo Santosuosso per la pubblicazione in questo volume.

I capitoli 1 e 4 sono invece inediti di Floriana Colao.

Milano-Siena, marzo 1986  
Amedeo Santosuosso  
Floriana Colao

NOTE.

1) G. Zagrebelsky, "Amnistia, indulto e grazia", Milano, Giuffrè, 1974; G. Gemma, "Principio costituzionale di eguaglianza e remissione della sanzione", Milano, Giuffrè, 1993.

2) Santosuosso ritiene possibile e preferibile una soluzione «tradizionale» del tipo amnistia e indulto, mentre Colao ritiene che l'amnistia per sua natura si risolva in una sanatoria che, senza mettere in discussione il conflitto del nostro recente passato, perpetua l'eccezionalità dell'intervento statale.

\*

## DELITTO POLITICO E AMNISTIA di Floriana Colao.

L'istituto dell'amnistia si presenta per così dire «naturalmente» legato alla nozione di delitto politico. La prima manifestazione moderna (ottocentesca) del rapporto delitto politico/amnistia, si realizza in Francia alla fine del 1830; dopo la rivoluzione di Luglio di quell'anno si dichiara di voler ricercare lo scopo di una generale pacificazione, e con la legge 8.10.1830 si dichiarano amnistiati tutti i reati politici, considerati tali quelli previsti nei capi 1 e 2, titolo 1, del libro terzo del codice penale del 1810, i reati cioè contro la sicurezza interna ed esterna dello stato (1). Vedremo da allora il succedersi, in Italia e altrove, delle «amnistie politiche». Se infatti la clemenza finisce per sostanziarsi in una politica penale che «alleggerisce» la gestione della giustizia anche in riferimento ai delitti comuni, in relazione al diritto penale politico i decreti di amnistia acquistano un'altra più complessa valenza: non più un semplice «escamotage» tecnico che consente di «smaltire» procedimenti ponendo nell'oblio alcuni illeciti penali, ma anche, e soprattutto una rilettura di fatti di reato legati, o in qualche modo occasionati da una conflittualità politica e/o sociale recente, con la quale, per vari motivi, il «legislatore» vuole o deve confrontarsi.

Dall'Unità d'Italia la frequente concessione di amnistie e indulti (come il divieto di estradizione e il regime carcerario differenziato favorevolmente, almeno sul piano teorico) ha rappresentato una non secondaria occasione di sviluppo concettuale e in parte normativo del delitto politico specificato e separato dal delitto comune. In questo senso nel corso dell'Ottocento si articola una definizione di delitto politico che non opera "contra reo", strettamente legata alle idealità dello stato di diritto e al rapporto stato/cittadino ad esso sottostante. La penalistica classica elabora una nozione di fatto diretto contro la forma di governo, che non lede il «diritto comune» (cioè beni come la vita, l'integrità personale eccetera), e soprattutto delinea una figura «nobile», per così dire «risorgimentale», di autore di delitti politici motivato dalla necessità «storica» di lottare contro le oppressioni dinastiche; laddove il carattere «criminale» delle condotte e dei fatti commessi è generalmente negato (2).

E ancora, garantisticamente per il cittadino, il delitto politico viene fatto coincidere con il fatto

specifico di persone rivestite di particolari ed elevate responsabilità politiche; basti accennare a tutta l'elaborazione teorica relativa ai reati ministeriali, e ai delitti politici che si sostanzia nelle operazioni volte a «ridurre» il «regime parlamentare» post-unitario in «forma dispotica» (3). Ed anche in seguito, quando l'area delle condotte riferibili alla nozione di delitto politico finisce di fatto per essere estesa alla conflittualità politica e sociale, alla dialettica tra stato liberale e movimento operaio antagonista, la «politicalità del reato» continua ad essere la connotazione che consente in teoria un trattamento processuale diversificato in senso positivo rispetto ai delitti comuni, la sottoposizione alle corti di Assise, il divieto di estradizione e, non ultimo, la concessione della «clemenza politica».

Inoltre, il carattere politico del reato nella codificazione penale del 1889 è ancora un elemento (4) che, pur tra scelte tecniche compromissorie, non opera "contra reo"; basti pensare che, per l'applicazione delle leggi eccezionali antianarchiche del 1894 è necessaria un'operazione anche culturale - con la strumentalizzazione delle acquisizioni lombrosiane - per ridurre a «delinquenza comune» le associazioni anarchiche; laddove negare la politicalità dei fatti penalmente rilevanti consente, tra l'altro, l'esclusione dell'applicabilità dei provvedimenti di amnistia emanati per i reati politici dopo la repressione seguita alla dichiarazione degli stati d'assedio e all'istituzione di speciali tribunali militari (5).

E' solo con le leggi eccezionali fasciste del 1926 che il carattere politico del reato acquista una valenza del tutto negativa: diventa la causa di incriminazione di comportamenti altrimenti non puniti, esemplare l'espatrio clandestino per motivi politici (6), o di forte aggravamento della pena per il delitto politico rispetto alla medesima fattispecie comune, come nel caso dell'associazione politica rispetto all'associazione «a delinquere» comune (7). Muovendosi in questa direzione il regime fascista, in presenza del carattere politico del fatto, dilata l'area dei comportamenti incriminabili e anticipa la soglia di punibilità del fatto, emblematica la disciplina dell'attentato politico rispetto a quella del tentativo contenuta nella parte generale del codice (8). La vicenda della reintroduzione della pena di morte, voluta inizialmente solo per i reati politici, l'attentato contro il capo di governo in primo luogo, ed esclusa per i delitti comuni anche gravi come l'omicidio premeditato (anche durante i lavori preparatori del codice molti penalisti sostennero la tesi della pena capitale limitata ai soli delitti politici) è esemplare di questo processo di «demonizzazione» del delitto politico, che nell'ottica statualista del regime fascista acquista esplicitamente una lesività maggiore del più efferato delitto comune (9).

Durante il fascismo al di là dell'enfasi sulla «clemenza» dello stato nei confronti delle opposizioni «ormai vinte», presente soprattutto nella cosiddetta «amnistia del decennale» emanata negli «anni del consenso», il rapporto amnistia/delitto politico è limitato al massimo: nel particolare settore dei delitti contro lo stato il legislatore dimostra la netta volontà di non rinunciare alla punizione; vedremo che soprattutto dopo la codificazione la rilevanza politica dell'illecito penale non è mai causa di esclusione della pena; anche le amnistie emanate raramente prevedono forme di attenuazione delle pene inflitte per reati politici.

Il sistema penale fascista esalta al massimo la connotazione negativa del delitto politico; ma anche l'esperienza storica dello stato liberale, e purtroppo la politica penale degli ultimi anni di storia del nostro paese, hanno messo in luce i nodi della difficile dialettica tra tutela dell'assetto statale e conflittualità politica e sociale, in primo luogo la vistosa tendenza, talora normativa, ma soprattutto giurisprudenziale, a riconoscere rilevanza penale a mere posizioni ideologiche e alla sola esistenza di strutture organizzative anche se fortemente antagoniste.

Nella prassi operativa relativa al diritto penale politico gli equilibri normativi tecnici, talora faticosamente costruiti mediando tra l'esigenza di tutelare da un lato la «sicurezza dello stato», dall'altro la libertà del dissenso anche organizzato - esemplare la sistematica dei reati politici

associativi nel codice penale Zanardelli del 1889 - vengono in concreto slabbrati a favore della protezione dell'assetto statale. Ed il fenomeno è ancora più vistoso nella codificazione penale fascista che, a prescindere dalla lesività dei reati commessi, individua la ratio del reato politico associativo nella repressione penale di determinate ideologie politiche, quella anarchica e quella marxista (10).

L'esperienza storica ha messo dunque frequentemente in luce il fatto che la dialettica tra dissenso e assetto statale è stata di solito risolta a favore di quest'ultimo, sul piano normativo e giurisprudenziale, spesso oltre le «forme» previste dal legislatore a garanzia della «libertà politica» (11).

Questa che è la caratteristica per così dire «strutturale» del delitto politico, si ripropone nella prospettiva attuale del confronto stato/antagonismo; il superamento - da più parti auspicato - dell'ottica che nei recenti anni trascorsi ha imposto l'utilizzazione della politicità del reato come «criminalizzazione» assoluta della condotta, e il ricorso a norme punitive (e premiali) «eccezionali», sembra oggi passare anche attraverso scelte tecnico-giuridiche in virtù delle quali la politicità del reato possa essere, al contrario, causa di attenuazione delle pene.

Ma la necessaria riapertura di un confronto politico e teorico con la dialettica anche violenta espressa dai recenti anni trascorsi, l'ineludibile ripensamento dell'antagonismo e delle sue forme in una democrazia conflittuale, non sembra poter trovare adeguato sbocco normativo in un provvedimento di amnistia e indulto (12), in disposizioni legislative «pensate» con l'ottica dell'indifferenziata clemenza «che chiude con il passato», cui l'esperienza storica è ricorso.

Il problema che oggi si pone con drammatica urgenza è comunque quello dello sbocco tecnico-giuridico in grado di coniugare l'opportuna rilettura del recente passato con il superamento delle «leggi dell'emergenza».

## NOTE.

1) Una cronologia del rapporto amnistia/delitto politico, fenomeno non limitato all'Italia, ma diffuso in Europa nel corso dell'Ottocento, in "Delitto politico", in «Digesto Italiano», 1887-1898, p. 834.

2) E' generalmente noto il rifiuto di Francesco Carrara a trattare scientificamente la sistematica dei delitti politici, dei quali - scrive Carrara - si può «solo fare la storia», perché in questi casi la «politica» entra in un'area, il diritto, o meglio, giusnaturalisticamente, «la giustizia», che non le compete. Questa posizione ideologica «estrema» esposta nelle pagine di grande impegno civile del "Programma del corso di diritto criminale", Lucca, 1867, vol. 7, p.p. 3925-29, finisce per influenzare largamente, anche se non con le stesse «estreme» conseguenze (il rifiuto di trattare i reati contro lo stato), la penalistica classica, generalmente orientata appunto a sollevare dubbi e a negare la connotazione «criminale», la pericolosità, del dissenso politico. Tra le più importanti prese di posizione in questo senso, confer E. Pessina, "Diritto Penale", Napoli, 1872, p. 8; P. Nocito, "Alto tradimento", in «Digesto italiano», soprattutto p. 723 segg. Sulla riflessione penalistica in tema di delitto politico, confer l'importante saggio di M. Sbriccoli, "Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento", in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», 1973, p. 567.

La tendenza a differenziare il delitto politico in senso favorevole rispetto al delitto comune, si riscontra anche nella dottrina criminologica positivista, opposta metodologicamente e contenutisticamente a quella che Ferri dice di voler battezzare «scuola classica». In questo

senso, a proposito di un delitto politico «artificiale», che non lede il diritto comune, a differenza dell'ontologicamente diverso «delitto naturale», confer R. Garofalo, "Criminologia. Studio sul delitto, sulle sue cause e sui mezzi di repressione", Torino, Bocca, 1895, p. 474. Sulle differenze tra la delinquenza «evolutiva» (politica) e quella « atavica» (comune), confer innanzitutto, C. Lombroso-R. Laschi, "Il delitto politico e le rivoluzioni in rapporto al diritto, all'antropologia criminale e alla scienza di governo", Torino, 1890, pag. 337. Analogamente, E. Ferri, "Sociologia Criminale", Torino, 1900, (2a ed.), p. 104. Sulla specificità della delinquenza politica rispetto a quella comune, nell'ambito della stessa «scuola» positiva, confer N. Colajanni, "Sociologia criminale", Catania, 1889, p.p. 281-2. Sugli aspetti teorici, legislativi, e giurisprudenziali del reato politico tra Otto e Novecento mi permetto di rinviare ad un mio lavoro di prossima pubblicazione.

3) Su questo punto, A. Bonasi, "Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno", Bologna, Zanichelli, 1874, particolarmente p. 11 segg. Sul delitto politico come abuso di potere dei detentori di una pubblica funzione, una sorta - questa la definizione - di «rivoluzione che viene dall'alto», confer P. Nocito, "Corso di diritto penale. Reati contro il diritto politico", 1900, p. 222. Analogamente, soprattutto a proposito dei reati ministeriali, confer anche, tra gli altri, A. Stoppato, "I reati ministeriali e l'art. 67 dello Statuto", in «Giustizia Penale», IV, p. 225; G. Escobedo, "I reati ministeriali e il diritto di accusa alla Camera", Ibid. p. 502.

4) Il dato è evidente soprattutto nelle affermazioni di principio del legislatore, orientato a mettere in luce la connotazione liberale del primo codice penale dell'Italia unita proprio in riferimento all'ispirazione ideale e alla sistematica del diritto penale politico. In modo particolare, confer "Relazione del ministro Zanardelli", in "Progetto di codice penale per il Regno d'Italia. Disegno di legge che autorizza la pubblicazione presentato dal ministro di Grazia e Giustizia Zanardelli il 22.11.1887", Roma, 1889, p. 74; e anche la "Relazione Zanardelli al Libro II", in Progetto cit. p. 19.

5) Esempio delle frequentissime sentenze che definiscono la natura di «delinquenza comune» in riferimento al fatto delle associazioni anarchiche, coniando il termine di «associazioni di malfattori», prive dell'alone di «nobiltà» che per la Cassazione circondava ancora in epoca liberale il delitto politico, Cass. 27.4.1896, in «Rivista Penale», 1896, p. 619 e giurisprudenza conforme ivi citata.

6) Tra gli interventi che descrivono la nuova rilevanza penale dell'espatrio per motivi politici, confer F. Meda, "Il reato di espatrio abusivo", in «Monitore dei tribunali» 1927, p. 881; A. Sani, "La legge contro i fuorusciti", in "Dizionario Penale", 1926, p. 59; A. Criscuoli, "Gli esuli di oggi", in «La palestra del diritto», 1926, p. 633; F. Talassano, "Sul reato di abusivo espatrio", in «Foro italiano», 1928, p. 113.

7) Così esplicitamente la Relazione del ministro guardasigilli Alfredo Rocco, in "Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale", Roma, 1929, I, p. 57.

8) Su questi aspetti, per tutti, confer E. Gallo, "Il delitto di attentato nella teoria generale del reato", Milano, 1966, p. 25.

9) Sul dibattito relativo alla reintroduzione della pena di morte nel sistema penale italiano, dopo che il codice Zanardelli, per motivi anche ideologici, di ispirazione liberale, l'aveva abolita, confer un testo che riassume le diverse prese di posizione della dottrina penalistica italiana, V. Meli, "Il ristabilimento della pena di morte in Italia", Roma, 1927, particolarmente, p. 115.

10) Confer "Lavori preparatori" cit., IV, parte I, p. 225.

11) Così il legislatore liberale del 1889, confer G. Zanardelli, "Relazione al Re", Napoli, 1889, p.p. 62-3.

12) Per la diversità di opinioni che gli autori di questo libro hanno sulle possibilità attuali vedi nota 2 della «Presentazione».

\*

## DALL'UNITA' ALLA PRIMA GUERRA MONDIALE

di Amedeo Santosuosso.

[Questo capitolo riproduce sostanzialmente, fatta eccezione per alcune modifiche e integrazioni, la prima parte del saggio «Politicità dei reati e forme di decriminalizzazione. Amnistia e dissociazione», apparso in A.A. V.V., "Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri", Sapere 2000, Roma, 1984].

Nel periodo di tempo preso in considerazione in questo capitolo il nuovo stato unitario «risolve» il problema del brigantaggio e le questioni dinastiche che su di esso hanno fatto leva tentando di servirsene. Viene così a trovarsi per la prima volta in una situazione di assenza di nemici organizzati e, quindi, di relativa stabilità. L'apparire dei movimenti anarchico e socialista ed il formarsi di alcuni poli di proletariato industriale producono poi un sensibile mutamento del tipo di conflittualità politica e sociale: basti pensare, per esempio, ai «moti di Lunigiana» del '94, con la loro forte impronta organizzata, e, per altro verso, ai grandi scioperi di inizio Novecento. Muta anche il sistema penale e processuale, che affina e adegua i suoi strumenti al nuovo tipo di conflitti (1).

I provvedimenti di amnistia politica, di cui ci occuperemo, costituiscono un interessante punto di osservazione di questi mutamenti, nel particolare riflesso che hanno nella nozione di delitto politico.

Riportiamo in primo luogo i dati quantitativi del fenomeno «clemenza» politica nelle sue espressioni legislative, rilevando anche l'evolversi delle tecniche di formulazione dei provvedimenti.

Esaminiamo, poi, i caratteri ed i limiti della nozione di delitto politico nelle decisioni della magistratura e nel dibattito giuridico dell'epoca.

Si delineeranno di conseguenza le aree dei destinatari e dei fruitori di quella «idea» della politica.

- Frequenza e caratteri tecnici.

I provvedimenti di amnistia, indulto e condono emanati successivamente al 1865 sono notoriamente molto numerosi. Nel periodo fino al 1915 se ne possono contare circa centoventi, da quelli più importanti o di portata generale a quelli con i quali viene semplicemente concessa, per esempio, una «riduzione di pene militari».

Circa trenta sul totale sono amnistie politiche o comunque contenenti norme relative a reati politici in senso ampio. A queste vanno poi aggiunte quelle aventi per oggetto esclusivo i reati commessi a mezzo stampa e quelle, numerose e «regolari» (circa altre trenta), relative a fatti di «diserzione e renitenza alla leva» e comunque a reati militari. E' evidente infatti che in questi due ultimi gruppi sono compresi reati e condotte la cui politicità, sempre in una certa misura intrinsecamente presente, diventava in molti casi esplicita.

Basti pensare a tutti i casi di repressione della stampa anarchica e socialista e, specie dall'inizio del '900, della propaganda antimilitarista.

Nel periodo compreso tra il 1915 ed il 1918 non vi sono amnistie politiche significative.

L'ultima è quella del maggio 1915 (27/5/15, n. 740), in occasione dell'entrata in guerra dell'Italia, con la quale vengono amnistiati gli stessi reati del precedente decreto (n. 1408) del 29/12/14.

In quegli anni il problema principale è quello della guerra in corso e quindi dei reati e delle giurisdizioni militari.

Il periodo si apre con il R.D. 20/5/15 (n. 673), che amnistia renitenti, disertori e mancanti alle chiamate alle armi, e si chiude con le particolarmente ampie amnistie della vittoria ed in specie con il D.L. 21/2/19, n. 157 (2).

Le amnistie propriamente politiche presentano al loro interno una certa varietà ed evoluzione delle tecniche di formulazione e quindi di individuazione dei reati e delle aree dei destinatari.

In un primo gruppo di casi il riferimento è ad un evento storico-sociale, definito in relazione al luogo ed all'epoca in cui si è verificato.

Così per esempio venne concessa amnistia per i «fatti avvenuti in Torino in settembre 1864 ed in gennaio 1865» (R.D. 26/2/65, n. 2160), oppure «per i fatti di Nuoro» (R.D. 22/4/68, n. 4712), oppure per «i fatti di Bortigali commessi il 19/9/1869 contro quell'amministrazione municipale» (R.D. 15/1/70, n. 5458), oppure «per i fatti di Genova» (R.D. 9/10/79, n. 5860), oppure «per i moti del '98 o per fatti ai medesimi connessi» (R.D. 1/6/1901, n. 187).

In questi casi manca spesso qualsiasi indicazione del tipo ed entità dei reati da amnistiare che sono perciò individuabili o in negativo, sulla base di alcune esclusioni, o comunque sulla base del riferimento storico-spaziale ai «fatti di ...».

In altri casi, analoghi, oltre l'indicazione di «fatti», come i moti dei Fasci siciliani o di Lunigiana (1894) oppure i moti del '98 a Milano, Firenze e Napoli, vi è il riferimento aggiuntivo agli organi giudicanti che hanno inflitto le condanne.

In occasione di quei moti, infatti, erano stati dichiarati gli «stati d'assedio» ed erano stati istituiti Tribunali militari, ai quali erano stati deferiti i reati contro la sicurezza dello stato ed altri reati, come l'eccitamento alla guerra civile, l'istigazione a delinquere, il favoreggiamento eccetera..

In un secondo gruppo di casi i decreti di amnistia e condono hanno per oggetto dichiarato «i reati politici commessi nel Regno» senza alcuna esclusione, come nel caso (isolato) del R.D. 19/1/78, n. 4260, o con più o meno ampie esclusioni per titoli di reato, per limiti di pena o per la connessione con alcuni reati (4).

La formula usata per esempio nelle amnistie del '67 e del '76 è la seguente:

«... reati politici commessi nel Regno, purché non siano accompagnati o connessi a crimini contro le persone, le proprietà o le leggi militari o a reati di associazione di malfattori» (5).

Il «limite» dell'associazione di malfattori potrebbe apparire incongruo su un piano strettamente giuridico, ma si spiega invece con l'intento, sia pur non dichiarato, di escludere dai destinatari gli anarchici, come più avanti vedremo.

La locuzione «reato politico» come formula per individuare i reati amnistiati cadde ad un certo punto in desuetudine. L'ultima volta in cui venne usata fu il 1881.

Successivamente si preferì indicare il titolo del codice (reati contro la sicurezza dello stato o reati contro l'ordine pubblico) e/o gli specifici articoli del codice che prevedevano i reati che si voleva amnistiare. Così già nel R.D. 14/3/95 venne concessa amnistia «per delitti contro la sicurezza dello stato e di istigazione o provocazione a commetterli». Poi in quello del marzo '98 (R.D. 3/3/98 n. 41) fu dichiarata estinta l'azione penale e furono condonate le pene inflitte

«pei delitti contro la sicurezza dello stato preveduti negli articoli 104, 127 e 135 del codice penale, purché non siano accompagnati o connessi a delitti contro la persona, la proprietà e le leggi militari, e purché la pena restrittiva della libertà personale, stabilita dalla legge o applicata dal giudice, non superi i cinque anni...»

Si sviluppò inoltre la tendenza a precisare ulteriormente i reati da amnistiare e ad indicarli con lo specifico articolo del codice.

Dal R.D. 4/6/1899 (n. 192) in avanti e per tutto il periodo esaminato i reati che compaiono più di frequente amnistiati per riferimento diretto sono quelli di «offesa al re» e «vilipendio delle istituzioni costituzionali» (artt. 125 e 126 c.p.), quelli di istigazione a delinquere e di apologia ed incitamento all'odio tra le classi sociali (artt. 246 e 247 c.p.), quello di associazione sediziosa (art. 251 c.p.) e quelli previsti da alcune delle leggi speciali crispine, come quella (19/7/94, n. 314) sulle materie esplodenti (6).

A ben vedere il mutamento che si verifica in quegli anni nei provvedimenti di amnistia e indulto è più ampio e non si limita ad una mera specificazione/restrizione del prima indistinto «delitto politico».

I decreti del '99 (n. 192 e 467), per esempio, hanno una formulazione ormai articolata e complessa che riflette uno schema destinato a consolidarsi e ad essere usato fino ad oggi.

Uno degli elementi di questa modernità sta nel fatto di amnistiare alcuni reati solo in quanto commessi «in occasione di pubbliche dimostrazioni o di tumulti».

Su questo piano vi era già stato qualche precedente.

Nel 1869 erano stati per esempio amnistiati (R.D. 14/11/69, n. 5336) i «reati commessi in occasione e per causa dell'attuazione della tassa sul macinato». Ed è ben noto quali tumulti e quale repressione vi furono in quell'occasione.

Ed anche nel 1890 (R.D. 30 nov., n. 7269) erano stati amnistiati reati «commessi in occasione di dimostrazioni politiche». L'aspetto di novità nei decreti di inizio secolo sta comunque nel fatto di essere collegati alle agitazioni politiche e sindacali di quell'epoca, che trovano riflesso esplicito alcune volte nelle stesse relazioni.

Nel caso dell'amnistia del 1905 (R.D. 7 agosto, n. 437) il guardasigilli Finocchiaro afferma, per esempio, che:

«la sovrana clemenza si rivolge, così, anche a coloro che violarono la legge penale durante gli

scioperi industriali e agrari o nelle contestazioni riguardanti usi civici, nonché nell'inconsulto sciopero generale dello scorso anno...» (7)

Altre volte il riflesso è nella stessa formulazione tecnica del decreto, come in quelli del 1909 e del 1914. Quest'ultimo, in particolare, amnistia

«tutti i reati commessi in occasione di sciopero, conflitti di lavoro, moti popolari, pubbliche dimostrazioni e tumulti, esclusi i delitti di omicidio e di lesioni» (gravissime, n.d.r.) (8).

In più nel decreto del 1909 i reati da amnistiare non vengono solo individuati per l'occasione in cui sono stati commessi, ma anche per il «fine politico» che comunque essi abbiano (testualmente: «...qualora siano commessi in occasione di scioperi, moti popolari o, comunque, per fine politico»).

E' la prima volta dopo il 1881 (salvo le «dimostrazioni politiche» del 1890) che riaffiora esplicitamente la nozione di delitto politico, anche se sotto la forma della «finalità».

A parte i problemi di teoria giuridica che una tale formulazione apre (9), non può non rilevarsi come l'espressione usata dal legislatore implichi un qualche riconoscimento normativo di politicità delle agitazioni sociali.

Un cenno va fatto a questo punto all'indulto.

Dall'esposizione che precede risulta evidente che le amnistie, pur numerose, si riferiscono per lo più a reati non particolarmente gravi, indicati specificamente o attraverso il massimo della pena (per es. 5 anni).

L'importanza dei provvedimenti di indulto sta nel fatto di essere meno clamorosi, ma più efficaci.

Infatti non è indicato di solito il tipo di reato al quale si applicano, ma solo la quantità di pena che viene condonata, espressa in frazioni (per es. 1/3 della pena) o in numero di anni, indipendentemente dal reato per il quale è stata inflitta (fatte salve esclusioni esplicite).

Ciò spiega perché l'indulto è il mezzo solitamente usato per l'attenuazione degli effetti delle pene per fatti più gravi. La distinzione tecnico giuridica tra amnistia ed indulto si delinea con chiarezza solo negli anni '90 ed in particolare con il R.D. 22/4/93, n. 190 (10).

In precedenza solo nell'amnistia ed indulto «in occasione dell'assunzione al trono di S.M. Umberto Primo» (R.D. 19/1/78, n. 4260) i due istituti risultano sufficientemente distinti. In quel caso il condono consiste non solo nella riduzione della quantità di pena, ma soprattutto nella «commutazione» delle condanne alla pena di morte in quella dei lavori forzati a vita.

Dopo il 1893 importanti applicazioni dell'indulto per fatti politici si hanno in relazione alle condanne dei Tribunali militari istituiti per i «Fasci Siciliani» e per i «moti di Lunigiana».

Nel giro di poco più di due anni vari decreti reali condonarono condanne a decine di anni di carcere (11).

Qualcosa di analogo accadde inoltre per le condanne inflitte in occasione dei «moti del '98» dai tribunali militari e da quelli ordinari (12).

Altri esempi di indulti consistenti sono quello del 1905 (n. 437), che riduce a metà le pene per i reati commessi in occasione di pubbliche dimostrazioni, e quello del 1907 (n. 388), che, per quegli stessi reati, prevede una ulteriore riduzione di un terzo (13).

- I giudici e le amnistie politiche.

Esaminate la struttura tecnica dei decreti di amnistia e la loro evoluzione, va dato a questo punto uno sguardo all'atteggiamento dei giudici così come si manifesta attraverso le loro decisioni. I dati giurisprudenziali, raccolti attraverso lo spoglio delle maggiori riviste dell'epoca (14), presentano i limiti consueti di questo tipo di rilevazioni, limiti dovuti alla casualità di afflusso delle decisioni alle riviste ed al rischio di una oggettiva valorizzazione della giurisprudenza della Cassazione (15).

I casi esaminati sono comunque significativi se li si considera come sintomi del modo di atteggiarsi dei giudici rispetto alla linea di confine tra politico e non politico. Questa linea è necessariamente frastagliata, in relazione sia ai momenti storico politici ed ai mutamenti culturali generali, che alla diversità di formulazione tecnica dei vari decreti.

A quest'ultimo proposito va rilevato infatti che non sembrano aver dato luogo a contestazioni particolari le amnistie aventi ad oggetto specifici episodi («i fatti di...») o reati, mentre risulta più ampia la casistica su quelle il cui oggetto è indicato come il «reato politico».

Sulla nozione di delitto politico gli orientamenti rilevabili tra i giudici sono abbastanza diversificati e non uniformi. Ciò anche in conseguenza della mancanza a livello legislativo, sia nel codice sardo che in quello Zanardelli, di una esplicita definizione.

Secondo un primo orientamento la politicità viene riconosciuta a reati non rientranti tra quelli «contro la sicurezza dello stato», sulla base della considerazione che

«la sostanza del reato politico non si definisce dalla maggiore o minore pena assegnata, ma dal suo scopo, cioè se diretto in un senso o in un altro ad esercitare un'azione illegittima sul congegno delle pubbliche istituzioni dello stato» (16).

Sulla base di argomenti del genere la Corte d'Appello di Catania considerò reato politico «l'attentato all'esercizio dei diritti politici» (art. 190 c.p.), rientrante tra i reati contro la pubblica amministrazione. Analogamente la sezione d'accusa della Corte d'Appello di Venezia decise che

«la sottrazione di una scheda dalle urne elettorali non cessa di essere un reato politico per essere stata commessa in occasione di elezioni amministrative» (17).

Particolarmente interessante, anche se unica nel suo genere, è la sentenza con la quale la Corte d'Appello di Brescia applicò l'amnistia del 1869, nonostante che questa prevedesse l'esclusione del beneficio nel caso in cui i reati politici fossero «connessi od accompagnati a crimini o delitti contro le persone...». In particolare fu sostenuto

«essere reato politico il prender parte ad una riunione sediziosa di molte persone, dalla quale escano grida contrarie all'ordine politico dello stato, accompagnate da violenze e vie di fatto contro le persone e da ingiurie e minacce agli agenti della pubblica forza accorsi per mantenere l'ordine. E che il ferimento di un agente della forza pubblica, previsto dall'art. 264 del c.p. in quella occasione è un accessorio, il quale perde ogni virtù costitutiva di un reato a sé; perché il legislatore considera compresale il reato contro la pubblica Amministrazione...» (18).

A fronte di queste decisioni, che estendono proprio la nozione di delitto politico, ve ne sono altre nelle quali si esclude la politicità anche di reati rientranti nella più ristretta cerchia di quelli contro, la sicurezza dello stato.

E' il caso della Corte d'Appello di Catania che esclude dall'amnistia del 1878 il reato di strage, saccheggio e devastazione per il fatto che non aveva per oggetto il mutamento della forma di

governo (19).

Questo nonostante che l'amnistia in questione, concessa in occasione del giuramento di Umberto Primo, fosse di particolare ampiezza riferendosi a «tutti i reati politici e di stampa finora commessi», senza esclusioni.

Un orientamento altrettanto restrittivo si manifestò, specie al livello di Corte di Cassazione, in occasione dell'amnistia del 1890 che, come abbiamo visto, per la prima volta introdusse la formula dei reati commessi «in occasione di dimostrazioni politiche».

Furono infatti esclusi dal beneficio i reati di sciopero, di resistenza e minacce contro la forza pubblica «in quanto non politici» (20), oppure i reati commessi al fine di impedire che un consiglio comunale deliberasse sul «distacco di alcune frazioni, sul trasloco della residenza comunale e sul nuovo organico degli impiegati», sulla base della considerazione che i fatti

«nulla contengono che riguardi l'andamento politico dello stato, ma concernono unicamente questioni locali d'indole amministrativa; né vale insistere che i municipii sono istituzioni dello stato, poiché ciò non basta a tramutare in politiche le deliberazioni contro cui insorsero i ricorrenti; e d'altronde è noto che di argomenti politici i municipii nemmeno possono occuparsi» (21).

Un orientamento decisamente più aperto e moderno venne invece espresso dalla Corte d'Appello di Bologna e dal tribunale di Lecce, riscuotendo il plauso della «Rivista Penale». I giudici di Bologna affermarono in particolare che l'espressione «dimostrazioni politiche» andava intesa «con certa larghezza» e che «quindi non è la sua interpretazione da limitarsi nel senso della politica riguardante la forma di governo». Sostennero inoltre:

«Una volta che si tratti puramente di singoli interessi privati, ma che, come nella specie, la dimostrazione sia causata da un bisogno generalmente sentito, abbia lo scopo di costringere il potere esecutivo a questo bisogno, abbia un carattere ostile alle disposizioni date, per ragioni di ordine pubblico, dall'autorità, e sia accompagnata da manifestazioni alludenti alla speranza che con un diverso assetto sociale possano migliorarsi le sorti dei dimostranti e di quanti altri versino nella medesima situazione; tale dimostrazione acquista natura politica».

Ed i giudici di Lecce, per parte loro, teorizzarono che

«chi dice dimostrazione politica, dice dimostrazione fatta nell'interesse dei cittadini, senza distinguere se sia diretta verso i poteri mediati o immediati dello stato. Politico è sinonimo di sociale: economia politica, scienza politica, autorità politica significano economia, scienza, autorità sociali. Ora, come sarebbe inesatto l'affermare che l'economia politica tratta solamente delle ricchezze dello stato (senza occuparsi delle ricchezze comunicative o domestiche), così sarebbe scorretto il dire che le dimostrazioni politiche hanno solamente per iscopo i poteri centrali dello stato. Nel linguaggio comune l'aggiuntivo politico si riferisce al carattere di cittadino e si estende quanto quello: serba ancora il suo concetto originario, derivante da "polis"» (22).

Queste ultime due decisioni sono significative specie ove si consideri che si riferiscono alle manifestazioni ed agli scioperi del Primo maggio.

L'amnistia del 30 novembre 1890 trovava origine infatti anche nei processi seguiti a quelle manifestazioni.

Negli anni successivi, specie la Corte di Cassazione, conferma nel complesso il suo orientamento restrittivo, fatte salve alcune aperture non proprio «innocenti».

Così in materia di apologia dell'anarchia e di eccitamento all'odio tra le classi sociali vengono interpretate in modo rigoristico l'amnistia del 14/3/1895, di cui si esclude l'applicabilità, e l'amnistia del 14/10/1896 in materia di delitti contro le libertà politiche, se si tratta di un'offesa ad un Presidente di seggio elettorale (23).

In altri casi, invece, la stessa Corte diventa particolarmente benevola se si tratta di amnistiare brogli elettorali, persino se commessi nel corso di elezioni all'interno di una Camera di Commercio, affermando che sono reati contro le libertà politiche i reati commessi in occasione di qualsiasi elezione politica, amministrativa o... commerciale (24), oppure che sono compresi nell'amnistia dei reati contro le libertà politiche anche i reati di corruzione e di violenza pubblica se commessi a scopo elettorale (il caso era quello di un candidato che durante la campagna elettorale «ebbe ad agitarsi promettendo denari, pranzi e cibaria a fine di far trionfare il proprio partito») (25).

Una certa apertura della Cassazione verso una nozione di politicità ampia, così come propugnata da alcuni giudici di merito, la si può riscontrare in alcune decisioni relative all'amnistia del 1905, concessa per reati «commessi in occasione di moti popolari, pubbliche dimostrazioni o tumulti» (26).

Non mancarono comunque anche in quegli anni, e dopo, decisioni il cui rigore formalistico sembra proprio celare la precisa volontà di non applicare il beneficio. Questa volontà risulta ancora più evidente specie se la si confronta con quelle aperture in fatti di corruzione eccetera che abbiamo visto prima essere alquanto sospette.

Non fu per esempio ritenuto commesso «in occasione di moti popolari...» il reato di omesso avviso alla pubblica sicurezza di una dimostrazione popolare. Ciò perché, quando era stato commesso il reato (mancato avviso), ancora non vi era la dimostrazione popolare: ragionamento ineccepibile, fin troppo (27).

- I confini del politico: il caso degli anarchici.

il quadro sino ad ora prospettato sarebbe monco se non si tenesse conto del fatto che gli orientamenti giurisprudenziali riportati nel paragrafo precedente, le oscillazioni presenti tra i giudici ed anche certe aperture, si svolgono all'interno di un campo delimitato in modo sufficientemente netto, dal quale sono esclusi sostanzialmente gli anarchici.

Come è noto la tecnica di controllo del fenomeno che fu usata in tutta Europa fu quella della spoliticizzazione.

La repressione dell'associazionismo anarchico attraverso inasprimenti legislativi e prassi di polizia sbrigative avvenne dappertutto con la giustificazione della particolare gravità dei reati, ma soprattutto della non politicità di atti commessi da individui che erano «nemici di tutti i governi» e che non proponevano una «nuova e diversa forma di governo».

L'«eccezione» anarchica rappresentò la prima e maggiore controtendenza rispetto all'idea, affermata all'epoca anche nei circoli ufficiali, «del criminale politico come uomo di onore, il cui crimine è proibito e punito su un fondamento politico piuttosto che morale» (28). Ciò è vero per la Francia e per la Germania, ma anche per l'Inghilterra, che fino all'inizio degli anni '90 era stata terra d'asilo per gli anarchici e per i perseguitati politici di tutta Europa (29).

Quanto all'Italia, dalla fine degli anni '70 in avanti i rappresentanti della pubblica accusa («dipendenti» dal Ministro di Giustizia) non avevano più contestato i reati di cospirazione

politica (che avevano portato a varie assoluzioni da parte delle corti di assise a composizione mista, professionale e popolare), ma sistematicamente quello di associazione di malfattori. E ciò anche quando, con il codice Zanardelli, era stata introdotta l'ipotesi specifica di associazione politico-sediziosa (art. 251 c.p.).

L'imputazione di associazione di malfattori presentava vari vantaggi. Intanto era di competenza non delle corti di assise, ma dei tribunali, composti di soli giudici professionali, come tali più sensibili alle «direttive» ed agli «orientamenti» governativi. Il che avvenne quasi sistematicamente fino all'inizio del nuovo secolo, quando ormai il movimento anarchico era molto debole (30).

Inoltre consentiva una migliore gestione «politica» del movimento anarchico che veniva presentato come accolta di «volgari malfattori».

Basti pensare che ancora nel 1911 l'«Enciclopedia» del Pessina qualificava l'anarchia come «una forma morbosa della delinquenza, che erroneamente si vorrebbe larvare ritenendola e qualificandola politica» (31).

Ma aveva (l'associazione di malfattori) anche il non secondario «vantaggio» di escludere gli anarchici dalle varie amnistie politiche susseguitesi nel tempo.

Tutti i regi decreti che amnistiavano «reati politici» escludevano infatti esplicitamente (con la sola eccezione di quello del 1878) il beneficio per i reati connessi con quelli di associazione di malfattori (così per esempio quelli del '67 e del '76). I giudici della Corte di Cassazione penale («quella istituzione anarchica e rivoluzionaria, per incoscienza», secondo un commento de «La Giustizia Penale») fecero poi di tutto per ampliare questo effetto di esclusione oltre la sua «naturalità», ricorrendo anche a chiare manipolazioni delle norme delle amnistie.

Un caso clamoroso, fra i tanti, si verificò a proposito dell'amnistia del '96 (24 ottobre) che estendeva la clemenza a tutti i condannati da tribunali ordinari e/o militari per i fatti di Lunigiana, ponendo però come unica condizione che i beneficiari non fossero stati «riconosciuti colpevoli e condannati come autori o complici di omicidio o di lesioni personali che hanno cagionato la morte...»

La Cassazione non applicò il beneficio ad alcuni affiliati «alla setta anarchica della Lunigiana» che erano stati condannati per eccitamento alla guerra civile. Nella motivazione si affermava che, avendo essi eccitato alla guerra civile ed essendosi verificati tra un gruppo di «facinorosi» (diversi dagli imputati) ed una pattuglia di carabinieri scontri armati nel corso dei quali un milite era morto ed un altro ferito, gli imputati non potevano dirsi estranei...» (32). Come è evidente è un ragionamento che, quanto a diritto, sembra provenire più da un rapporto di polizia politica che da una Corte di Cassazione.

In un altro caso, sempre relativo alla stessa amnistia ed agli stessi fatti di Lunigiana, fu escluso il beneficio per alcuni imputati di associazione di malfattori, dato il carattere «comune» del reato, mentre il provvedimento di clemenza non poneva affatto la condizione della «politicalità», ma solo quella della connessione del reato contestato con i moti in questione (33).

- Considerazioni d'insieme sul periodo storico.

I dati sin qui esposti consentono di fare alcune considerazioni di carattere generale sulla «clemenza» politica nell'Italia post-unitaria. Nel periodo compreso tra l'unità e la prima Guerra Mondiale i provvedimenti di amnistia e indulto in materia politica costituirono il mezzo tecnico ordinariamente usato per risolvere ed attenuare gli eccessi di repressione prodottisi a livello giudiziario.

Essi infatti rappresentano la faccia «benevola» di situazioni pesantemente repressive verificatesi in precedenza.

E' evidente infatti che, per esempio, dietro amnistie come quella sulla tassa del macinato, vi sono centinaia di morti, migliaia di feriti, di arrestati e di processati.

Ed è altrettanto ovvio che ad altri livelli di repressione, quella poliziesca e militare per intendersi, che all'epoca avevano un grosso ruolo nel controllo delle manifestazioni politiche, la «clemenza» non operava, né poteva operare, date le sue caratteristiche tecnico-giuridiche.

Ciò nulla toglie comunque all'importanza che un uso così esteso della clemenza politica aveva.

L'ordinarietà delle amnistie nel periodo esaminato è agevolmente deducibile dal numero globale dei «regi decreti», che come abbiamo visto è molto elevato, dalla loro abbastanza uniforme distribuzione nel tempo e dalla loro emanazione in puntuale coincidenza con l'esaurirsi di vicende politiche prima represses penalmente.

Ma vi è di più.

Se ciò era vero, era, per altro verso, vero anche il contrario e cioè che l'amnistia veniva riconosciuta come legittima e giustificata solo in materia politica.

Già all'epoca, infatti, il frequente ricorso alla clemenza suscitava opposizione e critica da parte della cultura giuridica, soprattutto quella ispirata alla «scuola classica» del diritto penale.

La «Rivista Penale», per esempio, accompagnava spesso la pubblicazione dei decreti di amnistia, specie se per fatti non politici, con commenti sarcastici sulla «vieta tradizione di festeggiar nozze e nascite regali con straordinarie elargizioni della sedicente clemenza sovrana» che consente ai «delinquenti grossi e piccoli» di mettere nel loro «bilancio» un qualche sconto o esclusione della pena (34).

Ma la stessa rivista, chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di amnistia politica per i condannati dai tribunali militari per i fatti del '98, rispose autorevolmente attraverso una lettera del suo direttore, Luigi Lucchini, in un modo molto meno intransigente:

«La mia risposta, del resto, non può riuscirle sospetta, poiché già deve conoscere il mio pensiero anche intorno a questo triste e ormai purtroppo frequente spettacolo degli stati d'assedio e dei tribunali di guerra in tempo di pace, che le amnistie possono bensì indirettamente esautorare, ma di cui implicitamente ribadiscono la legittimità» (35).

In questo modo veniva ribadito il giudizio non positivo sulle amnistie, ma allo stesso tempo veniva riconosciuta l'esistenza del problema di come elidere le conseguenze aberranti di quegli organi giurisdizionali illegittimi che erano stati i tribunali di guerra.

In modo ancora più esplicito un altro autore, il Leto, distingueva nettamente l'amnistia comune da quella politica e criticava duramente la prima, approvando invece la seconda, della quale mostrava la sua opportunità e necessità ove si partisse dal presupposto che

«in questi reati (politici) vi è un elemento determinante di tempo e di luogo per l'incriminazione e la misura di gravezza il quale non si radica nell'esigenza stessa della giustizia, ma trae vigore dalle condizioni della vita dello stato» (36).

Un certo riconoscimento della relatività storica e sociale delle condotte statali - scelta di incriminare e «gravità» delle pene - e, per altro verso, della «criminalità politica» (si pensi all'enfasi con la quale la «scuola positiva» sottolineava l'«occasione di tumulti o di dimostrazioni politiche» come condizione legittimante l'amnistia (37)), era la via obbligata attraverso la quale i giuristi delle varie scuole, ognuno per vie proprie ed autonome, arrivavano

a riconoscere la legittimità e la necessità delle amnistie in materia politica.

Se queste erano nelle grandissime linee le posizioni, le riserve e le perplessità nel campo dei giuristi, diversa era la situazione a livello politico.

Significativo è il dibattito svoltosi al Parlamento nella «tornata» del 24/4/1866 a proposito del progetto di legge (poi approvato) con il quale si abrogavano le norme del codice di procedura penale (artt. 834 e 835) che richiedevano anche per gli amnistiati (oltre che per i graziati) la necessità della riabilitazione per poter godere nuovamente dei diritti civili e politici.

Tutti furono d'accordo con l'opinione del proponente, deputato Boggio, il quale così illustrò il senso dell'innovazione:

«L'amnistia corrisponde al bisogno di stendere, dopo una qualche viva e grande commozione politica, un velo di oblio sul passato; di vero oblio, non di un perdono umiliante, di oblio il quale permetta a coloro che ieri erano proscritti, e che mai s'inclinerebbero a domandare grazia, perché convinti sempre di aver bene operato, anche compiendo quegli atti pei quali furono condannati, di ridiventare cittadini liberi, e di recuperare il pieno godimento dei diritti civili e politici».

Diversi erano invece il fondamento e la funzione della grazia:

«La grazia dev'essere domandata dal condannato, la grazia ha il carattere di una concessione generosa, che a mero titolo di umanità gli vien fatta; la grazia estingue la pena, ma lascia sussistere molte altre conseguenze della condanna.

E' a queste condizioni che un proscritto politico può accettare di rientrare in patria? di riconciliarsi col governo? di smettere i rancori e le recriminazioni?» (38).

Idee del genere non erano d'altra parte frutto di opportunismo dei politici o di mero scarso rispetto per i principi giuridici. Erano invece espressione della concezione liberale del delitto politico, concezione in forza della quale negli stati europei nel corso del diciannovesimo secolo

«la politica della 'minor durezza' diventa una politica ufficiale prescritta o dalla legge o da una prassi di governo così consistente che i criminali politici sanno di poter richiedere il trattamento di 'minor durezza' in quanto loro diritto piuttosto che grazia eccezionale» (39).

Il trattamento di minor durezza, come è noto, si manifestava non solo attraverso le amnistie, ma anche attraverso l'esclusione della pena di morte ed un regime carcerario differenziato in meglio. Quest'ultimo in particolare era formalizzato legislativamente in Francia («détention») ed in Germania («Festungsarrest») ed era di fatto praticato in Inghilterra (40).

In Italia in realtà il trattamento penitenziario dei politici non era migliore né di diritto né di fatto, tanto che, quando a seguito delle condanne dei tribunali di guerra del '98 si sviluppò un notevole movimento di solidarietà con i «condannati politici», la richiesta fu sia dell'amnistia, attraverso una petizione recante quattrocentomila firme, che di un miglior trattamento carcerario. Da Milano, dove il famoso «processo ai giornalisti» aveva portato alla condanna di vari direttori di testate e di noti giornalisti, partì un appello di «donne italiane» nel quale tra l'altro si affermava:

«Assoggettare al severo trattamento dei detenuti per reati comuni i condannati politici dai tribunali di guerra, avvezzi al lavoro intellettuale e alla nutrizione necessariamente

corrispondente, costituisce una vera parzialità a loro danno» (41).

Su un piano più generale si può dire che il fatto che i delitti politici dovessero essere trattati con più mitezza e che uno dei mezzi per raggiungere questo obiettivo fosse l'amnistia era convinzione diffusa tra i politici.

Ciò comportava che, se in generale nella magistratura, specie nella Corte di Cassazione, era prevalente un atteggiamento restrittivo nel riconoscere il carattere politico di taluni comportamenti, maggiore apertura era riscontrabile tra i politici. Significativa a questo proposito è la relazione del guardasigilli all'amnistia del 1905 (7 agosto) nella quale tra l'altro si afferma che «è pure concessa amnistia per una serie di reati, i quali, per l'indole loro e più ancora per essere stati commessi in occasione di moti popolari, di pubbliche dimostrazioni e di tumulti, assunsero caratteri di reati politici» (42).

La rassegna della giurisprudenza ci ha infatti mostrato giudici impegnati, pur con qualche oscillazione specie tra quelli di merito, a ridurre l'area di incidenza della nozione di politicalità, quando per l'appunto i destinatari erano oppositori politici.

D'altra parte non va dimenticato che la concezione di favore per i «criminali politici» fu inizialmente elaborata per la politica «alta». Il delitto politico era fondamentalmente delitto tra politici, che si usavano reciproci riguardi in considerazione del rango e della precarietà degli assetti politici della prima metà del diciannovesimo secolo.

In Germania, per esempio, la legge del 5 marzo 1810 introdusse nel Württemberg la punizione speciale dell'arresto in fortezza («Festungsarrest»), ma solo in considerazione dello status dell'imputato e non della natura del reato commesso. Solo nel 1849 fu eliminato ogni riferimento allo status dell'imputato (43).

Naturalmente questo valeva un po' dappertutto in Europa, con l'avvertenza però che lo status poteva essere anche informale e che traeva origine dalla elevata provenienza sociale, ma anche dalla posizione di preminenza in un forte movimento politico o dalla esistenza di amicizie e simpatizzanti in ambienti capaci di influenzare il governo o dal fatto di svolgere una attività professionale tenuta in grande considerazione dall'ideologia liberale del delitto politico.

Si considerino, per esempio, i giornalisti.

Regimi che pretendevano di essere liberali potevano arrivare, e arrivarono spesso, a mettere in carcere giornalisti e pubblicisti, ma dovevano fare i conti con la caduta di immagine che ciò comportava e con l'esposizione alla critica di aver, di fatto, soppresso la libertà di stampa. Vuoi per questo, vuoi per il fatto che comunque si trattava di soggetti provenienti dalle classi medio-alte, sta di fatto che i giornalisti parteciparono delle forme di trattamento di miglior favore (44).

In conclusione si può dire che, dietro le affermazioni altisonanti sulla nobiltà del delitto politico, vi era una notevole ristrettezza dell'area politica e sociale dei suoi destinatari «naturali» .

E' nota la diatriba sul rapporto tra delitto politico e reati contro la sicurezza dello stato e sullo loro identità o meno. Più avanti ne vedremo alcune implicazioni. Sta di fatto che, se consideriamo i soli reati contro la sicurezza dello stato nel periodo 1879-1887, si può vedere che essi ammontavano ad appena 120 contro i 270 mila reati comuni per ogni anno. Nel solo 1888 il rapporto fu di 62 contro 269.086 (45).

Questa è d'altra parte la situazione sia politica che normativa in cui va collocato il famoso «rifiuto» del Carrara, il quale tra l'altro, al pari della maggior parte degli studiosi fino al codice Zanardelli, identificava la nozione di delitto politico con quella di delitto contro la sicurezza dello stato, che poi erano nella sostanza due: la "perduellio" (insurrezione) e la cospirazione. Solo in questo ambito ristretto ha un senso, infatti, che «la spada od il cannone» distruggano la tela intessuta dal giurista (46).

L'opposto logico e storico di quanto sin qui esposto era, come abbiamo visto, il trattamento riservato agli anarchici attraverso la negazione del carattere politico del movimento.

Per loro la questione non fu mai veramente quella della gravità degli atti commessi (specie in Italia, dove il numero di attentati fu nettamente inferiore a quello degli altri paesi europei), quanto piuttosto quella della loro disomogeneità rispetto all'assetto sociale e politico. Lo status di anarchico (ed in alcuni momenti anche di socialista) era il reale motivo delle condanne e delle mancate applicazioni delle amnistie.

Posti questi due estremi (politica «alta» e anarchici), nel periodo in esame prende corpo, in buona parte attraverso le amnistie, una nozione di politicità intermedia, avente un suo fondamento relativamente autonomo.

Dando uno sguardo al modo in cui sono formulati i decreti di amnistia ed indulto, è possibile rilevare che, nel periodo precedente il codice Zanardelli, le amnistie per un verso utilizzano la nozione di delitto politico sistematicamente mentre per altro verso fanno riferimento a tumulti (quelli sulla applicazione della tassa sul macinato nel '69) o a «fatti» (Torino nel '65, Nuovo nel '68, Genova nell'80 eccetera.).

Fatti e tumulti non venivano qualificati come politici: il che era inevitabile, data la ristrettezza del concetto di politico esistente all'epoca. Al «popolano» tumultuante non poteva essere riconosciuta quella nobiltà di intenti che poteva essere solo del «politico», ma nondimeno è evidente che già in quegli anni (sino al 1890) quelle amnistie erano il segno della necessità per il potere di riconoscere, se non altro al fine di ridurre le diseconomie dell'eccesso di repressione, che vi erano eventi sociali cui non era applicabile "tout-court" la legge penale. E ciò, se non in forza della loro riconosciuta politicità, almeno per esigenze politiche interne al potere.

Si può dire quindi che tra il '65 ed il '90 permane una concezione del delitto politico ristretta quanto ad area dei destinatari, mentre vi è una certa apertura verso le opportunità politiche di riduzione del carico di repressione verso i partecipanti a moti popolari e tumulti (non definiti politici) ed una netta esclusione dai benefici della politicità per le espressioni di organizzazione di classe (gli anarchici, ma anche talvolta i capi e promotori dei «fatti» delle varie città).

Con il 1890 la situazione muta non poco.

Il decreto del 30 novembre per la prima volta amnistia alcuni reati in quanto commessi in occasione di «dimostrazioni» che vennero esplicitamente definite «politiche» (il riferimento era alle manifestazioni del Primo maggio).

Nello stesso anno, inoltre, entrò in vigore il nuovo codice penale (Zanardelli) che introdusse, sia pure tra i reati contro l'ordine pubblico (47), alcune norme, come l'eccitamento all'odio tra le classi sociali (art. 247) e l'associazione sediziosa (art. 251), nelle quali il fondamento dell'incriminazione era chiaramente la natura politica del fenomeno che si voleva controllare penalmente.

Completarono poi il quadro le leggi crispine del luglio '94. L'estensione della politicità funzionò così, nel codice come nelle leggi speciali, come causa di ampliamento dell'area dei comportamenti incriminabili.

Negli anni precedenti erano rimasti isolati i giuristi (per esempio Mecacci nel suo "Dei reati politici" del 1879) che avevano sostenuto che doveva essere considerato politico qualsiasi reato in relazione al «movente» ed allo «scopo» (48). Si trattava in realtà di teorie non «necessarie» al potere, dal momento che la repressione del movimento internazionalista seguiva la linea della «depoliticizzazione» (49).

All'inizio degli anni '90 i giuristi accentuarono, in sintonia con le innovazioni legislative, la distinzione tra «delitti contro la sicurezza dello stato» e delitti politici, considerando questi ultimi come un "genus" rispetto ai primi.

Di conseguenza la locuzione «delitto politico», da quel momento in avanti, dovette risultare inservibile, almeno nei provvedimenti di clemenza.

Continuare ad amnistiare «delitti politici» avrebbe potuto significare troppo, cioè coprire un'area troppo vasta di reati. Sta di fatto che dall'amnistia del '93 scomparve la locuzione «delitto politico», che venne sostituita dalla elencazione in dettaglio dei reati o dei titoli del codice. Ma tra i reati oggetto di clemenza vi furono quasi sempre proprio quei reati contro l'ordine pubblico che abbiamo ricordato prima (artt. 247, 251 eccetera).

Sul fronte dei «tumulti» vi è da dire che contemporaneamente si venne stabilizzando la formula «in occasione di moti popolari, pubbliche dimostrazioni», talvolta con il riferimento a scioperi o a «conflitti di lavoro» (per esempio il R.D. 29/12/14, n. 1408) senza qualificazioni di politicità. In sintesi l'area intermedia di cui ci stiamo occupando poteva essere coperta attraverso due vie. Una consisteva nell'ampliamento, su base direttamente politica, dell'area effettiva del delitto politico, mentre l'altra era data dalla tesi positivista (di stampo criminologico) sulla attenuazione delle responsabilità individuali nei reati di «folla».

Entrambe furono presenti ed attive nel periodo finora considerato, con il risultato di un oggettivo ampliamento dell'area della politicità, anche nella fase di attenuazione degli effetti della repressione.

#### NOTE.

1) Confer R. Canosa-A. Santosuosso, "Magistrati, anarchici e socialisti", Feltrinelli, Milano, 1981.

2) Sul diritto penale militare e sui tribunali in tempo di guerra vedi G. Vitali, "Le norme principali della legislazione penale militare per il tempo di guerra", in «Rivista penale», LXXXV, 1917, p 14 segg. Una «cronaca» polemica sui «soliti atti di clemenza sovrana» in occasione della «magnifica vittoria» si trova in «Rivista penale», LXXXVIII, 1918, p. 504-6.

3) Vedi R.D. 20/9/94, n.n. 422 e 423, in «Rivista penale», XL, 1894, p. 483; R.D. 14/3/95, n. 56, in «Cassazione Unica», VI, 1894-95, p. 578; R.D. 20/9/95, n. 575, in «Rivista penale», XLII, 1895, p. 401; R.D. 14/3/96, n. 58 (che esclude omicidi e lesioni personali), in 'Rivista penale», XLIII, 1896, p.p. 388-9; R.D. 29/12/98, n. 503, in «Rivista penale», XLIX, 1899, p. 106. In realtà, poi, nelle amnistie dell'11/11/900, n. 366 e dell'1/6/901, n. 187 si preferì la formula «condanne pronunziate dai tribunali militari o dai tribunali ordinari» per ovviare alle disparità verificatesi in occasione dei precedenti decreti, nei quali si era parlato dei soli tribunali militari con ovvia esclusione dei condannati da quelli ordinari per fatti che erano dello stesso tipo, anche se contestati sotto diverso titolo di reato (confer «Rivista penale», XLIII, 1896, p. 889).

4) Così nei R.D. 31/1/67, n. 3494; R.D. 14/11/69, n. 5336; R.D. 2/10/76, n. 3361; R.D. 18/9/81, n. 402 e R.D. 3/6/88, n. 5423.5) In «Rivista penale», V, 1876, p. 263, ivi anche la relazione. Nel R.D. 9/10/1870 n. 5907, relativo a «reati politici», «di stampa» e «della Guardia nazionale» vi è invece una anticipazione della tecnica di individuazione dei reati attraverso l'indicazione del titolo del codice. Tale tecnica troverà poi maggiore utilizzo dopo il 1895, vedi infra.

6) R.D. 31/12/99, n. 467 in «Rivista penale», LI, 1900, p. 226; R.D. 7/8/905, n. 437 in «Rivista penale», LXII, 1905, p. 371; R.D. 4/7/1907, n. 388, in «Rivista penale», LXVI, 1907, p. 212; R.D. 14/11/1907, n. 714 in «Rivista penale», LXVII, 1908, p. 100; R.D. 4/2/1909, n. 34 in «Rivista penale», LXIX, 1909, p. 386; R.D. 19/5/1910, n. 240 in «Rivista penale», LXXI, 1910, p. 747; R.D. 27/3/1911, n. 229 in «Rivista penale», LXXIII, 1911, p. 617; R.D. 19/12/1912, n. 1309 in «Rivista penale» LXXVII, 1913, p. 257; R.D. 29/12/1914, n. 1408 in «Rivista penale», LXXI, 1915, p. 195.7) In «Rivista penale», LXII, 1905, p. 372.8) E' l'amnistia del dicembre 1914 (confer nota 6) che copriva «quasi tutti i reati cui dettero occasione i moti popolari del giugno scorso in Romagna ed in provincia di Ancona durante la cosiddetta «settimana rossa», come rilevò G. Ricci, I decreti di amnistia della fine di dicembre 1914, in «Scuola positiva», 1915, p. 14.9) Confer F. Colao, "La ricostruzione dogmatica del reato politico attraverso le amnistie (1919-1932)", in «Studi senesi», 1982, fasc. 1, p. 95 e segg. (ora in questo volume, cap. 3).

10) Lo rileva, con toni fortemente critici, L. Lucchini, "L'applicazione dell'indulto 23/4/93 e della relativa scheda statistica. Relazione alla Commissione per la statistica giudiziaria", in «Rivista penale», XLII, 1895, p. 389.

11) I più importanti sono il R.D. 20/9/94, n. 422, il R.D. 14/3/95, n. 56, il R.D. 20/9/95, n. 575 ed il R.D. 14/3/96, n. 58 (in quest'ultimo decreto la formulazione è impropria: viene usato il termine amnistia, riferita però a delle condanne, come invece è proprio dell'indulto). Il R.D. 24/10/96, n. 464 prevede, sempre per quei fatti, una ulteriore riduzione della pena (2/3) che viene anche commutata nel confino per una durata massima di due anni.

12) Vedi il R.D. 29/12/98, n. 503, il R.D. 11/11/900, n. 366, che riduce alla metà le pene inflitte dai tribunali militari e da quelli ordinari (escluso l'omicidio) ed il R.D. 1/6/901, n. 187, per il quale vale lo stesso discorso fatto nella nota precedente per il R.D. n. 464/96.13) Vedi inoltre il R.D. 4/2/909, n. 34 ed il R.D. 27/3/911, n. 229.14) Sono state spogliate sistematicamente la «Rivista penale», «La Giustizia penale», «Il Foro Italiano» ed inoltre sono state utilizzate «Cassazione Unica», «Scuola Positiva», «Annali» eccetera.15) In particolare in questa ricerca la non abbondanza del materiale disponibile sembra potersi attribuire, oltre a quella casualità cui ho fatto cenno, anche ad un certo disinteresse tra i giuristi per questo tipo di questioni ed al fatto che le amnistie, quando vengono applicate danno luogo a provvedimenti che, per prassi diffusa, ieri come oggi, sono poco motivati. I redattori della «Rivista penale» (LXIII, 1906) spiegavano, per esempio, che non giova riprodurre alcune di queste sentenze «essendone il motivato brevissimo ed ovvio».

16) Così la Corte d'Appello, sez. d'accusa di Catanzaro, sent. 13/2/78, annotata in «Legge», III, 1878, p. 75. Nello stesso senso Cassazione di Torino, 15/12/69, in «Legge», I, 1869, p. 151; Cassazione di Palermo, 3/3/70, in «Legge», I, 1870, p. 539; Cassazione di Palermo 6/9/69 in «Legge», I, 1869, p. 693.

17) Corte d'Appello di Venezia sez. d'accusa, 7/10/76 in «Rivista penale», VI, 1877, p. 44; il Pubblico Ministero aveva in particolare sostenuto che la gestione del comune fa parte e rientra nell'ordinamento generale dello stato in cui «si comprendono tutte le istituzioni politiche e sociali che hanno per base l'elezione e ritraggono la loro sorgente dalla legge fondamentale». Per un ulteriore esempio di reato contro la pubblica amministrazione (abusi di ministri dei culti

attraverso discorsi pubblici) considerato politico confer Cassazione di Firenze, 7/7/88 in «Rivista penale», XXIX, 1889, p. 63.

18) In «Legge», 1870, p. 96.

19) Corte d'Appello di Catania, sez. d'accusa, 1/10/78, in «Rivista penale», IX, 1878, p. 541.

20) Cassazione Roma, 23/10/91, in «Annali», 1891, p. 233. 21) Cassazione Roma, 1/4/91, in «Annali», 1891, p. 130.

22) Trib. Lecce, 1/12/90, in «Rivista penale», XXXIV, 1891, p. 181; ivi anche Corte d'Appello di Bologna 27/12/1890 p.p. 180-3.

23) Cassazione Roma, 14/6/95 in «Il Foro Italiano», 1895, p. 833; Cassazione Roma, 23/7/97, in «Il Foro Italiano», II, 1897, p. 438 e segg.

24) Corte di Cassazione, 22/4/97, in «Rivista penale», XLVI, 1897, p.p. 49-50.

25) Corte di Cassazione, 23/1/97 in «Il Foro Italiano», II, 1897, p.p. 149-151.

26) Corte di Cassazione, 13/2/1906 in «Rivista penale», LXIV, p.p. 74-5; Corte di Cassazione, 24/8/1905 (ric. Fratello), 24/8/1905 (ric. Damiani); 6/11/1905 e 13/11/1905, tutte in «Rivista penale», LXIII, 1906, p. 72. Vedi anche in relazione al decreto 29/12/1914, C. Cass. 11/9/1915 in «Rivista Penale», LXXXIII, 1916, p.p. 108-9.27) Corte di Cassazione, 21/4/1906 in «Rivista penale», LXIV, 1906. Confer anche Corte di Cassazione 4/3/1913 in «Rivista penale», LXXVII, 1913, p.p. 628-9: C. Cass. 10/5/1915 in «Rivista Penale», LXXVII, 1915, p.p. 323-5.28) Sul punto confer B.L. Ingraham, *Political crime in Europe ("A Comparative Study of France, Germany and England")*, University of California Press, 1979, p. 169. Sulla letteratura recente in lingua inglese confer Roeduck-S.C. Weeber, *"Political crime in the United States"*, Praeger, New York, 1978, p.p. 1-18 in particolare.

29) Ingraham, op. cit., p.p. 204-7 e passim. Vedi anche A. Moscatelli, "I delitti politici e gli attentati anarchici in materia di estradizione", in «Rivista penale», XLIX, 1899, p.p. 356-366.

30) Canosa-Santosuosso, op. cit., p.p. 16-50 sull'evoluzione dell'atteggiamento statale verso gli anarchici; ivi bibliografia.

31) Voce "Delitto politico", in «Enciclopedia Giuridica Italiana», Milano, 1911, p. 693. Anche se ormai era chiaro l'uso strumentale che dell'anarchismo era stato fatto a livello di leggi eccezionali: F. De Luca, "L'anarchia e la bomba nella delinquenza settaria e comune", in «Rivista di diritto e procedura penale», 1914, I, p. 211.

32) Sentenza (18/1/97) e commento si trovano in «La Giustizia penale», 1897, p. 108 e segg.

33) Sentenza 30/12/96, in «La Giustizia penale», 1897, p. 14.

34) Così la presentazione al R.D. 16/9/1904, n. 491, in «Rivista penale», LX, 1904, p. 527.35)

La parte precedente della lettera è del seguente tenore: «A Lei e agli amici Suoi e amici politici dei condannati per i fatti di maggio, che mi chiedono cosa pensi dell'invocata amnistia, non so francamente rispondere se non una cosa sola, che cioè mi sorprenderebbe meno in Loro una sdegnosa ripulsa della sovrana clemenza, piuttosto di questo agitarsi e affannarsi di uomini che si professano pionieri del progresso e della civiltà per ottenere, in buona sostanza, misericordia (cheché si voglia dire in contrario) da uomini che Loro considerano i rappresentanti di un ordine sociale tutt'altro che giusto e ben accetto. In passato, per verità, si usava diversamente, e gli apostoli del pensiero e della libertà affrontavano coraggiosamente non solo il carcere, ma il patibolo e più atroci tormenti senza che alcuno andasse a implorar per essi grazia e compassione; mentre è risaputo che i supplizi e le persecuzioni non sogliono che infervorare e moltiplicare i proseliti e sublimare le propagande, anche le più sbagliate, quando abbiano alla testa gente di carattere e incurante della propria sorte». La stessa rivista in una «cronaca» non firmata affermava, sempre a proposito dello «strazio» fatto dai tribunali di guerra, che l'amnistia era inevitabile e che «potrà, per ragioni di opportunità, essere ritardata, ma che infine dovrà concedersi per non urtare il sentimento nazionale e per conseguire la pacificazione degli animi da tutti voluta» («Rivista penale», XLVIII, 1898, p. 475).

36) G. Leto, "L'amnistia", in «Rivista penale», LXXVII, 1913, p. 552; nel passo citato l'autore riporta, aderendovi, il pensiero in particolare di Pessina sull'argomento.

37) Confer in proposito G. Ricci, "L'amnistia per la pace in Libia", in «Scuola Positiva», 1913, p. 29.38) In «Il Foro Italiano», II, 1888, p.p. 246-7. Per una concezione parimenti «alta» del delitto politico confer A. Levi, voce "Amnistia-Indulto", in «Digesto italiano», vol. 3, parte 1, 1895, p. 122; per l'autore i delitti politici «sono dettati da tali sentimenti, provocati da certe aberrazioni, che non di rado hanno potere di dare ad un atto, per sé criminoso e punibilissimo, le note di un'azione sublime, eroica, tale da meritare il trionfo anziché gli orrori dell'espiazione criminale».

39) Ingraham, op. cit., p. 169 (traduzione mia) e p.p. 32-4 sulla diffusione e sui fondamenti della remissione delle pene per i fatti politici in Europa ed anche negli Usa.

40) Op. ult. cit., p.p. 124-5, p.p. 144-5, p.p. 162-4 e passim. Il trattamento dei detenuti politici in Francia ed in Inghilterra si trova anche descritto, con taglio «giornalistico» in «Rivista penale», 1893, XXXVIII, p. 384 e in «Rivista penale», XLVIII, 1898, p.p. 475-7.

41) In «Rivista penale», XLVIII, 1898, p. 474. Sui tumulti del '98 e sulla risposta penale confer anche Canosa-Santosuosso, op. cit., p.p. 89-105. E' interessante anche la recente raccolta fotografica di G. Ginex-C. Cerchioli, "I fotografi e i fatti del '98 a Milano", Cariplo-Laterza, 1986.

42) In «Rivista penale», LXII, 1905, p. 372.

43) Ingraham, op. cit., p. 142. Qualcosa di analogo anche se non formalizzato avveniva in Inghilterra (p. 160).

44) Op. ult. cit., p.p. 161-2 a proposito di giornalisti inglesi condannati per «sedition» nella prima metà del diciannovesimo sec. Ma vedi anche supra la vicenda relativa al «processo ai

giornalisti» per i fatti del '98 a Milano.

45) Dati tratti dalla «Statistica giudiziaria penale» per l'anno 1888 e riportati in S. Sighele, "Il delitto politico", in «Archivio giuridico», 1891, p. 556. Va ricordato che proprio alla fine degli anni '70 agli anarchici cominciò ad essere contestato con sistematicità il reato «comune» di associazione di malfattori.

46) I passi, notissimi, del Carrara sono ai paragrafi, 3919, 3924, 3927 del "Programma del corso di diritto criminale", Lucca, 1874, dove l'autore si rifiuta di esporre la classe dei delitti politici e motiva il perché di questa scelta. D'altra parte le concezioni del delitto politico riflettono naturalmente le dimensioni obiettive di ciò che è «politico» in una certa società. Per esempio nell'Italia post-unitaria i votanti erano (al 1865) poco più di 250 mila su 25 milioni di abitanti per un numero di 493 eletti, mentre nel 1882 i votanti erano circa 1 milione 200 mila su 28 milioni di abitanti per 508 parlamentari. Sullo stato della scienza politica in Italia nella seconda metà dell'Ottocento e sui relativi dati vedi G. Sola, "Positivismo e scienza politica", in «Il positivismo e la cultura italiana» a cura di E.R. Papa, Angeli, Milano, 1985, p. 111 segg.

47) Sul rapporto tra reati contro la sicurezza dello stato e reati contro l'ordine pubblico vedi l'interessante dibattito a proposito del caso De Felice in «Enciclopedia del diritto penale italiano» a cura di E. Pessina, Milano, 1907, "Delitti contro l'ordine pubblico", p. 1115 e passim. Vedi inoltre A. Zerboglio, "Delitti contro l'ordine pubblico", in «Trattato di diritto penale» coordinato da E. Florian, Milano, 1935, p. 1 e segg. dove viene esaminato il problema nel codice Zanardelli ed in quello Rocco.

48) Confer Sbriccoli, op. cit., p. 622.

49) In quegli anni, in assenza di norme incriminatrici «intermedie», il massimo di repressione giudiziaria veniva appunto esercitata attraverso la depoliticizzazione (come abbiamo visto per gli anarchici non più imputati di «cospirazione politica» ma della più grave «associazione di malfattori») piuttosto che utilizzando tesi del tipo di quelle del Mecacci, come invece sembra sostenere Sbriccoli, op. cit, p. 624.

\*

DAL PRIMO DOPOGUERRA ALL'«AMNISTIA DEL VENTENNALE»  
di Floriana Colao.

[Questo capitolo riproduce, fatta eccezione per una breve aggiunta finale, l'articolo apparso in «Studi Senesi» 1982, 1, p. 63 segg. con il titolo «La ricostruzione dogmatica del reato politico attraverso le amnistie (1919-1932)»].

- Il ricorso alla clemenza nel dopoguerra.

1. Il ricorso alla clemenza costituisce l'intervento normativo che più risente delle vicende politiche e degli orientamenti del governo, dal momento che l'emanazione dei decreti di amnistia consente una attuazione rapida delle direttive di politica criminale perseguita dall'esecutivo. La

concessione del beneficio ai delitti politici sembra proprio motivata dal fatto che il ricorso alla clemenza in questa materia è uno strumento più immediato e incisivo della normativa ordinaria. Il codice consente infatti un adeguamento più problematico e meno immediato della materia penale a determinati delitti originati dalla situazione politica e sociale, per la lentezza con la quale la legislazione ordinaria configura illegalità in parte originali rispetto agli schemi trasmessi dal codice Zanardelli.

Oltre a consentire un immediato intervento del potere politico nei confronti dei delitti originati dalla dinamica sociale, l'emanazione dei decreti di amnistia contribuisce a configurare il profilo dogmatico di queste condotte, ma soprattutto svolge un'importante funzione pratica condizionando l'attività giurisdizionale relativa ai delitti politici e sociali.

Per queste considerazioni si spiega il frequente ricorso alla clemenza da parte del potere politico fin dai primi anni dello stato unitario. Infatti immediatamente dopo l'unità alcuni decreti di amnistia concedono il beneficio a delitti commessi in occasione di tensioni sociali, tentando di definire il profilo dogmatico di questi reati con riferimenti generici come i «fatti di Torino». Già nel 1865 il R.D. 26.2 n. 2160 fa esplicita menzione del proprio oggetto come di «delitti politici», in riferimento ai delitti contro la sicurezza dello stato e alle relative condotte istigatorie (1).

In seguito, lo sviluppo dei conflitti sociali provoca il ricorso all'emanazione di provvedimenti di amnistia proprio all'indomani di questi periodi; con l'estendersi dei contrasti economici nei primi anni del novecento il ricorso alla clemenza assume in modo particolare i connotati di strumento di politica penale. Le amnistie sono infatti il mezzo del governo per ricercare le basi della stabilizzazione politica non tanto tramite la repressione dei conflitti economici e sociali, quanto piuttosto vanificando l'efficacia della legge penale positiva. E' esemplare di questa tendenza il decreto di amnistia emanato nel 1905 che ha per oggetto una serie molto ampia di reati connessi allo sciopero generale dell'anno precedente (2).

Il fenomeno accennato diventa più vistoso nel primo dopoguerra, quando il tentativo di ricomposizione sociale attraverso l'uso della clemenza in materia penale si concretizza particolarmente nelle «amnistie della pacificazione», nelle quali appare chiaramente la volontà del legislatore di non limitarsi a metodi esclusivamente repressivi nei confronti delle condotte criminose tipicamente connesse all'eccezionalità della situazione sociale all'indomani della fine del conflitto.

In questo periodo l'accresciuta ingerenza dell'esecutivo nel complesso della vita economica e sociale comporta anche una frequente emanazione di decreti di amnistia per reati militari o commessi da militari, per reati anonimi, e per reati politici. Relativamente a questi ultimi, l'art. 5 del R.D. 21.2.1919 concede il beneficio ai reati commessi in dimostrazioni pubbliche o tumulti determinati da cause politiche o economiche (3); analogamente l'art. 3 del successivo R.D. 2.9.1919 n. 1501 si riferisce ai reati commessi in occasione di moti popolari (4).

Sul piano tecnico del contenuto normativo di questi decreti si nota che il legislatore prende in esame le cause generatrici dell'ambiente del commesso reato, riferendosi all'«occasione di moti popolari, pubbliche dimostrazioni o tumulti determinati da cause politiche ed economiche» (5). L'attenzione per le cause generatrici del reato, prese in considerazione ai fini della qualificazione della politicità della condotta, rappresenta un avvicinamento del legislatore ai motivi soggettivi dell'agente come criterio selettivo dei reati. Nei decreti di amnistia la definizione di reato politico non si ricava dall'ubicazione del fatto nei titoli del codice penale o dal riferimento al bene giuridico leso, mentre acquistano un particolare valore le cause sociali del reato, da tempo oggetto di attenzione nella penalistica positivista. In questo senso i decreti di amnistia sembrano accogliere diversi principi teorici caratteristici di questo indirizzo scientifico, e, più in generale,

la materia penale risente dell'impostazione tipica della «scuola positiva» che valorizza in modo particolare l'aspetto soggettivo del reato. E' infatti incentrato su questo principio il lavoro della commissione composta di autorevoli esponenti dell'indirizzo positivista nominata dal guardasigilli Mortara per attendere alla riforma delle strutture penali. Significativamente nello stesso anno in cui è insediata la commissione presieduta da Ferri (6), vengono emanati anche decreti di amnistia, che in riferimento ai delitti politici rappresentano un momento importante e significativo del generale orientamento della legislazione e della scienza penalistica verso l'aspetto soggettivo dell'antigiuridicità. In questo contesto il ricorso alla clemenza in materia penale sembra suggerire all'interprete il criterio valutativo di riconoscere un particolare rilievo alle cause sociali del reato nei riguardi dell'intera legislazione.

Alle necessità di politica criminale di chiudere varie fasi di tensioni sembra aggiungersi la ricerca da parte del legislatore di un generale aggiornamento delle strutture tradizionali del diritto penale. In questo senso i decreti di amnistia emanati immediatamente dopo la fine del conflitto più che rappresentare la sospensione dell'efficacia della legge penale vigente, sembrano costituire una forma tutta particolare di politica penale, anticipando i contenuti di una legislazione incentrata sulla valorizzazione dei criteri soggettivi del reato in generale, e dei criteri sociali del reato politico in particolare (7).

Il frequente ricorso all'uso della clemenza da parte dell'esecutivo è motivato anche dal vistoso aumento di reati anonari, di violazione al calmiere da parte di negozianti, di condotte criminose che comunque trovano origine nell'eccezionalità della situazione sociale (8). Ma la volontà di rendere più agile il corso della giustizia nel dopoguerra riducendo l'elevato numero di procedimenti penali attraverso le declaratorie di amnistia, è frustrata dall'aumento della litigiosità che si verifica nel periodo in cui si suppone imminente la concessione del beneficio (9). Si registra in questo senso il fenomeno del rilevante aumento di decreti di amnistia emanati dall'esecutivo e la opposta tendenza della magistratura a circoscrivere la sfera di applicazione del beneficio in concreto.

Analoga situazione si verifica nel dopoguerra in Francia: in media viene promulgato un testo di amnistia ogni due anni, al punto che se ne contano dodici tra il 1919 ed il 1937 (10). Per generale ammissione (11) l'emanazione dei provvedimenti è spesso successiva alla commissione di «*infractions politiques*». Dopo le amnistie emanate nel 1919 «a carattere personale, a vantaggio degli eroi e delle vittime di guerra» (12), altri decreti si riferiscono ai fattori politici e sociali, assunti come criteri selettivi della politicità del reato anche nella legislazione italiana (13). In particolare la Legge 29.4.1921 concede il beneficio ai reati in materia di riunione, elezioni, scioperi, manifestazioni sulle pubbliche vie, e ai reati previsti dalla legge sulla stampa (14). In seguito la Legge 3.1.1925 fa esplicita menzione del "nomen iuris" «delitti di diritto comune e delitti politici» (15), estendendo il beneficio a tutte le infrazioni politiche. Dai lavori preparatori di questa legge risulta che il senato aveva proposto il termine «delitti», per escludere dalla sfera di applicazione della legge i «crimini» politici, distinti per maggiore gravità dai delitti nella tripartizione del codice penale francese (16). Sembra invece prevalere la volontà di estendere il beneficio a tutte le infrazioni politiche a prescindere dalla loro gravità oggettiva.

Dal canto suo la dottrina sembra opporsi alla frequente emanazione dei provvedimenti da parte del potere politico. In particolare si critica l'alterazione dei caratteri dell'amnistia classica (cioè concessa in relazione a reati considerati oggettivamente), causata dall'ampio ricorso del legislatore a provvedimenti che tengono conto prevalentemente del motivo soggettivo dell'agente (17), analogamente ai decreti di amnistia emanati in Italia.

Per quanto riguarda l'atteggiamento della magistratura nella concreta applicazione dei benefici, è

generalmente (18) riconosciuto il rigore della giurisprudenza francese proprio in contrapposizione al ricorso frequente alle leggi di amnistia da parte del potere politico dopo periodi particolari di tensioni o disordini. La volontà della magistratura di vanificare gli effetti della clemenza risalta particolarmente in una sentenza della Cassazione che esclude dall'applicazione del beneficio i condannati alla pena della relegazione (19). Quest'ultima pena, ai sensi della Legge 27.5.1885, non poteva avere per oggetto i delitti politici, per i quali la legislazione prevedeva una «scala di pene» distinta dai delitti comuni. In seguito, con le leggi antianarchiche del 1894 (20), veniva stabilita la pena della relegazione anche al delitto politico rappresentato dalle «menées anarchistes».

L'analoga volontà di non consentire un'eccessiva estensione della clemenza è alla base di una sentenza della Cassazione che esclude dall'applicazione del beneficio i condannati a misura di sicurezza. Questa decisione degli anni venti, e i motivi di «défense sociale» che ispirano la negazione del beneficio concesso dalla legge di amnistia, sono ancor oggi richiamati dalle sentenze della Cassazione francese in materia (21).

Numerose leggi di amnistia aventi per oggetto delitti collegati a momenti di grande tensione politica e sociale si susseguono nell'immediato dopoguerra anche in Germania. In questo contesto il particolare cambiamento del quadro politico sembra provocare la sospensione dell'efficacia punitiva di numerose disposizioni penali riguardanti i reati di stato (22).

Durante la repubblica di Weimar si contano circa venticinque provvedimenti di amnistia, ai quali si aggiungono un «numero imprecisabile» (23) di grazie, generalizzate al punto tale da sollevare dubbi di legittimità (24). In molti provvedimenti di amnistia è esplicito il richiamo ai «motivi politici», e risalta chiaramente il ricorso alla clemenza per fini di pacificazione tra i gruppi politici. In questo senso il contenuto dei benefici spesso rispecchia il risultato di un patteggiamento tra i partiti al fine di sottrarre alla espiazione della pena elettori imputati e condannati per delitti politici, come sottolinea il ministro della giustizia Radbruch a proposito della legge di amnistia 21.7.1922 (25). Analogamente all'Italia, il frequente ricorso alla clemenza da parte dei ministeri tedeschi esprime l'esigenza di una riforma penale. In questo senso le amnistie della repubblica di Weimar influenzano il diritto penale politico, non solo perché ne vanificano l'efficacia punitiva. La legge 25.8.1925 rivela in modo esemplare la tendenza delle leggi di amnistia ad anticipare i contenuti del diritto penale, quando la legislazione vigente non si presta ad esaurire la complessità e novità delle condotte delittuose da punire. Questa legge prende per la prima volta in considerazione l'ipotesi di «Landesverrat» - genericamente traducibile come tradimento della nazione commesso col mezzo della stampa - prescrivendone l'amnistia se si è in presenza di un fine politico. Successivamente altre leggi di amnistia accentuano la caratterizzazione del «Landesverrat» ed escludono l'applicabilità del beneficio se il fatto è commesso per fini personali (26).

Analogamente la legge di amnistia 4.6.1932 configura per la prima volta il «Sesetzungshochverrat» - sovversione tendente a colpire l'esercito o la polizia nel compimento del dovere - distinta dall'ipotesi di «Hochverrat» punita dal codice penale del 1870. L'incertezza di questa formulazione di generica condotta sovversiva o di attentato (27), è un esempio dell'impiego da parte del potere politico di una disposizione normativa per conseguire l'incriminazione di fattispecie difficilmente traducibili in previsioni giuridiche per l'indeterminatezza dell'oggetto, ma comunque ritenute pericolose da un punto di vista sintomatico (28).

Ancora una volta al numero elevato di leggi di amnistia corrisponde il rigore della magistratura (29), al punto che taluni (30) giustificano l'ampio ricorso alla clemenza da parte dei ministeri di Weimar proprio come un tentativo esplicito di vanificare la drastica repressione delle forze

politiche di sinistra operata dalle corti di giustizia in Germania. L'attività giurisdizionale della repubblica di Weimar sembra caratterizzata dal fenomeno dei giudici che sfuggono ai limiti posti dal legislatore (31). In questo senso l'atteggiamento della magistratura tedesca assume i connotati di un'opposizione preconcepita proprio nei confronti del regime repubblicano, mentre al contrario si registrano numerose scelte giurisdizionali favorevoli alle forze politiche di destra, anche per le caratteristiche strutturali e ideologiche dei giudici, da sempre reclutati in Germania nell'ambito di classi sociali sicuramente ostili al programma di politica giudiziaria dei ministri di Weimar (32).

Un esempio dell'accennata avversione della magistratura tedesca al regime repubblicano e della parzialità a favore delle forze dell'estrema destra, è costituito dalla decisione relativa all'applicazione dell'amnistia nei confronti dei condannati per il putsch di destra di Kapp. In questo caso la magistratura - anche contro le disposizioni della legge di amnistia 4.8.1920 che escludono dall'applicazione del beneficio i promotori o i capi dei complotti politici - dichiara estinta l'azione penale nei confronti di tutti i kappisti, indistintamente capi o gregari, sia per reati politici che per reati comuni (33).

Questi cenni comparativi relativi alla legislazione in tempo di amnistia e alla reazione giurisprudenziale in Francia e in Germania, rivelano diverse analogie con la situazione italiana, analogie che non si limitano solo alla quantità dei provvedimenti emanati, ma attengono anche alle finalità più generali del ricorso alla clemenza in materia penale. In Italia l'impiego dei decreti di amnistia per ricreare le basi del consenso sociale si rivela in particolar modo funzionale alle scelte politiche di annullare gli effetti della legislazione punitiva, nel rischio che nel dopoguerra la repressione possa indebolire, anziché rafforzare, l'ordine dello stato.

L'emanazione dei decreti di amnistia diventa un fenomeno rilevante nel complesso dell'attività legislativa degli ultimi ministeri liberali italiani. Al numero elevato di decreti emanati corrisponde anche un'ampia ripercussione di questi provvedimenti sull'attività giurisdizionale e più in generale sulla vita del paese. Un esempio significativo della rilevanza che i decreti di amnistia rivestono nel complesso della legislazione è il dibattito che essi provocano intorno alla disciplina dell'istituto. Nel dopoguerra si registrano infatti due proposte dei ministri guardasigilli Mortara (34) e Fera (35) tendenti ad attribuire la titolarità del potere di amnistia al Parlamento. Il tentativo di abbandonare il criterio per cui il Re emana il decreto su proposta dell'esecutivo, e di affidare invece ad una legge formale del Parlamento il compito di definire il contenuto dei benefici, viene per così dire travolto dagli avvenimenti politici successivi. Anche se queste proposte risultano ancora minoritarie, meritano comunque di essere ricordate perché configurano una disciplina dell'istituto analoga a quella attuale (36). Il tentativo di attrarre nella sfera del legislatore le scelte di politica criminale sottese all'emanazione dei decreti di amnistia non è importante sul solo piano dottrinale, ma rivela anche la volontà di rendere più democratica la disciplina dell'istituto, affidandone la titolarità ad un organo più rappresentativo del governo, proprio per l'incidenza del ricorso alla clemenza sul complesso della vita del paese. Il tentativo di allargare la titolarità del potere di amnistia - completamente vanificato da un'opposta legge fascista del 1925 - suscita ampie discussioni tra le forze politiche: particolarmente accese sono le critiche del nazionalista Arturo Rocco, per il rischio che l'intervento diretto del Parlamento nell'emanazione delle amnistie comporti un atteggiamento di debolezza nella repressione dei delitti contro la sicurezza dello stato (37). Proprio questa critica della debolezza del governo nella repressione dei delitti politici, ricorre frequentemente sulle pagine di diverse riviste specializzate che si occupano del ricorso ai decreti di amnistia (38). Prescindendo dagli aspetti strettamente giuridici della normativa, l'attenzione di diversi autori si incentra sull'analisi delle scelte politiche sottostanti ai benefici. In questo senso si afferma che le amnistie sembrano

minacciare la «difesa sociale» (39), agevolare la criminalità, soprattutto quella politica e «reiterata» (40), e provocare l'aumento dei reati di «indole antisociale» (41).

Accanto alle critiche motivate dalla convinzione che le amnistie indeboliscono lo stato nei confronti della criminalità, si denunciano anche le interferenze del potere politico nell'attività giurisdizionale consentite dall'uso frequente della clemenza. Un saggio di Calamandrei individua proprio nell'emanazione dei decreti di amnistia una delle forme di condizionamento della magistratura da parte del potere politico. Si afferma infatti che i benefici in pratica vanificano l'indipendenza della magistratura, dal momento che le decisioni di quest'ultima sono annullate dalla volontà dell'esecutivo di obliare determinati reati (42).

Risalta con evidenza che l'analisi della penalistica sulle «amnistie della pacificazione» è sempre critica, soprattutto per le conseguenze che scaturiscono da questi decreti sul piano del rapporto governo-magistratura, e governo-criminalità politica (4). La dottrina sottolinea frequentemente il profondo intreccio tra il ricorso alla clemenza e la situazione politica, tra la legislazione penale e le scelte politiche dell'esecutivo. L'intenzione dell'esecutivo di non limitarsi a risposte univocamente repressive nei confronti della criminalità in genere, e soprattutto di quella politica, risalta particolarmente da un decreto di amnistia e indulto concesso nel 1921 essenzialmente per reati commessi in occasioni di agitazioni agrarie (44).

Da una circolare del ministro della giustizia Rodinò relativa a questo decreto emerge in modo particolare la volontà di fornire alla magistratura criteri interpretativi larghi in modo tale da consentire un'ampia applicazione del beneficio (45). Esplicitamente il ministro vuole escludere canoni restrittivi, suggerendo al contrario la necessità di una larga concessione della «manifestazione dell'indulgenza sovrana». Per quanto concerne i reati oggetto del beneficio, si dichiara elemento essenziale della concessione dell'amnistia o dell'indulto, la relazione con le agitazioni agrarie, come nel caso dell'invasione dei terreni o dei fabbricati rustici. Inoltre si afferma che sono compresi nel beneficio i reati previsti nell'art. 9 R.D. 22.4.1920 n. 515 e negli artt. 422 e 423 del codice penale (invasione del terreno o fabbricato rustico, immissione arbitraria nell'altrui proprietà, violazione dell'altrui pacifico possesso, alterazione o rimozione di termini).

Un'altra indicazione si riferisce al delitto di usurpazione che viene compreso nel beneficio, anche se il decreto di amnistia non richiama esplicitamente la disposizione del codice penale relativa a questo reato. Per esplicito riconoscimento del guardasigilli l'usurpazione è da ritenersi connessa alle agitazioni agrarie - ed è quindi passibile dell'applicazione del beneficio - anche se non è precisamente richiamata dalla normativa del decreto. E' proprio in contrapposizione a questi precisi suggerimenti dell'esecutivo di estendere senza restrizioni l'applicazione del beneficio a tutti i reati connessi ai conflitti sociali nelle campagne, che comincia a farsi strada la tendenza della magistratura a circoscrivere il più possibile gli effetti dell'indulgenza sovrana.

- Decreti di amnistia e orientamenti giurisprudenziali dal 1919 al 1922.

2. L'esame della sola normativa dei decreti di amnistia non è sufficiente a spiegare l'effettivo significato della clemenza nella materia dei reati politici dal momento che la delimitazione concreta dell'ambito del beneficio viene di fatto affidata alla magistratura. In più l'importanza della giurisprudenza è accresciuta nel caso in cui il legislatore in pratica demanda alla discrezionalità della magistratura il compito della qualificazione del carattere politico dei reati. E' questo il caso dei decreti di amnistia accennati, nei quali l'individuazione del carattere delle condotte delittuose non è fatta dipendere da fattori prestabiliti e oggettivi, ma da un'indagine

della magistratura su elementi soggettivi, come l'esistenza di una causa politica che determina l'agente. In particolare vengono posti in secondo piano criteri oggettivi di selezione dei reati come l'entità della pena edittale o il "nomen iuris" del reato (46). Per queste considerazioni le conseguenze pratiche dell'uso della clemenza sull'attività giurisdizionale sono legate più ai criteri di selezione adottati dalla magistratura che alle formulazioni legislative.

La tendenza della magistratura a circoscrivere le direttive del potere politico di sottrarre alla pena diversi reati legati a tensioni politiche e sociali - confermata peraltro comparativamente come una costante dell'attività giurisdizionale nel dopoguerra - si sviluppa con l'evolversi della situazione politica della società italiana. Nell'ambito della limitazione dell'applicabilità dei decreti di amnistia assume un particolare significato l'esclusione di reati come il danneggiamento e l'invasione di terre, proprio perché in precisa contrapposizione alle direttive della circolare accennata.

Questo indirizzo rigoristico si afferma con qualche contrasto iniziale: e circa questo contrasto merita di essere ricordata una sentenza della corte d'Appello di Bologna, anche se non si riferisce specificatamente al tema dell'applicazione del beneficio, dal momento che una successiva sentenza della Cassazione ne vanifica il contenuto, negando alla fattispecie l'estensione del decreto di amnistia. La sentenza della corte bolognese nega la sussistenza del reato di estorsione nel fatto dei capi di una lega i quali, espulso un socio della lega medesima per una qualche inadempienza contrattuale commessa, gli impongono come penale per la riammissione il pagamento di una somma di danaro (47). Questa sentenza sembra accogliere nella lunga motivazione la disciplina del diritto sindacale: si riconosce che come le organizzazioni operaie hanno imposto il contratto collettivo di lavoro come garanzia per i singoli organizzati, così nel diritto penale hanno conquistato il diritto allo sciopero, che è il mezzo di valorizzazione delle lotte sindacali. La corte d'Appello di Bologna ammette che i sindacati operai, come organizzazioni che devono reggere e giudicare gli organizzati, devono avere anche «poteri disciplinari» che possono arrivare fino all'espulsione del socio, e trovano la loro legittimità giuridica nella volontà dell'organizzato, e, specificatamente, nell'art. 1029 del codice civile che attribuisce a ciascun contraente il potere di fissare una penale a carico della parte inadempiente. Questa sentenza che sembra innovare i contenuti del codice penale configurando l'ipotesi dello sciopero come diritto e strumento di lotta sindacale, viene smentita dalla Cassazione che nega l'applicazione dell'amnistia al reato di estorsione, configurato dalla suprema corte nella richiesta di una somma di danaro dietro minaccia di boicottaggio da parte di una lega operaia (48).

Anche la giurisprudenza in tema di danneggiamento si presenta abbastanza contraddittoria. Una prima sentenza della Cassazione ammette l'amnistia per il danneggiamento previsto dal l'art. 424 del codice penale, perseguibile a querela di parte (49). Se invece il danneggiamento si realizza attraverso il pascolo abusivo, la suprema corte esclude l'applicabilità del beneficio, in quanto la condotta delittuosa riveste gli estremi di un reato di azione pubblica, perseguibile d'ufficio (50). In conseguenza di questa tecnica in pratica l'amnistia viene applicata al reato di danneggiamento dipendente dall'introduzione e abbandono di animali nel fondo altrui, mentre invece viene esclusa per l'ipotesi meno grave di pascolo abusivo (51).

Altri esempi della tendenza giurisprudenziale di limitare la concessione del beneficio, diverse sentenze affermano che l'amnistia non riguarda tutti i reati aventi movente politico o economico, ma solo i reati commessi «immediatamente dopo un tumulto» (52); analogamente la magistratura ritiene che le cause politiche ed economiche devono risultare «simultanee al reato nel luogo e nel tempo» (53).

E' particolarmente esemplare del tentativo di limitare il beneficio, il significato dell'espressione

«tumulto» o «moto popolare» offerto dalla Cassazione per illustrare il termine usato dal legislatore nei decreti di amnistia (54). La suprema corte identifica il tumulto con «l'insorgere della massa determinata da ragioni politiche ed economiche per rivolgere il vivere sociale con pericolo di turbamento dell'ordine pubblico», ed esclude dall'applicazione del beneficio «la violenza teppistica di una massa selvaggia determinata da propaganda bolscevica» (55).

L'enfatizzazione del motivo soggettivo dell'agente voluta dal legislatore viene in modo del tutto discrezionale sfruttata dalla magistratura al fine di escludere dal beneficio il «moto popolare» a seconda che la determinante politica sia più o meno invisibile ideologicamente ai giudici: in questo caso si nega l'applicazione dell'amnistia alla propaganda e all'azione socialista (56).

In alcuni casi i decreti di amnistia elencano una serie di reati (57) determinati con precisione come per fornire alla magistratura un criterio di selezione il più possibile rigido e oggettivo. In questo senso dal preciso elenco di reati contenuto nel R.D. 23.10.1921 n. 1419 sembra emergere il disegno del legislatore di porre nell'oblio proprio quelle condotte delittuose comunque collegate con le agitazioni agrarie. Al contrario, le decisioni giurisprudenziali escludono dall'applicazione del beneficio proprio i delitti rilevanti sul piano politico in quanto diffusi strumenti di lotta sociale, come l'invasione di terre a scopo di lavoro e senza violenza (58). Infatti il decreto di amnistia non viene applicato ai lavoratori agricoli condannati per il lavoro abusivo nei terreni invasi, proprio contro la normativa del decreto che prevede la concessione del beneficio per queste e analoghe ipotesi di violenza privata, senza distinguere l'essenza e la realizzazione concreta di questa violenza. Anche in queste sentenze la Cassazione esclude l'applicazione del beneficio, esigendo che tra i commessi reati e le agitazioni agrarie interceda non «un rapporto più o meno lontano di casualità», ma una «contemporaneità e concomitanza»; oltre all'elemento temporale si richiede anche un'imprecisata «suggerione» provocata all'agente dalle agitazioni (59).

Come accennato l'invasione di terre è esclusa dal beneficio anche quando si concretizza nell'impossessamento di terreni di proprietà comunale, senza violenza e rimozione di termini (60). L'esclusione è motivata dalla suprema corte con l'argomentazione che nel reato soggetto ad amnistia perché espressamente indicato nel decreto, è elemento costitutivo il fine di lucro, che non sussiste nell'invasione di terre durante le agitazioni agrarie (61). Anche in questo caso l'indagine sul dolo specifico del «trarre profitto» dalla condotta delittuosa, consente alla magistratura di escludere il beneficio per gli autori di reati contro la proprietà commessi per un fine diverso dal lucro, come appunto il lavoro nella fattispecie accennata dell'invasione di terre comunali (62).

Quando una condotta delittuosa risulta difficilmente inquadrabile nelle previsioni normative dei decreti, data anche la complessità e originalità di determinate fattispecie, la Cassazione stabilisce il più fermo divieto di analogia. In questo senso si afferma che l'elenco dei reati contenuto nel decreto 1419 deve essere ritenuto tassativo (63), e non esemplificativo. L'interpretazione viene inoltre ammessa "secundum leges", non "de legibus" (64), dal momento che il reato al quale elargire il beneficio deve essere espressamente previsto dalla normativa, e non ricavato da una interpretazione estensiva (65).

Un'altra tecnica usata dalla Cassazione per restringere l'applicazione dei decreti di amnistia, è costituita dalla tendenza ad affermare, secondo criteri del tutto discrezionali, che determinati delitti non sono «fatti determinati da competizioni violente dirette a dare un diverso ordinamento al regime della terra», quanto invece «violenze e minacce determinate da rappresaglia e da vendetta sotto il pretesto di torti non arrecati», non passibili del beneficio (66).

In altri casi la negazione del beneficio si basa sulla giustificazione che la condotta delittuosa in esame è «fatto di singolo», anziché il richiesto «fatto collettivo» che consente l'applicazione del

decreto; la completa discrezionalità di questa tendenza risalta in modo particolare quando la natura del reato commesso - ancora una volta invasione di terreni - presuppone necessariamente un'azione collettiva (67).

Il tentativo della Cassazione di escludere dal beneficio proprio quei reati che nel dopoguerra destano un maggior allarme sociale, risalta dalla tendenza giurisprudenziale di negare l'amnistia a reati politicamente rilevanti, concedendola peraltro a reati oggettivamente più gravi puniti con pene superiori a quelle previste per le ipotesi di invasioni di terre, ma non caratterizzati dall'attitudine a costituire strumenti di lotta sociale. In questo quadro una sentenza della Cassazione concede amnistia per il reato di violenza privata e la esclude invece per l'uso di violenze e minacce al fine di costringere all'astensione dal lavoro, anche se nel codice queste ipotesi sono punite meno severamente della violenza privata (68).

Analogamente viene esclusa dall'applicazione del beneficio la violenta turbativa di possesso, condotta usata dalla Cassazione per definire alcune manifestazioni di illegalità commesse durante agitazioni agrarie. Il decreto n. 1419 non prevede espressamente la concessione del beneficio per il reato di violenta turbativa in possesso, pur amnistiando altri reati contro la proprietà passibili di pene più severe; questa assenza di normativa in riferimento al reato accennato, previsto dall'art. 423 del codice penale, consente alla suprema corte di escludere dall'amnistia diversi reati commessi durante le agitazioni agrarie, anche quando i fatti materiali sembrano contenere tutti gli estremi necessari per essere compresi nel decreto e amnistiati (69). Dalle motivazioni delle sentenze relative ai reati connessi alle lotte politiche e sociali del dopoguerra, emerge un approccio alla tematica dei «delitti collettivi» (70) caratterizzato dalla logica della difesa sociale che prevale su ogni altro tipo di considerazione. Diverse sentenze insistono in modo particolare sui concetti del «grandissimo allarme sociale», del «profondo turbamento dell'ordine pubblico», e del «danno economico», mostrando a chiara luce l'opposizione della magistratura nei confronti dei reati collettivi frequenti e diffusi nella vita sociale del dopoguerra.

L'indirizzo rigoristico della magistratura in tema di reati collettivi si accentua proprio nel periodo in cui queste condotte assumono proporzioni maggiori e soprattutto connotazioni di strumenti di lotta sociale. In precedenza la giurisprudenza aveva spesso considerato i reati collettivi come una speciale forma di criminalità, e, ispirata in parte dagli studi positivisti sulla «folla delinquente» (71), aveva adottato criteri di valutazione «ponderata» circa la responsabilità dei partecipi ai reati commessi durante tumulti o scontri (72). Il complessivo atteggiamento della magistratura in tema di reati collettivi era stato caratterizzato dalla tendenza ad applicare «cause dirimenti o oscuranti dell'imputabilità» (73) alle fattispecie accennate, senza operare quindi drastiche repressioni. Nel quadro di questa tendenza ancora nel 1919 veniva ammessa la «minorante» prevista dall'art. 47 del codice penale (74) al fatto di una folla che saccheggiava negozi durante una sommossa originata dai frequenti moti per il caroviveri (75).

Proprio in relazione all'aggravarsi della crisi sociale e politica, la Cassazione adotta prevalentemente (76) l'indirizzo rigoristico di negare qualsiasi attenuante ai reati collettivi. Mentre in precedenza il criterio soggettivo dell'agente è stato rilevante ai fini di valutare l'incidenza dell'atteggiamento psicologico dell'autore sul complesso del reato, nel dopoguerra la Cassazione sembra invece sfruttare il criterio dell'indagine psicologica sull'agente del reato per ottenere di fatto l'incriminabilità delle manifestazioni di massa. Il ricorso a questa tecnica si traduce infatti nella scelta giurisprudenziale di incriminare gli assembramenti per il loro rilievo sintomatico, per il «contegn» della folla «di per sé minaccioso», anche a prescindere dalla commissione di reati (77).

Dalle argomentazioni della magistratura emerge un concetto di ordine pubblico costantemente

inteso come l'ordine positivo esistente e risultante dalle norme penali poste a tutela dei rapporti della vita sociale. La logica della difesa dell'ordine "quo talis" dal pericolo rappresentato dai reati collettivi, si traduce nella scelta giurisprudenziale di una decisa repressione delle condotte delittuose originate dalle nuove dinamiche sociali alle quali la magistratura offre una consequenziale risposta in termini di controllo attraverso la normativa penale (78).

- Dottrina e giurisprudenza di fronte ai conflitti politici e sociali.

3. L'evidenza dell'indirizzo rigoristico adottato dalla magistratura risalta in modo ancor più particolare dal confronto con gli atteggiamenti più diversificati e contraddittori dimostrati dalla legislazione e dalla penalistica nei confronti dei reati derivanti dalle tensioni del dopoguerra. Il tono complessivo della dottrina penalistica che prende in esame le forme di insubordinazione sintomatiche della crescente tensione sociale e politica che si manifesta nel dopoguerra in svariati settori, è generalmente caratterizzato da un'incertezza di fondo motivata in parte dalla novità dei fatti e dalla mancanza di apposite statuizioni normative. A questo proposito si riscontrano diversi interventi dottrinali caratterizzati dalla difficoltà di inquadrare entro gli schemi trasmessi dal codice penale Zanardelli le nuove forme di illegalità. Sono esemplari in questo senso le osservazioni relative agli atti di insubordinazione dei ferrovieri che nel 1920 bloccano i convogli che trasportano contingenti di forza pubblica per fronteggiare i numerosi disordini nel paese, dove emerge abbastanza chiaramente il disagio della dottrina di fronte a questo reato (79). La carenza di una normativa adeguata alle nuove forme di illegalità originate dall'evoluzione della criminalità politica e sociale, sembra motivare la richiesta di istituire un nuovo titolo di «delitto politico», volto a reprimere queste forme di «azione rivoluzionaria» (80). In questo senso l'originalità delle condotte delittuose - come ad esempio l'occupazione delle fabbriche da parte delle maestranze, o delle case da parte dei senza tetto - sembra suggerire dubbi sull'attitudine del diritto penale codificato a riguardare le fattispecie collettive originate dalla complessività della vita sociale del dopoguerra; l'analisi della dottrina si sofferma spesso sull'indagine dell'effettiva rispondenza tra strutture penali e reati, esprimendo l'esigenza di un aggiornamento della legislazione che tenga conto in modo particolare dei mutamenti avvenuti nella società.

Un'analisi degli scritti giuridici relativi al problema dei delitti originati dalle tensioni politiche e sociali non mostra l'esistenza di una soluzione dogmatica a questi reati univoca e definitiva nella dottrina; al di là di una ricerca per inquadrare determinate condotte sul piano sanzionatorio, si insiste sulle componenti politiche complesse alla base dei fenomeni sociali che sfuggono ai rimedi predisposti dalle norme giuridiche. Le conclusioni degli operatori del diritto di fronte alle illegalità sembrano incentrate sulla convinzione dell'inutilità degli strumenti giuridici di fronte alla complessità del fenomeno, e comincia a farsi strada la tendenza a spostare il problema dal terreno tecnico a quello della responsabilità del governo, per il suo atteggiamento troppo tollerante, e del legislatore per la incapacità a prevedere adeguate norme sanzionatorie. Soprattutto la forza e l'estensione delle forme di lotta sociale e politica sembrano motivare le affermazioni che spettano al potere esecutivo ricercare la soluzione della crisi generale che investe la società (81).

Un'incertezza di fondo caratterizza anche la legislazione per quanto riguarda la politica penale da adottare nei confronti dei reati politici e sociali. Come accennato, i numerosi provvedimenti di amnistia denotano la volontà del governo di non reprimere i comportamenti delittuosi connessi all'inquietante situazione del primo dopoguerra, ma parallelamente il legislatore interviene con

norme sanzionatorie per incriminare proprio i reati derivanti dal contesto sociale accennato. In questo senso, rispetto alle previsioni del codice penale, alcune condotte delittuose vengono trasformate da illeciti civili in reati perseguibili d'ufficio, controbilanciando il ricorso alla clemenza per i reati politici e sociali. Con l'art. 9 del R.D.L. 22.4.1920, n. 515 il legislatore incrimina le occupazioni pacifiche di terre, comminando la pena della reclusione fino a trenta mesi per chiunque si immette arbitrariamente nel possesso altrui, pure senza violenza e senza alterare i termini o trarre profitto dalla condotta. Nello stesso contesto il R.D.L. 4.1.1921, n. 1 statuisce norme speciali per gli atti di violenza contro la proprietà o le persone commessi allo scopo di procurare a sé o ad altri l'abitazione, dal momento che l'occupazione arbitraria di immobili si manifesta con caratteristiche originali rispetto a quelle previste dal diritto penale codificato.

Nelle sentenze esaminate in precedenza i decreti di amnistia intervengono spesso in riferimento proprio ai decreti accennati, a conferma di una coesistenza nella legislazione di una tendenza repressiva e di una tendenza ad annullare l'efficacia della legge ordinaria.

Un altro aspetto dell'incertezza del potere politico nei confronti dei nuovi fatti di reato, è rappresentato dalle direttive rivolte alla magistratura di non reprimere drasticamente gli episodi delittuosi relativi alle occupazioni delle fabbriche (82), proprio per le difficoltà ad inquadrare le fattispecie in disposizioni giuridiche coerenti. Questa assenza di una linea coerente e univoca del governo nel settore dell'amministrazione della giustizia, contribuisce, come accennato, a creare il clima di incertezza e disagio frequentemente manifestato in dottrina (83).

Un altro elemento significativo della complessiva incertezza del potere politico, è rappresentato dall'intervento del sottosegretario alla giustizia che invita la magistratura ad applicare un «diritto nuovo» alle competizioni politiche ed economiche e ai rapporti giuridici che ne derivano (84). Il ricorso da parte del sottosegretario ad un termine generico come il diritto nuovo - qualcosa di diverso dal diritto codificato - è emblematico ancora del fatto che il diritto penale politico esistente non si presta più ad esaurire la complessità dei nuovi fatti di reato. Le indicazioni del potere politico sul «diritto nuovo» da applicare alle competizioni economiche, non escono dal generico, né vengono avanzate proposte precise di aggiornamento delle strutture penali, o chiariti i contenuti programmatici del «diritto nuovo».

Il ricorso alla normativa non codificata nei confronti dei comportamenti collettivi sembra presupporre l'adozione, sul piano giuridico, di criteri valutativi analogici, contro il principio di legalità. Proprio la genericità dei suggerimenti e la mancanza di una normazione certa e oggettiva per inquadrare la complessità delle forme di insubordinazione del dopoguerra, provocano le critiche accese nei riguardi della debolezza del governo e dell'inerzia del legislatore (85). Il disagio per l'invito ad adottare un diritto non esistente è accresciuto per le caratteristiche strutturali e ideologiche della penalistica e della magistratura, che da sempre si attengono al dato positivo, avversando il ricorso a considerazioni metagiuridiche anche in presenza di manifestazioni di illegalità in gran parte originali.

In contrapposizione alla tendenza del potere politico ad alternare soluzioni repressive e tentativi di mediazione tramite le amnistie per i reati collettivi, emerge una risposta più decisa da parte della magistratura alla crisi che nel dopoguerra investe la società italiana.

Le sentenze della Cassazione, per lo più di conferma a precedenti sentenze di merito, non si prestano a fornire un quadro esauriente e totale del complessivo atteggiamento della magistratura nei riguardi dei reati connessi alle lotte sociali e politiche del dopoguerra.

Comunque la scelta delle sentenze edite nelle riviste, operata con criteri non statistici ma dottrinari, sembra poter fare ipotizzare che la rappresentatività della giurisprudenza di Cassazione si fondi sulla sua funzione di orientamento per i giudici di merito. In questo senso

l'esame delle sentenze in tema di amnistia consente di trarre qualche indicazione di tendenza sulle scelte ideologiche della magistratura.

Il tema specifico dell'applicazione, o dell'esclusione, dei decreti di amnistia è significativo dell'atteggiamento della magistratura nei confronti dei contrasti sociali. La giurisprudenza può infatti rivelare un contributo della magistratura alla mediazione fra le classi (86) esercitata variando la configurazione dei fatti come reati, a seconda delle esigenze politiche e della situazione economica del momento.

Nel dopoguerra la magistratura sembra offrire un contributo diverso dalla mediazione, mostrando al contrario un atteggiamento di ferma opposizione nei confronti dei movimenti e delle concezioni politiche e sociali che entrano in conflitto col sistema liberale e con la sua ideologia.

La magistratura si pone a difesa della struttura politico-sociale dell'ultimo periodo della monarchia costituzionale in misura maggiore dello stesso potere politico. Proprio nel momento in cui le nuove forme di reati collettivi fanno emergere una contraddizione tra i principi dello stato di diritto e le esigenze di difesa sociale, la magistratura sembra risolvere questo contrasto nel senso del controllo.

La mancata applicazione dei decreti di amnistia proprio a quei fatti di reato rilevanti come forme di lotta sociale, esprime una chiara ed inequivocabile scelta della magistratura in termini di repressione politica, prima ancora che questo metodo sia esteso e diventi il fondamento della politica criminale dello stato fascista. Non può negarsi in questo caso la precisa influenza sul ceto dei magistrati di un'ideologia che sembra avviare la trasformazione del diritto penale politico da «protezione penalistica della politica», voluta dal legislatore liberale con la previsione di norme poste a tutela della comunità (87), a «politica con lo strumento del diritto penale» (88), anche se questo iter si compirà soltanto in seguito con la legislazione fascista. Nel momento di profonda crisi sociale e politica che investe la società italiana dopo la fine del conflitto, nel settore della politica penale la magistratura tende a presentarsi come l'istituzione posta più saldamente a tutela dell'esistente, contro le incertezze e la latitanza del legislatore. Questo fatto traspare dal tono complessivo dell'indirizzo rigoristico della magistratura, incentrato sulla logica della difesa dell'ordine statale tutelato dalle norme penali, contro le vaghe aperture relative al «diritto nuovo» e il tentativo di pacificazione perseguito con l'emanazione dei decreti di amnistia.

L'avversione dimostrata in particolar modo dalla Cassazione nei confronti delle lotte sociali sembra nascere dalla propensione degli alti magistrati a riflettere le preoccupazioni di certi settori della società italiana nei confronti delle nuove dinamiche sociali. L'origine di classe (89) e più in generale lo status dei magistrati ne confermano l'appartenenza anche culturale e ideologica alla classe dominante, tradizionalmente portata a considerare qualsiasi forma di protesta sociale pericolosa per l'ordine statale (90).

Una conferma del fatto che per la magistratura anche la semplice diffusione di idee in conflitto con il sistema liberale è causa di per se stessa di violazione dell'ordine pubblico, è rappresentata dall'elevato numero di condanne per reati d'opinione nei confronti di militanti anarchici e socialisti per tutto l'arco di tempo del periodo liberale (91).

Per quanto riguarda l'atteggiamento della magistratura di merito bisogna sottolineare che le possibilità offerte al singolo giudice di formarsi opinioni autonome rispetto ai condizionamenti ideologici dell'alta magistratura sono minate dalla struttura gerarchica dell'ordine giudiziario. Nel periodo liberale infatti il pubblico ministero è ancora alle dirette dipendenze dell'esecutivo, in particolare del ministro di grazia e giustizia. Alla mancanza di «indipendenza esterna» (92) corrisponde una rigida organizzazione gerarchica all'interno degli uffici del pubblico ministero.

Per quanto inoltre riguarda lo stato della magistratura giudicante, bisogna sottolineare che l'importante materia delle promozioni, dei trasferimenti e delle azioni disciplinari è sostanzialmente soggetta alla discrezionalità dell'esecutivo (93).

Pur nell'impossibilità istituzionale di operare scelte politiche diverse da quelle del potere politico, si è registrato che in determinati periodi sul piano della repressione dello sciopero la magistratura ha anticipato la volontà del governo, con scelte giurisprudenziali più rigide delle direttive dell'esecutivo (94). In fondo si tratta di un atteggiamento analogo alla ricordata tendenza della magistratura a restringere al massimo l'applicazione dei decreti di amnistia: un particolare zelo nella difesa della società dai reati collettivi che suona anticipazione di normative repressive.

Un ulteriore elemento sembra spiegare la tendenza della magistratura ad assumere un deciso ruolo di difesa dei rapporti sociali esistenti, e in particolare della proprietà, col ricorso alla repressione delle usurpazioni, del pascolo abusivo e delle invasioni di terre. Nello svolgere l'attività giurisdizionale la magistratura, anche in presenza di fattispecie originali, applica rigorosamente il diritto penale vigente, senza il minimo ricorso a criteri interpretativi evolutivi rispetto alla legislazione positiva. Questa tendenza «tecnica» della magistratura, se è un dato costante della complessiva attività giurisdizionale nell'Italia postunitaria (95), si manifesta in modo particolare nel secondo decennio del Novecento. In questo periodo infatti il tecnicismo giuridico, nell'ossequio al dato positivo vigente come unico diritto penale esistente ed applicabile, esercita un ruolo culturale relevantissimo nel complesso della cultura giuridica, penetrando anche nella magistratura. I postulati dell'indirizzo tecnico-giuridico sembrano sgombrare il campo del diritto penale dalle indagini sulle cause sociali del reato, per ribadire unicamente la necessità dell'applicazione del diritto positivo vigente da parte dell'interprete. Questo criterio traspare sia nell'attività della magistratura rivolta ad applicare il diritto codificato, sia nell'attività diretta a limitare l'incidenza dei decreti di amnistia; la scelta «tecnica» dell'ordine giudiziario di far prevalere il diritto codificato sui decreti di amnistia nella logica della difesa dal reato senza altre considerazioni, sembra di fatto vanificare la politica penale espressa dal legislatore con il ricorso alla clemenza.

Il risultato complessivo dell'attività giurisdizionale sembra proprio quello di rafforzare le strutture punitive dello stato come soluzione ai contrasti sociali. La magistratura, pur anticipando questi criteri, non rimane isolata, dal momento che anche gran parte della dottrina afferma la necessità di un rafforzamento dell'esecutivo per risolvere la crisi sociale acuita dalla radicalizzazione dello scontro politico, che nel 1921 assume proporzioni particolarmente allarmanti registrate anche dalla scienza penalistica.

Mentre in precedenza si erano espresse incertezze nel definire la natura giuridica dei reati collettivi, e si erano denunciate carenze del diritto penale in relazione a diverse fattispecie, con il precipitare della situazione del paese l'analisi sui reati politici si concretizza in un'accusa radicale al governo incapace di sedare i disordini e garantire il funzionamento della giustizia (96). Anche nella penalistica comincia a prevalere il criterio di dichiarare che la soluzione ai problemi posti dai reati originati dalla nuova dinamica sociale non deve essere ricercata sul piano tecnico dell'aggiornamento delle strutture penali, ma sul piano del controllo e della repressione. Il concetto della difesa sociale serve a risolvere tutti i problemi giuridici, e l'esigenza della protezione statale prevale sulle considerazioni circa il rinnovamento del diritto penale.

In questo periodo il tono complessivo della penalistica - riviste specializzate che pubblicano studi sul diritto penale politico durante l'aggravarsi della crisi che ne condiziona le argomentazioni, ma anche manuali pubblicati in questi anni, tradizionalmente più «neutri» e asettici (97) - risente dell'influenza esercitata dalle considerazioni ideologiche sull'analisi

dottrinale e scientifica. Sono esemplari dei contenuti ideologici della penalistica di tendenza gli scritti che identificano nella propaganda socialista il delitto comune, mentre peraltro l'azione del fascismo viene interpretata come la restaurazione dell'ordine (98).

Anche le valutazioni relative agli episodi sanguinosi tra fascisti e socialisti risentono dell'accennata impostazione ideologica pregiudizialmente avversa alla parte «sovversiva». Il rafforzamento dello stato e della sua autorità sono definiti condizioni essenziali per il ritorno alla normalità, e si auspica in generale un intervento drastico di repressione dei comportamenti che minacciano la società, a prescindere dalle ideologie e dalle responsabilità delle diverse forze politiche (99).

La responsabilità della situazione viene addossata in primo luogo all'incapacità del governo di imporre l'autorità dello stato, e in questo contesto l'intervento del fascismo è visto come un mezzo per ripristinare l'efficacia della legge venuta meno per l'inerzia dello stato (100).

La brusca radicalizzazione dei termini della polemica contro il governo caratterizza le analisi condotte dalla dottrina sugli scontri tra fazioni opposte: in questo senso alcune considerazioni di parte sembrano anticipare i contenuti del decreto di amnistia emanato dopo la marcia su Roma che cancella le responsabilità penali dei fascisti imputati o condannati per delitti politici. Ad esempio si fa rientrare l'attività degli arditi del popolo nel delitto di banda armata, previsto dall'art. 131 del codice penale; mentre la formazione di squadre fasciste rivestirebbe gli estremi della fattispecie prevista invece dall'art. 244 (costituzione di corpi armati non aventi scopi delittuosi). Praticamente si sostiene esser giusta e perseguibile la disparità di trattamento a seconda dell'ideologia per gli autori di violenze oggettivamente previste dallo stesso articolo del codice penale. L'adesione al fascismo costituisce la base per il trattamento più favorevole, in considerazione del fatto che la violenza della squadra fascista, «nella genesi e nella finalità» si pone lo scopo di ripristinare l'ordine, in questo autorizzata, «pur tacitamente», dal governo (101).

- I provvedimenti di clemenza dopo l'ottobre del 1922.

4. Con il mutamento del quadro politico dopo l'ottobre del 1922, secondo le stesse indicazioni della dottrina, si registra l'effettivo ricorso a criteri di parte per la valutazione delle responsabilità dei delitti politici commessi nel periodo immediatamente precedente. Il R.D. 22.12.1922 n. 1641, che concede amnistia per i reati commessi in occasione di movimenti politici per un «fine nazionale», è generalmente indicato (102) come un esempio significativo della tendenza del partito al potere a premiare coloro i quali hanno commesso illegalità durante un periodo di lotte politiche per assicurare il successo del partito di appartenenza. La presenza del fine nazionale come condizione essenziale per usufruire del beneficio rende subito chiaro il carattere discriminatorio del decreto, ispirato dalla volontà politica di annullare le conseguenze penali dell'illegalismo fascista degli anni tra il 1920 e il 1922.

L'eccezionalità della situazione successiva alla marcia su Roma e un'esigenza di opportunità politica sono alla base di norme così parziali a favore dei militanti fascisti. Nell'intento di limitare gli effetti di questa discriminazione, già nell'anno successivo verrà emanato un decreto di amnistia per tutti i reati politici senza distinzione di finalità nazionale o antinazionale: si vorrà correggere in tal modo l'eccezionale violazione del principio dell'uguaglianza davanti alla legge penale, introdotta nell'ordinamento dalla richiesta del fine nazionale per l'applicazione del beneficio ai reati.

Il criterio dell'appartenenza dell'agente ad un gruppo politico ai fini della concessione del

beneficio, rappresenta il vero elemento di novità del decreto n. 1641 rispetto ai precedenti. L'adesione ideologica dell'agente alle finalità nazionali e la militanza volta al successo del governo nazionale, sono le caratteristiche che definiscono la politicità della condotta. All'elemento soggettivo del reato viene attribuita una preminenza assoluta: è qui l'originalità rispetto ai decreti di amnistia precedenti, che avevano preso in considerazione le «cause politiche ed economiche», e quindi l'ambiente che aveva generato il delitto. Il decreto n. 1641 indaga più specificatamente sulle componenti psicologiche dell'agente, e i «motivi» non entrano nella legislazione in «modo accessorio» (103), ma diventano determinanti per la classificazione delle condotte delittuose.

L'attribuzione di valore decisivo come strumento di selezione dei reati al criterio soggettivo dell'agente consente una maggiore discrezionalità dell'interprete, che può concedere il beneficio in base a criteri personali di indagine sul fine richiesto. Questa valorizzazione del criterio soggettivo del reato introdotta dal decreto di amnistia è sottolineata con particolare enfasi da diversi esponenti dell'indirizzo positivista (104). In precedenza l'istituto dell'amnistia era stato oggetto di critiche sostanziali da parte della scuola positiva (105), in quanto sembrava prescindere dalla personalità dell'autore del reato, e interveniva come un elemento estraneo ad annullare gli effetti della sanzione penale, che per i positivisti avevano un'importanza fondamentale (106). Invece, in relazione a questo decreto, si assiste al tentativo di alcuni (107) penalisti di evidenziare quanto dei principi teorici della scuola positiva è stato trasfuso nella legislazione.

Anche il concetto della difesa sociale appare legato al ricorso alla clemenza nei confronti dei delitti politici. In particolare si individua il fondamento politico dell'amnistia proprio nell'interesse dello stato alla «non punizione», dal momento che in certi casi la clemenza sembra poter difendere la società offesa più della «repressione» (108), e si sottolinea che ragioni di opportunità politica sono alla base dell'emanazione dei decreti di amnistia da parte del governo. Una sorta di interpretazione autentica dell'espressione «fine nazionale» è offerta dalla relazione del ministro guardasigilli Oviglio. Si parla di «fine nazionale» come di un'ideologia «non contraria all'attuale ordinamento politico, o, per meglio dire... manifestazioni solo in apparenza ostili all'assetto statale, ma in sostanza ispirate a fini coincidenti con quelli dello stato». Inoltre si specifica che vengono escluse dal beneficio «le azioni sovvertitrici delle istituzioni vigenti, rivolte ad instaurare un nuovo ordine o a tradurre nella realtà principi e teorie contrarie all'attuale concezione -statale e sociale» (109). Dal contenuto della relazione ministeriale emerge chiaramente la volontà governativa di attuare una discriminazione politica a favore dei fascisti nell'attività giurisdizionale, dal momento che i delitti commessi per un «fine nazionale» sono valutati dal legislatore come fatti solo apparentemente «ostili» all'assetto politico successivo alla marcia su Roma.

L'enfaticizzazione del concetto del fine nazionale risalta anche dalle disposizioni che escludono dal beneficio, i reati commessi per un fine personale, mentre nel caso di concorso tra fine personale e fine nazionale si ritiene applicabile il decreto. Questa norma in pratica consente l'estinzione dell'azione penale anche nei confronti di reati comuni (110).

Non tengono conto del fine nazionale le norme che si riferiscono ai reati commessi dagli agenti della forza pubblica nell'esercizio delle loro funzioni, a prescindere appunto dalla componente «nazionale» come causa del reato. Analogamente, un'altra norma esclude dal beneficio lo sciopero nei pubblici servizi, per qualsiasi fine sia stato commesso, a dimostrazione della gravità che il potere politico ammette ad azioni di tale natura. Come altri decreti precedenti, il decreto n. 1641 esclude dal beneficio i sottoposti a vigilanza speciale, gli ammoniti, e i condannati per reati contro la proprietà.

Di particolare rilievo si presenta un'altra disposizione del decreto che attiene all'indagine sulla sussistenza del fine nazionale, perché contraddice il principio di irretroattività della legge penale. Si prevede infatti che possano godere del beneficio anche coloro che hanno riportato più condanne in tempi anche molto precedenti l'emanazione del decreto, purché le condotte delittuose siano state originate da un «fine nazionale». Il criterio dell'indagine viene dunque esteso a periodi lontani dall'affermazione del partito fascista. L'arbitrarietà del decreto viene evidenziata, oltre che dalla famosa denuncia di Matteotti a proposito della faziosità di una normativa che estende il beneficio solo a favore dei militanti fascisti (111), anche da penalisti come Paoli e Florian, che individuano in molte disposizioni la sostanziale violazione del principio dell'uguaglianza di fronte alla legge penale. In particolare le critiche si appuntano proprio sulla disposizione del decreto che consente la ricerca del «fine nazionale» in fatti estranei ideologicamente, oltre che temporalmente, alle finalità che erano richieste dal decreto n. 1641 (112). La «svolta» introdotta dal decreto emanato all'indomani della marcia su Roma è costantemente rilevata in dottrina, e la novità di questi contenuti normativi rispetto ai precedenti provvedimenti è confermata anche dal numero dei commenti della penalistica a questa amnistia, dal momento che a proposito del decreto n. 1641 si registrano pubblicazioni più numerose rispetto al passato (anche i successivi decreti di amnistia emanati dal governo non desteranno un analogo interesse teorico).

Per quanto riguarda l'atteggiamento della magistratura, le sentenze relative all'applicazione del decreto sembrano rappresentare la traduzione giurisprudenziale e l'applicazione concreto dei criteri discriminatori espressi in teoria dalla normativa del decreto e dalla relazione ministeriale. Già nella definizione del termine «fine nazionale» si nota l'adesione ideologica della giurisprudenza ai contenuti politici del decreto. Si ammette il beneficio «non solo a quei fatti che risultano ispirati al supremo fine della difesa nazionale, ma anche alle azioni delittuose rivolte a combattere attività sovvertrici delle istituzioni vigenti e favorevoli all'instaurazione di un nuovo ordine, sebbene tali azioni fossero nella contingenza da considerarsi inopportune ed eccessive» (113). Questa decisione mostra una singolare uniformità di accenti tra la magistratura e il potere politico per quanto riguarda la parzialità a favore dei fascisti, anche se in seguito alla «normalizzazione» della situazione sociale la giurisprudenza attenuerà i criteri discriminatori ai fini della concessione del beneficio.

Inizialmente si registra comunque una puntuale applicazione del decreto a favore dei militanti del partito nazionale, in contrapposizione all'esclusione per le attività sovversive. In quest'ottica si dichiara inapplicabile il beneficio ai reati commessi «in occasione dell'agitazione demagogica nella fine del 1920», per il difetto del fine nazionale (114). In riferimento alle occupazioni di fabbriche, sempre in tema di applicazione del decreto n. 1641, si ritiene che i delitti commessi in questa occasione, pur essendo determinati da movente politico - nella specie dall'odio degli operai contro coloro che sono ritenuti rappresentanti e difensori della classe borghese che si voleva sopprimere - non rientrano nell'amnistia. Si afferma infatti che questo movente politico ha «fini diametralmente opposti» a quelli nazionali previsti dal provvedimento di clemenza, non trattandosi neppure di conflitto economico o sociale (115). In definitiva si escludono dal beneficio le illegalità commesse dai «sovversivi», includendo in questa categoria tutti i partiti avversi al fascismo (116). Al contrario il beneficio viene concesso se il reato è ispirato dal fine di «far trionfare le liste dell'ordine, invece di quella del partito socialista, coincidendo nella specie il movente politico e il fine nazionale con quello di difendere le nostre istituzioni contro un partito decisamente antinazionale» (117).

Le scelte di politica criminale sottese al decreto sono seguite nel complesso dell'orientamento giurisprudenziale, che nell'applicazione del beneficio manifesta sostanzialmente un'adesione

convinta all'ideologia espressa dal legislatore. La rilevanza del ruolo della magistratura sul piano della delimitazione concreta dell'ambito del decreto di amnistia è accresciuta dalla disposizione del decreto n. 1641 che consente al giudice un'indagine del tutto personale sulla sussistenza del requisito del fine nazionale, invece di comminare il beneficio in presenza di condizioni fisse e prestabilite. In questo contesto di decisioni giurisprudenziali, si registra che in genere le riviste pubblicano prevalentemente sentenze di Cassazione relative a decisioni della magistratura di merito che ha negato l'applicazione del decreto di amnistia a determinati delitti politici. Il ruolo rilevante di orientamento giurisprudenziale della Cassazione nei confronti delle magistrature inferiori, è fra l'altro enfatizzato dalla decisione della suprema corte di ritenersi anche giudice di fatto in tema di amnistia. L'intervento della Cassazione non si limita più ad un controllo formale, ma, in seguito alla sentenza accennata, la suprema corte può dichiarare estinta l'azione penale dopo un esame discrezionale anche nel merito della sentenza sottoposta (118).

La larga discrezionalità di giudizio, anche nel fatto della decisione impugnata, ispira alla Cassazione diverse sentenze che escludono dal beneficio gli oppositori del «partito dell'ordine». Viene dichiarato inapplicabile il decreto ai reati commessi dai «cavalieri della morte», dal momento che la Cassazione ritiene che facciano parte di questa associazione gli espulsi dal Fascio e i disoccupati ex-comunisti (119).

Anche il vasto settore dei conflitti di lavoro nell'agricoltura, e in questo caso alcune violenze commesse durante episodi di lotta mezzadrile (120), vengono sottratti all'operatività del decreto di clemenza. L'atteggiamento decisamente ostile manifestato dalla magistratura nei riguardi delle tensioni e delle contese sociali nelle campagne non sembra comunque originato dal cambiamento del quadro politico dopo la marcia su Roma. Infatti, come accennato, anche negli anni precedenti, mentre il governo aveva manifestato la volontà di rinunciare alla punizione di molti fatti originati dai conflitti sociali nelle campagne, l'ordine giudiziario si era arroccato su posizioni rigide, escludendo dal beneficio molti reati commessi durante le agitazioni agrarie. Soprattutto a partire dal 1921 si è registrato per così dire lo scarto tra la volontà politica dell'esecutivo, espressa con la concessione dell'amnistia, e l'atteggiamento della magistratura. L'ordine giudiziario ha assunto una propria linea rigoristica, più severa e repressiva di quella adottata dal potere politico, anche contro gli stessi suggerimenti del governo.

Nell'ottica di escludere l'applicazione del decreto di amnistia nei confronti degli oppositori del fascismo, si dichiara inapplicabile il beneficio ai reati anarchici, seguendo peraltro un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato (121). In contrapposizione al rigore nei confronti delle illegalità commesse dagli oppositori del partito nazionale, la magistratura mostra la tendenza a concedere il beneficio nei casi in cui sia rintracciabile il «fine nazionale», applicando quindi il decreto per le devastazioni di case del popolo, di sedi di partiti politici avversari, di camere del lavoro, e per gli scontri tra fascisti e forza pubblica (122).

L'esistenza del fine nazionale consente l'applicazione del beneficio anche a reati puniti severamente, con l'esclusione del solo omicidio volontario consumato. Si concede infatti l'indulto per il reato di tentato omicidio, purché il movente risulti quello gradito al potere politico (123), e per il «ferimento seguito da morte», quando l'agente viene costretto al reato per contrastare i partiti sovversivi (124).

In contrasto con l'ammissione del beneficio per i gravi reati accennati, risalta l'esclusione del reato di abbandono arbitrario di pubblico ufficio durante uno sciopero ferroviario. Sebbene questa condotta venga punita meno severamente dal codice penale, rivestendo una minore gravità oggettiva del tentato omicidio preterintenzionale, viene esclusa dall'applicazione del beneficio in considerazione del legame di questo reato con le lotte sociali del dopoguerra (125). La disponibilità della magistratura a concedere il beneficio anche a gravi delitti comuni purché

commessi con finalità nazionali è agevolata dalla disposizione del decreto che concede amnistia per i reati commessi con il concorso di un fine personale con quello nazionale. In caso di coincidenza di fini personali con fini politici, l'indirizzo giurisprudenziale in precedenza aveva escluso l'applicabilità del beneficio, considerando questi reati comuni (126). Invece in relazione al decreto n. 1641 (127) viene concessa amnistia per il reato caratterizzato solo in parte dal fine politico (128), innovando la tendenza precedente. Si tratta di un altro espediente normativo per consentire la sottrazione alla pena al numero più largo possibile di reati commessi dai militanti fascisti negli anni precedenti. Anche la giurisprudenza sembra adattarsi alle disposizioni del decreto concedendo il beneficio a reati comuni, legati solo molto occasionalmente a moventi politici.

Successivamente, proprio a limitare gli aspetti più discriminatori nell'applicazione del decreto di amnistia, una circolare del ministro alla giustizia Oviglio invita la magistratura ad una generalizzata clemenza nei riguardi dell'istruzione delle domande di grazia avanzate da tutti i condannati per delitti politici, a prescindere dal fine nazionale. Dalla circolare emerge esplicitamente la volontà dell'esecutivo di estinguere l'azione penale anche nei riguardi dei reati commessi per finalità diverse da quella di contribuire alla vittoria del partito fascista. La circolare prende infatti in esame la possibilità di «porre nell'oblio i delitti di indole economica e sociale quando ne fosse affievolita la memoria o fosse stato ristabilito l'ordine nelle regioni ove i fatti si svolsero» (129).

La proposta di Oviglio di far cadere la discriminazione nel trattamento dei reati commessi per un fine nazionale e dei reati commessi senza tale requisito, sembra motivata dalla volontà di ristabilire nel settore penale la «normalità» turbata con le eccezionali parzialità a favore dei fascisti introdotte nell'ordinamento con il decreto n. 1641.

La qualificazione di delitto politico offerta dal decreto di amnistia emanato all'indomani della marcia su Roma appariva condizionata in modo particolare dall'eccezionalità della situazione politica; il ricorso alla clemenza delineava un reato politico solo in relazione alle illegalità commesse dai fascisti, ottenendo sul piano pratico la concessione dell'impunità per queste condotte. Già dalla circolare di Oviglio ai Procuratori Generali emerge la volontà di ridimensionare le parzialità a favore dei fascisti che pure erano state motivate dalla necessità di sottrarre alla pena i delitti commessi per un «fine nazionale». Il superamento della congiuntura politica immediatamente successiva all'affermazione del fascismo e la definitiva sconfitta del movimento operaio, sembrano suggerire al governo una politica penale meno discriminatoria, anche per la personale tendenza moderata (130) del ministro guardasigilli Oviglio. Lo sbocco normativo della linea legalitaria orientata verso il superamento delle discriminazioni contro gli oppositori politici, si traduce nell'emanazione del R.D. 31.10.1923 n. 2278, che concede amnistia per i reati comunque determinati da movente politico o commessi in occasione di movimenti politici, agitazioni, competizioni e conflitti dovuti a cause economiche o sociali (131). Già l'oggetto del decreto mette in luce le contraddizioni della nuova normativa con il contenuto del provvedimento di amnistia emanato l'anno precedente, politicizzato al punto di concedere il beneficio solo ai reati commessi dai fascisti. La correzione di rotta da parte del governo nel settore della politica penale attraverso il ricorso alla clemenza emerge anche dalla Relazione al Re contenuta nel decreto (132). La raggiunta «saldezza dello stato» e il «felice inizio della resurrezione politica ed economica» sono i motivi che sembrano giustificare l'abbandono dei criteri discriminatori introdotti nell'ordinamento con le indagini sul fine nazionale; la congiuntura politica in generale favorevole al fascismo suggerisce una linea di politica penale che corregge le eccezionali parzialità a favore dei militanti fascisti: la rilevante novità del decreto n. 2278 rispetto al provvedimento emanato nell'anno precedente è

rappresentata dalla disposizione che concede il beneficio al reato politico a prescindere dalla motivazione ideologica dell'agente.

Sul piano normativo il decreto n. 2278 configura un profilo di reato politico non condizionato da particolari connotazioni nazionali o antinazionali: in questo il provvedimento sembra costituire un ritorno ai criteri tradizionali delle amnistie precedenti l'ottobre del 1922, emanate in relazione a reati determinati genericamente da movente politico, o commessi in occasione di movimenti politici.

L'abbandono del criterio del «fine nazionale» per qualificare la politicità dei reati, condiziona i criteri cui fare ricorso per l'applicazione concreta del beneficio. A questo proposito il legislatore suggerisce di spostare l'attenzione sull'occasione che ha determinato il reato, ai fini di stabilire dei criteri per la concessione dell'amnistia. Si dichiara esplicitamente che questa scelta tecnica serve a «supplire al difetto e alla difficoltà della prova del fine», per cui l'applicabilità del beneficio «discende dalla presunzione derivante dalle condizioni di fatto e di ambiente in cui il reato si è verificato». Anche l'adozione di un criterio tecnico che non dia adito ad indagini arbitrarie e discriminatorie sulla sussistenza di determinate finalità ideologiche, rappresenta un mutamento di rotta rispetto al decreto emanato l'anno precedente. In questo senso il provvedimento di amnistia è uno strumento di politica penale più equilibrata e meno discriminatoria: si avvale infatti di una tecnica giuridica e di criteri che consentono di individuare il carattere del reato in base a fattori prestabiliti, evitando il ricorso a criteri discrezionali passibili di interpretazioni arbitrarie, come quello esemplare dell'accertamento del fine nazionale.

Nell'ottica di ridimensionare le modificazioni introdotte nell'ordinamento dal decreto del «fine nazionale», il provvedimento di amnistia n. 2278 non si limita a prescindere dall'accertamento della finalità accennata, ma esclude anche l'applicabilità del beneficio ai reati determinati da motivi esclusivamente personali, separando nettamente la categoria dei delitti politici e quella dei delitti comuni. L'esclusione del beneficio riguarda anche i reati commessi da pubblici ufficiali o addetti a pubblici servizi in relazione alle mansioni loro conferite e i reati contro la sicurezza dello stato. A differenza del precedente decreto, il provvedimento n. 2278 concede l'amnistia anche ai vigilati e ammoniti per fatti dipendenti da movente politico (133).

La magistratura sembra recepire questa nuova linea politica ispirata a criteri di normalizzazione e pacificazione sociale e politica. E infatti, la giurisprudenza relativa all'ultimo decreto sembra complessivamente coerente con le direttive espresse dal testo del provvedimento e illustrate dalla relazione ministeriale al Re. L'orientamento prevalente a concedere l'applicazione del beneficio a tutte le fattispecie prese in esame è quindi una novità rispetto alle resistenze del passato, e contrasta con l'atteggiamento giurisprudenziale restrittivo, di cui si è dato conto soprattutto a proposito dei reati legati alle tensioni sociali avvenute prima del cambiamento del quadro politico.

Probabilmente proprio la definitiva affermazione del fascismo sulle altre forze politiche si ripercuote anche sull'attività giurisprudenziale, inducendo la magistratura ad intervenire meno duramente nei confronti delle manifestazioni di illegalismo connesse all'attività del movimento operaio, proprio perché questi comportamenti sono già stati sconfitti e repressi in altra sede.

Un esempio abbastanza significativo del fatto che la magistratura sia disposta ad ammettere il beneficio più largamente che in passato, è rappresentato dalle decisioni giurisprudenziali conformi alle tesi difensive dei ricorrenti. In questo senso si registra la concessione del beneficio al reato di oltraggio (134), al reato di istigazione contro lo stato nei confronti di alcune reclute (135), al reato commesso in occasione delle elezioni, per la presenza del «sostrato politico» (136). Accogliendo le tesi della «memoria difensiva» (137), una sentenza dà

un'interpretazione estensiva del decreto n. 2278, dichiarando che l'esclusione del beneficio non riguarda tutti i reati commessi dai pubblici ufficiali, ma solo quelli nei quali la qualità di pubblico ufficiale dell'agente entri come elemento costitutivo dei reati stessi.

Sempre su questa linea, altre sentenze ammettono l'applicazione del beneficio al reato di oltraggio a pubblico ufficiale (138), ed al reato di istigazione a mezzo stampa rivolta ai militari al fine di istituire nelle caserme i consigli dei soldati e di formare sulle navi i consigli dei marinai «per trasportare i sistemi sovietisti nell'esercito e nella marina» (139).

Una rilevante eccezione agli orientamenti moderati di clemenza è rappresentata dalla discriminazione del reato anarchico, anche contro le previsioni del decreto n. 2278. In questo caso l'esclusione del beneficio si deve alla «mancanza del fine politico», che si ammette invece nel reato tendente a «favorire o realizzare idealità di partito o combattere partiti avversi nell'interesse della società» (140).

- Amnistie e delitto politico nella legislazione eccezionale.

5. I criteri di pacificazione sociale e politica, che erano stati alla base della politica penale perseguita da Oviglio, sono ripresi dal legislatore per giustificare l'emanazione di decreti di amnistia nel periodo successivo al 1923. Proprio con il consolidamento al potere da parte del regime, la volontà dell'esecutivo di eliminare le conseguenze penali dei reati politici assume la connotazione di una politica criminale atta a celebrare l'immagine di un governo forte al punto di poter magnanimamente elargire il beneficio agli oppositori politici ormai definitivamente vinti. E' esemplare di questa tendenza legislativa l'emanazione del R.D. 1.7.1925, che concede amnistia ai reati che hanno avuto per movente, diretto o indiretto, la «passione politica» (141). Il carattere di opportunità politica del decreto emerge dalla relazione del ministro guardasigilli Rocco, che esplicitamente motiva la volontà di contribuire alla «pacificazione di tutte le classi del popolo italiano» con la definitiva affermazione del fascismo sugli oppositori (142).

L'individuazione del reato politico offerta sul piano tecnico dal legislatore, è incentrata sul criterio del «fine», ritenuto più «razionale» del criterio obbiettivo. L'accentuazione soggettivistica - che sembra riproporre il criterio seguito in modo particolare dal decreto relativo alla ricerca del fine nazionale - nel decreto n. 1277 non consente una simile discriminazione, dal momento che l'art. 1 si riferisce a tutti i reati senza distinzione di fini politici, con la sola esclusione dei delitti contro l'unità e integrità dello stato, con la significativa limitazione di non consentire l'applicabilità del beneficio ai reati determinati da fini personali, e all'omicidio, anche preterintenzionale (143). Espressamente il legislatore definisce «largo» il contenuto del decreto, e afferma che la clemenza deve riferirsi, per essere efficace, a tutte quelle azioni criminose che siano state determinate da movente politico, con «criteri di relatività» in rapporto al periodo cui queste azioni si riferiscono.

Ancora una volta la magistratura sembra allinearsi alle direttive dell'esecutivo, l'indirizzo giurisprudenziale relativo al decreto risente dei criteri politici che hanno dettato il ricorso alla clemenza, ed esprime una sostanziale adesione al criterio del governo di concedere il beneficio per i reati comunque determinati da movente politico, con «criteri di relatività» in rapporto al periodo cui queste azioni si riferiscono.

Consapevole anch'essa che l'ordine è ormai ristabilito, la magistratura sembra addirittura accedere alla tendenza di amnistiare i reati politici esclusi dal beneficio negli anni precedenti. Un singolare riscontro alle direttive dell'esecutivo nell'attività giurisprudenziale è rappresentato dalla sentenza che dichiara possibile la concessione del beneficio per il fine richiesto dal decreto n.

1641, anche se una precedente sentenza della Cassazione ne avesse escluso l'applicabilità per mancanza del fine nazionale, requisito essenziale dello stesso decreto (144).

Analogamente si ammette che il beneficio deve essere concesso non solo agli autori di illegalità motivate dal «fine di far trionfare idee e programmi utili e necessari al risanamento politico della nazione, ma anche a coloro che abbiano offeso il diritto penale nel fuoco delle passioni politiche in genere» (145). Come si vede, siamo di fronte ad un ulteriore mutamento di tendenza rispetto alle decisioni che avevano ritenuto la militanza fascista condizione essenziale per la concessione del beneficio. La magistratura, pur esprimendo una netta condanna delle ideologie sovversive degli anni precedenti, consente l'applicazione del decreto di amnistia ai reati politici senza le discriminazioni a favore di fascisti attuate dall'ordine giudiziario limitando il beneficio ai delitti commessi per «fine nazionale».

Il nuovo criterio di applicazione del beneficio agli stessi reati esclusi in precedenza da una giurisprudenza costante si estende anche all'applicazione del decreto n. 1227 agli scioperi ferroviari (146) e alle invasioni di terre (147). Vengono amnistiati anche reati commessi per «passione partigiana», come l'interesse privato in atto dell'amministrazione comunale, e come il peculato e il falso commessi da sindaci e assessori per procurarsi fondi per la battaglia elettorale a favore delle leghe contadine (148).

Analogamente, non sembrano tenere conto di criteri di parzialità a favore dei fascisti né la sentenza che dichiara ammissibile il beneficio per il reato di oltraggio alla milizia (149), né quella che invece stabilisce l'inapplicabilità dell'amnistia per il reato di omessa denuncia di fucile da parte del milite della M.V.S.N., per l'assenza del fine politico (150). Vengono esclusi dal beneficio anche il reato connesso all'espulsione dal partito fascista (151), e il reato del militante fascista contro altri fascisti, se «determinato da un fine di personale ambizione» (152). Tuttavia i criteri di pacificazione e l'estensione della clemenza non giungono mai ad eliminare una particolare durezza della magistratura nei confronti dei reati connessi all'attività comunista e anarchica, sempre in coerenza con le direttive espresse dall'esecutivo attraverso circolari che invitano le autorità giudiziarie a svolgere un accurato controllo nei riguardi di tali «insidiose» condotte (153). E' esemplare di questo rigore della magistratura una sentenza che esclude il beneficio per il reato di diffamazione di un periodico comunista (154), mentre un'altra sentenza concede il beneficio per lo stesso reato commesso dal gerente di un periodico del quale la decisione non chiarisce l'orientamento ideologico o politico (155). Il movente personale di «non farsi arrestare» giustifica per la magistratura l'esclusione del beneficio al fatto dell'edicolante che espone giornali sovversivi (156), e ai reati anarchici, variamente definiti «delitti comuni» (157), «fatti vandalici o teppisti» (158), «attentati terroristici» (159).

Pur con la significativa esclusione del beneficio per i reati commessi dagli oppositori del governo comunisti e anarchici, con il consolidarsi del fascismo al potere la magistratura sembra complessivamente adeguarsi alle direttive dell'esecutivo senza disattendere gli inviti alla clemenza, come invece era avvenuto a proposito del decreto di amnistia emanato nel 1921. In precedenza infatti si è registrato nell'attività giurisdizionale un generale rigore anche oltre la lettera e lo spirito dei decreti di amnistia, per la tendenza dei giudici a farsi interpreti attenti e conseguenti del disagio provocato dalle lotte sociali in larghi settori della società italiana. La conseguita «normalizzazione» del quadro politico e sociale si ripercuote anche nell'attività giurisdizionale e la magistratura adotta un indirizzo generalmente favorevole all'estensione dei provvedimenti di amnistia, dal momento che il rafforzamento generale dell'esecutivo non impone più alla magistratura il ruolo di «argine» al sovversivismo dilagante assunto invece con fermezza negli anni precedenti (160).

Anche se il senso generale del R.D. 1.7.1925 non si discosta sul piano normativo e

giurisprudenziale dal precedente decreto del 1923, ricollegandosi alla tendenza a vanificare le conseguenze dei reati commessi anche dagli oppositori politici, molti fattori per così dire esterni al ricorso alla clemenza modificano la portata dei provvedimenti di amnistia nel complesso della legislazione penale.

L'importanza dei decreti di amnistia ai fini della configurazione del carattere dei reati politici è stata rilevante durante l'arco di tempo del periodo considerato. Nell'immediato dopoguerra, come già accennato, le «amnistie della pacificazione» sono state lo sblocco normativo del tentativo di ricomposizione sociale portato avanti in sede politica dagli ultimi ministeri liberali. Del resto il ricorso alla clemenza si presenta sempre al governo come lo strumento normativo più immediato per regolare la materia dei reati politici e condizionare l'attività giurisdizionale relativa a queste condotte. I decreti di amnistia riguardanti delitti politici risultano in questo senso come i provvedimenti più condizionati dalla volontà dell'esecutivo, e in essi sono facilmente riscontrabili le direttive governative di politica penale. Date queste premesse, la configurazione del profilo dogmatico del reato politico appare di fatto contingentata dalle congiunture politiche: la necessità di vanificare gli effetti penali dei reati connessi alla crisi sociale dell'immediato dopoguerra si traduce sul piano giuridico nella scelta di definire oggetti del beneficio quei reati commessi in occasione di tumulti, moti popolari, e decreti del 1921, durante le agitazioni agrarie. Il ricorso alla clemenza da parte degli ultimi ministeri liberali riveste una notevole importanza nel complesso della legislazione fino ad assumere i connotati di una politica penale che nei confronti dei reati politici privilegia il momento della ricomposizione sociale anziché la repressione, anche se poi in pratica la magistratura di fatto vanifica queste direttive.

L'elargizione del beneficio ai reati politici in relazione alle cause che hanno determinato l'agente, sembra fra l'altro anticipare i contenuti di una legislazione penale che tenga conto delle nuove dinamiche sociali e configuri fattispecie come l'invasione di immobili o terreni pressoché inedite rispetto al codice Zanardelli. Nei decreti di amnistia del dopoguerra viene offerto dal legislatore un criterio di selezione dei reati sostanzialmente soggettivistico, incentrato sulle cause che hanno determinato l'agente e sul fine politico; anche sul terreno normativo questi provvedimenti rappresentano un'innovazione rispetto ai contenuti del codice che definisce i delitti politici da un punto di vista pressoché esclusivamente oggettivo.

L'accentuazione soggettivistica, che si presenta peraltro come un dato costante della legislazione e della scienza penalistica, viene poi enfatizzata dal decreto che indaga sulla sussistenza del «fine nazionale» dell'agente ai fini della concessione del beneficio. Lo spostamento dell'attenzione sul momento soggettivo del reato rappresenta l'innovazione introdotta nell'ordinamento dai decreti di amnistia che in misura più o meno maggiore affidano al movente dell'autore della condotta il criterio della selezione della politicalità del reato. Il criterio soggettivo valorizzato dal ricorso alla clemenza viene accolto in seguito anche nella legislazione ordinaria; la nozione di delitto politico contenuta nel codice Rocco accoglierà i criteri soggettivi configurati dai decreti di amnistia, considerando politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici.

L'accennata politicalità dei decreti di amnistia, intesa nel senso che questi provvedimenti risentono in modo particolare dei condizionamenti delle congiunture politiche, caratterizza in generale il ricorso alla clemenza; il fenomeno diventa però particolarmente vistoso con il decreto emanato immediatamente dopo la marcia su Roma. Con questo testo è infatti avanzata una politica diretta a cancellare le conseguenze penali delle illegalità fasciste, con l'esclusione significativa del beneficio per i reati commessi invece dagli oppositori del partito «nazionale».

Nei decreti di amnistia del 1923 e del 1925 si registra per così dire un ritorno alla normalità, con

la tendenza a limitare gli aspetti più discriminatori che avevano caratterizzato il provvedimento emanato nel dicembre del 1922. La disponibilità a concedere il beneficio a prescindere dalle motivazioni ideologiche dell'agente, rappresenta il superamento dell'eccezionale discriminazione contenuta nelle disposizioni normative che definiscono politico solo il delitto commesso per un «fine nazionale». Il cambiamento di politica criminale introdotto con i decreti di amnistia del 1923 e del 1925 appare ispirato dalla volontà del legislatore di chiudere una fase di contrasti politici, quando però è ormai superato il pericolo rappresentato dalle illegalità degli anni precedenti per la definitiva sconfitta del movimento operaio. Anche la configurazione dogmatica del profilo dei reati politici espressa da questi decreti sembra rappresentare un ritorno ai criteri tradizionali delle amnistie per le quali il delitto politico è quello commesso in occasione di conflitti politici, o quello determinato più soggettivisticamente da un fine politico, come precede il decreto di amnistia del 1925. Anche sul piano dogmatico appare evidente l'inversione di rotta operata da questi provvedimenti rispetto all'amnistia concessa nel 1922. Il profilo teorico del reato politico non è più caratterizzato dalla pregnante condizione della finalità ideologica nazionale - come invece esige il decreto n. 1641 - e con gli ultimi provvedimenti di amnistia il rilievo dogmatico del delitto politico viene ulteriormente specificato in senso soggettivistico, pur senza previsioni di parzialità a favore di un movente specifico rispetto ad altri.

I decreti di amnistia non assumono rilevanza in rapporto alla materia dei delitti politici sul solo piano teorico e non si limitano a contribuire alla costruzione dogmatica di questi reati, anche se, come accennato, l'accentuazione soggettivistica della condotta trova un notevole riconoscimento, poi accolto anche nel codice, proprio in questi provvedimenti.

Il ricorso alla clemenza assume fra l'altro le caratteristiche di una forma tutta particolare di interferenza dell'esecutivo nell'attività giurisdizionale relativa ai reati politici, suggerendo alla magistratura criteri di comportamento verso questi reati incentrati sulla sospensione dell'efficacia punitiva della legge. In questo senso le «amnistie politiche» rivestono le caratteristiche di una politica penale in relazione a queste forme di illegalità connesse alla crisi sociale e politica del dopoguerra, anche se, come accennato, l'atteggiamento della magistratura non sempre traduce le direttive dell'esecutivo in scelte giurisprudenziali puntuali e coerenti.

L'indirizzo giurisprudenziale relativo all'applicazione dei decreti di amnistia si presenta infatti tutt'altro che uniforme, dal momento che la magistratura sembra disposta ad offrire dei criteri estesi di concessione del beneficio ai reati politici solo dopo il cambiamento della situazione successivo all'ottobre del 1922. Nonostante le resistenze della magistratura ad applicare i decreti, il ricorso alla clemenza riveste anche una notevole importanza pratica in riferimento ai delitti politici, dal momento che sospende l'efficacia della legge per alcuni di questi reati.

La rilevanza delle amnistie nel complesso della legislazione e nella pratica giurisprudenziale sembra subire una grossa modificazione in seguito al rigore con il quale il regime regola la materia dei reati politici dopo la «svolta» del 1925. Sono infatti introdotte nell'ordinamento penale delle disposizioni che sembrano segnare una vera e propria rottura con la normativa precedente relativa al delitto politico. Nell'ambito delle leggi eccezionali, dette anche «leggi fascistissime» per la pregnante caratterizzazione autoritaria, vengono emanati provvedimenti severissimi contro gli oppositori all'estero e comminate sanzioni come il bando o la confisca dei beni. Lo stesso T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (approvato con R.D. 6.11.1926 n. 1848), con l'estensione formale del confino di polizia anche agli autori di reati politici, introduce in tal modo una novità nella disciplina di questi reati. La rottura più vistosa con la legislazione precedente in tema di delitti politici è comunque rappresentata dalla legge per la difesa dello stato (161), che introduce la pena di morte per gli attentati contro il Re e il Capo del governo, e

per i più gravi delitti contro la sicurezza dello stato. Essa configura, fra l'altro, come reato, la ricostituzione di organizzazioni disciolte e la propaganda delle dottrine da esse propugnate, e istituisce per questi reati un tribunale speciale formato da ufficiali dell'esercito, della marina, e soprattutto, nella pratica, della milizia.

Il ricorso ad una risposta eccezionalmente dura nei confronti dei delitti politici condiziona fortemente anche la funzione delle amnistie, che in questo quadro diventano l'eccezione alla regola. Il rigore contro i reati politici assegna alla clemenza il ruolo poco rilevante di manifestazione esteriore della magnanimità del regime verso gli oppositori, le amnistie si limitano ad enfatizzare i criteri di pacificazione nella consapevolezza dell'avvenuto consolidamento al potere, già espressi da Rocco nella relazione al decreto di amnistia del 1925. La forza del governo appare accresciuta dal ricorso alla clemenza che rimane in realtà priva di conseguenze effettive, dal momento che la legislazione e la giurisprudenza del tribunale speciale incidono relativamente sulla materia dei delitti politici. Altri elementi confermano le caratteristiche del ricorso alla clemenza come strumento adatto a dimostrare la forza e la serenità del governo nei confronti degli oppositori politici, mentre le conseguenze reali della drastica repressione perseguita con le leggi eccezionali nei confronti delle opposizioni poco hanno a che vedere con la clemenza. Innanzitutto l'equanimità del governo nei confronti dei delitti politici a prescindere dal movente ideologico - che pure risulta sottesa alle disposizioni del decreto di amnistia del 1925 - viene contraddetta dalle disposizioni del R.D. 27.10.1927, n. 1893 (162), che consentono la omissione del certificato penale del casellario giudiziale delle condanne per reati commessi per un fine nazionale; non si considera conciliabile il «nobile fine» che ispirò l'illegalismo fascista con la «grave menomazione morale» rappresentata dall'iscrizione nel casellario (163).

Il carattere di mera exteriorità del ricorso alla clemenza, priva di conseguenze effettive sul piano della prassi giurisdizionale relativa ai delitti politici, è confermato anche dall'effettiva titolarità del potere di amnistia nella fase politica successiva al 1925. Come accennato, nel 1920 erano state avanzate delle proposte per democratizzare la titolarità dell'istituto, affidando ad una legge formale del Parlamento, organo più rappresentativo del governo, il compito di definire i contenuti della clemenza. Il radicale cambiamento della situazione politica condiziona pesantemente la materia, e in seguito alla legge del 1925 sulle prerogative del Capo del Governo, la preminenza gerarchica di quest'organo si afferma anche per gli atti di amnistia: viene infatti affidato al capo del governo il potere di proporre l'amnistia, che in precedenza veniva invece emanata dal Re su proposta del guardasigilli con il consenso degli altri ministeri (164).

Il mutamento della titolarità del potere di amnistia non è interessante solo sul piano della disciplina teorica dell'istituto, ma contribuisce anche ad accentuare la natura discrezionale e l'origine arbitraria e dispotica del ricorso alla clemenza. In seguito alle disposizioni relative alle attribuzioni del Capo del Governo, l'istituto dell'amnistia subisce un'ulteriore politicizzazione, dal momento che la titolarità della clemenza viene ancora più accentrata.

Questi elementi, ma soprattutto la portata e la ripercussione delle leggi eccezionali precedentemente schematizzate e riassunte, condizionano pesantemente la natura della clemenza nei confronti dei delitti politici, e accentuano i caratteri delle amnistie come strumento di stabilità della politica penale del regime, privo del tutto però di incidenza pratica e di significato normativo. Questa caratteristica è presente in particolar modo anche nella «amnistia del decennale» (165) che appare motivata dai criteri accennati della serenità «olimpica» del regime nei confronti degli oppositori politici. Contemporaneamente al rafforzamento della repressione esercitata dal tribunale speciale, e, in sede extragiudiziale, dall'O.V.R.A. - un organo creato nel

1927 per la repressione delle attività antifasciste e affiancato alla questura - e dalle commissioni per il confino, la ricorrenza del decimo anniversario della marcia su Roma sembra offrire al regime l'occasione di dare prova di forza e stabilità sottraendo alla pena il dissenso politico. Risente di questa impostazione di offrire un segno esteriore di magnanimità, la disposizione del decreto che prevede come criterio selettivo dei reati da amnistiare la pena edittale di cinque anni. In questa previsione l'amnistia del decennale si presenta come il decreto più ampio tra quelli emanati in precedenza in relazione ai delitti politici, dal momento che il beneficio può essere applicato anche al reato di offese al Capo del Governo.

L'ampiezza del beneficio concesso a tutti i delitti politici puniti con una pena non superiore a cinque anni, non sembra comunque condizionare la normativa o il profilo dogmatico del reato politico, restando nel complesso della legislazione un elemento per così dire «di facciata» e marginale.

Anche se i decreti di amnistia sono sempre stati caratterizzati dalla vistosa connotazione di strumenti discrezionali del potere politico, con la svolta operata con l'introduzione delle leggi eccezionali nell'ordinamento questa caratteristica sembra accentuarsi. In precedenza il ricorso alla clemenza in riferimento ai reati politici era apparso come uno strumento di politica penale in qualche modo in grado di incidere sulla legislazione e sull'attività giurisdizionale relative alla materia. In questo senso i decreti di amnistia avevano contribuito alla costruzione dogmatica del delitto politico accentuandone le connotazioni soggettivistiche, e, sul piano della politica criminale, avevano tentato di definire la politicità di alcune condotte inedite rispetto agli schemi penali trasmessi dal codice Zanardelli. In particolare l'aver incentrato il criterio di selezione della politicità del reato sulle cause all'origine della condotta delittuosa e sul fine dell'agente, aveva rappresentato una anticipazione di una normativa orientata nel tener conto di questi criteri.

La «svolta» operata con l'introduzione delle leggi eccezionali nel biennio 1925-26 - importante nel complesso dell'edificazione del «regime di polizia» (166) - muta radicalmente le caratteristiche del ricorso alla clemenza, che in questo quadro non suggerisce più criteri e orientamenti di politica criminale in grado di incidere realmente nella materia dei reati politici. E' esemplare di questa funzione meramente esteriore delle amnistie, il fatto che i decreti vengono emanati dal governo in occasione di determinati avvenimenti da celebrare con l'elargizione della clemenza sovrana, come le nozze del principe ereditario alla base del decreto del 1930 o la ricorrenza del decimo anniversario della marcia su Roma per l'amnistia del decennale emanata nel 1932.

La «svolta» operata con l'introduzione delle leggi eccezionali nei confronti degli oppositori del fascismo rimane comunque una dichiarazione puramente teorica, motivata dalla volontà di offrire una dimostrazione di forza concedendo un ampio beneficio a favore degli avversari politici. La clemenza rimane però priva di conseguenze reali, dal momento che la legislazione ordinaria è destinata a svolgere un ruolo essenziale nella repressione dei delitti politici senza che i decreti di amnistia possano costituire un ostacolo a questa funzione.

E' particolarmente significativo del ruolo di preminenza della legislazione e della mera esteriorità del ricorso alla clemenza, il fatto che l'amnistia del decennale venga emanata poco dopo il codice Rocco. Infatti in questo testo - destinato a sopravvivere al legislatore fascista - vengono espressi dei criteri e dei contenuti penali in tema di delitti politici che poco hanno a che vedere con la clemenza. La nozione di reato politico offerta dal codice appare innanzitutto vistosamente estesa, con il riferimento al delitto politico configurato oggettivamente e soggettivamente. Il codice attribuisce infatti la caratteristica di delitto politico anche al delitto comune determinato, in tutto o anche solo in parte, da movente politico. Alla base dell'allargamento della nozione traspare con evidenza la volontà del governo di estendere al massimo l'operatività della

sanzione, per conseguire l'incriminazione delle più svariate condotte delittuose (167). Anche la parte speciale del codice che si riferisce ai delitti politici si inserisce in un'ottica diametralmente opposta a quella sottesa al ricorso alla clemenza, dal momento che la durezza delle sanzioni comminate per i delitti politici, che per il legislatore assumono una gravità eccezionale, non sembra poter ammettere eventuali rinunce alla tutela penale della «personalità dello stato» (168).

All'amnistia del decennale seguono altri provvedimenti di clemenza; fra questi il R.D. 25 settembre 1934, n. 151 ha per oggetto anche i reati di espatrio clandestino e i reati in «materia di emigrazione» (fattispecie politiche create dal regime con leggi speciali del 1926) ma esclude i delitti di spionaggio, anche colposo, l'associazione per delinquere e altri comuni.

Si registra poi un R.D. 5.12.1935, n. 2147 che concede amnistia per i reati commessi in occasione o a causa degli incidenti religiosi occorsi nell'isola di Calino (169).

Appartiene alla classe dei decreti di amnistia emanati in occasione di eventi particolarmente «fausti» - in questo caso la nascita di un principe della famiglia reale - il R.D. 15.2.1937, n. 77. Il beneficio viene esteso a tutti i reati puniti con pene non superiori nel massimo a tre anni, con la significativa esclusione dei delitti politici; tra i reati contro la personalità dello stato esclusi dal decreto il procacciamento di notizie e lo spionaggio (170).

Ancora la nascita di un principe ispira il R.D. 24.2.1940, n. 50 che significativamente esclude dal beneficio i sottoposti alla libertà vigilata, all'ammonizione e al confino di polizia, gli autori di delitti contro la personalità dello stato. Alle soglie del conflitto mondiale al regime non sembra opportuna una specifica «clemenza politica», una rinuncia alla potestà punitiva proprio nei confronti dei reati contro lo stato; infatti altri decreti hanno per oggetto i reati finanziari. I provvedimenti che indirettamente estendono la clemenza penale anche ad alcuni meno gravi reati politici, sono comunque «pensati» in modo da escludere l'applicabilità del beneficio a tutte le manifestazioni di opposizioni al regime fascista.

Anche il R.D. 17.10.1942, n. 1156, enfaticamente battezzato «amnistia del ventennale» (171), e ispirato «dalla clemenza che rafforza la fede e i propositi del popolo combattente», esclude ancora i delitti contro la personalità dello stato; infatti, il legislatore ritiene che «nessun perdono è ammissibile per chi svolge comunque un'attività delittuosa suscettibile di recare nocimento alla resistenza economica e morale della Nazione in armi» (172).

Una decisione relativa all'«amnistia del ventennale» sembra accogliere le direttive del legislatore ed esclude dal beneficio anche il «vilipendio della Nazione italiana», inteso come delitto contro la personalità dello stato (173).

## NOTE.

1) "Amnistie, condoni e indulti. Raccolta cronologica completa dalla proclamazione del Regno d'Italia", Santa Maria C.V. 1950; "Codice delle amnistie, degli indulti e delle grazie", a cura di A. Jannitti Piromallo, Firenze 1940; vedi in questo libro il cap. 2.

2) "Amnistie, condoni", cit., p. 5. Il R.D. 7.7.1905 n. 437 (amnistie e indulto per reati commessi in occasione di sedizioni e tumulti), all'art. 1 concede amnistia per i reati di azione pubblica preveduti dalla legge sulla stampa; per i reati contro la libertà del lavoro; per i delitti previsti dagli artt. 125, 126, 140, 246, 249, 251. Gli stessi reati vengono amnistiati se commessi «in occasione di moti popolari, pubbliche dimostrazioni o tumulti».

3) "Amnistie, condoni", cit., p. 39. Il R.L. 21.2.1919 n. 157 concede il beneficio per reati militari; il R.D. 21.2.1919 n. 158, all'art. 5 (reati politici e di stampa concede amnistia per reati previsti dagli artt. 115, 118, 122, 123, 125, 126 c.p.; in relazione a questi, per i reati previsti dagli artt. 134 e 137; per i reati previsti dagli artt. 246, 247, 251 c.p.; per tutti i reati commessi in occasione di moti popolari, pubbliche dimostrazioni o tumulti, determinati da cause politiche o economiche.

4) "Amnistie, condoni", cit., p. 43. L'art. 7 del decreto concede amnistie per i reati commessi in occasione di moti popolari, pubbliche dimostrazioni o tumulti; l'art. 8 concede il beneficio ai reati contro la libertà del lavoro, all'abbandono indebito del proprio ufficio, al reato di violenza e resistenza all'autorità, all'oltraggio contro persone rivestite di pubblica autorità, ai reati di istigazione a delinquere e ai reati contro la proprietà. Con il R.D. 5.10.1920 n. 1414 l'operatività di questo precedente decreto di amnistia viene estesa, per i delitti contro la libertà del lavoro, fino al febbraio 1920.

5) Il criterio di selezione dei reati si presenta fondato, più che sulla definizione giuridica del fatto, sulle cause originarie del delitto. Il beneficio non sembra quindi esteso a tutti i reati aventi movente politico o economico, ma solo a quei reati commessi durante moti o tumulti. Su queste specificazioni insiste T. Brasiello, "nota sentenza", in «Giustizia Penale», 1919, col. 361. Sul contenuto dei provvedimenti di amnistia relativi alle contese sociali del 1919, G. Nappi, "L'amnistia della pacificazione", in «Scuola Positiva», 1919, p. 20.

6) Il R.D. 14.9.1919 n. 1743 «Per la riforma delle leggi penali», in "Dizionario Penale", 1920, p. 3, istituisce la commissione presieduta da Ferri, e comprendente Garofalo, Florian, De Nicola, Ottolenghi, De Notaristefani, e i commissari non positivisti, Carnevale e Stoppato. L'orientamento scientifico totalmente positivista della commissione induce Carnevale e Stoppato alle dimissioni. Su queste vicende, E. Carnevale, "Le basi del progetto di codice penale elaborato dalla commissione istituita con R. D. 14.9.1919", in «Rivista Penale», 1923, p. 305.

7) Così W. Valsecchi, "Note e commenti alla recente amnistia", in «Scuola Positiva», 1919, p. 20.

8) Presso l'archivio di stato di Firenze sono reperibili le sentenze emesse dal tribunale per reatiannonari e violazioni al calmiere da parte dei commercianti, i quali, subito dopo l'ammenda comminata dal tribunale, commettono lo stesso reato. Circa l'elevato numero dei reatiannonari oggetto delle «amnistie della pacificazione», confer Tribunale di Firenze, "Atti Penali 1876-1923", particolarmente, 1919, sentenza n. 655, 9.7.1919, e sentenza n. 657, 10.7.1919.

9) Circa il fatto che l'effetto dei provvedimenti di amnistia è quello di aumentare la «litigiosità intensiva», nel senso che tutti o almeno tutti quelli che possono pagarsi l'avvocato cassazionista «vanno in Cassazione» (e se non hanno i motivi se li inventa no), nella speranza che l'amnistia intervenga prima che la Cassazione abbia deciso sul ricorso, confer G. Moech, "La giustizia in Italia", Milano 1970, p. 101.

10) Sulle leggi di amnistia per i reati politici del 1.10.1919, 29.4.1921, 3.1.1925, 26.12.1931, 13.7.1933, confer R. Merle-A. Vitu, "Traité de droit criminel", Paris 1967, p. 1297.

- 11) Tra i trattatisti, confer H. Donnedieu De Vabres, "Traité de droit criminel et de législation pénale", Paris 1947, p. 550.
- 12) «Amnistie», in "Dictionnaire de droit", Paris 1966.
- 13) Circa il decreto 21.2.1919, n. 158, confer "Amnistie, condoni", cit. p. 39.
- 14) Per il testo completo della legge, confer, "Journal du Palais. Lois, décrets, règlements et instructions d'intérêt général", 1921, p. 302.
- 15) "Journal", cit., 1925, p. 1999.
- 16) Confer H. Donnedieu De Vabres, "Traité", cit., p. 120.
- 17) «Amnistie», in Dalloz, "Repertoire de droit pénal", 1967.
- 18) P.A. Papadatos, "Le délit politique. Contribution à l'étude des crimes contre l'État", Genève 1940, p. 40; H. Donnedieu De Vabres, "Traité", cit., p. 582.
- 19) Cass. Crim., 5.11.1921, in "Journal", cit., 1921, p. 2.
- 20) S. Strachounsky, "De la détermination des délits à caractère politique", Montpellier 1926.
- 21) Cass. Crim. 12.2.1925, in "Journal", cit., 1925, p. 2000. Sul valore di questa sentenza nella giurisprudenza successiva, costante nell'escludere dall'applicazione delle amnistie i sottoposti a misure di sicurezza, confer G. Levassur-P. Doucet, "Le droit pénal appliqué", Paris 1969, p. 377.
- 22) F.C. Schroeder, "Der Schutz von Staat and Verfassung im Strafrecht", München, 1970, p. 112.
- 23) H. Schmidt, "Begnadigung and Amnestie in Handbuch des Deutschen Staatsrecht", Tübingen 1932, p. 564. Circa i «politischen motiven» delle leggi di amnistia del 4.8.1920 e 21.7.1922, confer "Wörterbuch des Völkerrechtes", München 1960, p. 41.
- 24) Von Hippel, "Lehrbuch des Strafrechts", Berlin 1932, p. 184, n. 7.
- 25) F.C. Schroeder, "Der Schutz", cit., p. 112.
- 26) Ibid., p. 113.
- 27) "Annuario di diritto comparato e di studi legislativi", Roma 1920, p. 819, e 1931, p. 402, accenna al contenuto delle leggi tedesche di amnistia.
- 28) E. Gallo, "Il delitto di attentato nella teoria generale del reato", Milano 1966, illustra il percorso della legislazione e della scienza penalistica dalla tendenza sintomatica tipica dell'ancien régime alla moderna dogmatica del reato.

29) F. Neuman, "Behemot. Struttura e pratica del nazionalsocialismo", Milano 1967, p. 41, insiste sul ruolo della magistratura tedesca come «centro di controrivoluzione» per le parzialità a favore della destra estrema.

30) H. Sinzheimer - E. Frankel, "Die Justiz in der Weimarer Republik, Eine Chronik", Berlin 1968; ibid, introduzione di O. Kircheimer.

31) Così P. Calamandrei, "La crisi della giustizia penale secondo un recente libro", in «Scuola Positiva», 1923, I, p. 118. La recensione di Calamandrei al libro di Kupper, "Warum versagt die Justiz?" si presenta particolarmente interessante per l'analisi del condizionamento esercitato sull'attività giurisdizionale dal potere politico. Inoltre l'autore illustra le analogie tra l'Italia e la Germania nel settore dell'amministrazione della giustizia, svolgendo anche un profilo parallelo del ruolo esercitato dalla magistratura nei due paesi.

32) P. Calamandrei, "Il programma di politica giudiziaria dei socialisti tedeschi", in «Rivista di diritto commerciale», 1922, p. 115, accenna all'origine sociologica di classe e alla cultura della magistratura tedesca in netta contrapposizione ideologica con i capisaldi del programma di Weimar per la riforma della giustizia.

33) F. Neuman, "Behemot", cit., p. 44; F.C. Schroeder, "Der Schutz", cit, p. 112, illustra la «politica dei due pesi» adottata dalla magistratura nei confronti degli imputati per delitti politici, la repressione dei moti spartachisti, e le impunità garantite ai militanti della destra.

34) A.A. P.P., Camera dei Deputati, Leg. XIXV, sess. 1919-20, doc. n. 285. Sulla proposta di Mortara, avanzata da tempo, di concedere amnistia con legge formale del parlamento, L. Mortara, "Il diritto di amnistia e il Parlamento", in «La riforma sociale», 1895, 111, 391 e 576.

35) A.A. P.P., Camera dei Deputati, Leg. XXVI, sess. 1921, doc. n. 495.

36) G. Zagrebelsky, "Amnistie, indulto e grazia. Profili costituzionali", Milano 1974.

37) A. Rocco, "L'amnistia e il Parlamento", in «L'idea nazionale», 2.2.1920, insiste sulla demagogia insita nella proposta governativa di spogliare il Re della sua prerogativa.

38) G. Escobedo, "Bolscevismo amnistiaio", in «Giustizia Penale», 1920, p. 661, polemizza contro il governo che proprio di fronte al dilagare dei comportamenti che minacciano la società, ricorre alla clemenza.

39) In relazione al R.D. 24.10.1921 n. 1419, il direttore di «Rivista Penale» parla di «un beneficio del quale esultano i malfattori e i loro amici politici, massime popolari (vulgo clericali), che primi furono a invocarlo per le loro pecorelle rurali per incoraggiare nuove violenze», cronaca in «Rivista Penale», 1921, p. 488.40) M. Torre, "Punti oscuri e incongruenze nei quattro decreti di amnistia", in «Rivista Penale», 1919, p. 312.

41) F. Garofalo, "Grazie, amnistie e indulti. Relazione per la Commissione di Statistica e Legislazione", in Dizionario Penale, 1921, p. 4.

42) Calamandrei, "Governo e magistratura", Siena 1922.

43) Oltre agli altri G. Cuomo, "A proposito della recente amnistia", in «Rivista Penale», 1919, p. 232, sottolinea il criterio di opportunità politica alla base del ricorso alla clemenza. Confer la "nota di redazione", in «Rivista Penale», 1919, p. 245, sul merito dell'articolo di Cuomo giudicato troppo «benevolo» nei confronti dei delitti politici. 44) R.D. 23.10.1921 n. 1419, che all'art. 2 concedeva amnistia per l'invasione di terreni o fabbricati rustici, per l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni, per le ipotesi di violenza privata, per il danneggiamento, per l'appropriazione indebita e per l'estorsione, commessi in occasione delle agitazioni agrarie. Confer "Amnistie", cit., p. 59.

45) La circolare Rodinò in «Giustizia Penale», 1921, col. 1504.

46) Il criterio di indagare sull'occasione della causa generatrice del reato sembra prevalere sui criteri oggettivi di individuazione del reato. Questo per quanto in particolare attiene al R.D. n. 1419.

47) Appello Bologna 28.1.1921, in «Scuola Positiva», 1921, II, p. 332.

48) Cass. Roma 25.11.1921, in «Scuola Positiva», 1921, II, p. 439.

49) Cass. Roma 19.3.1920, «Procedura Penale Italiana», 1920, p. 271.

50) Cass. Roma 9.5.1920, in «Giustizia Penale», 1920, col. 682.

51) "Nota critica a sentenza", Ibid, «E così l'amnistia negata pel fatto men grave è concessa per il più grave».

52) Cass. Roma 27.10.1919, in «Rivista di diritto e Procedura Penale Italiana», 1920, p. 32. «La locuzione "in occasione" usata dall'art. 5 si riferisce non già a tutti i fatti che possano avere un qualsiasi legame di dipendenza causale con la dimostrazione o il tumulto, ma a quelli soltanto che siansi verificati in essi o durante o poco dopo, allorché la eccitazione degli animi, mentre spingeva i partecipanti ad atti incoscienti, toglieva loro la riflessione». Questa sentenza che limitava gli effetti del beneficio aveva diversi precedenti, confer, Cass. Roma, «L'art. 1 lettera B del decreto 28.12.1914 che concede il beneficio ai reati che hanno solo un rapporto di limitata relazione con essa, essendo posteriori e non contemporanei» sentenza di conferma Trib. Ravenna, in «Giustizia Penale», 1916. Analogamente Cass. Roma 11.6.1919, «Procedura Penale Italiana», 1919, col. 444.

53) Assise Firenze 9.12.1921, "Massimario Giurisprudenza", in «Giustizia Penale», 1922, col. 274. Analogamente Cass. Roma 10. 12.1920, in «Procedura Penale Italiana», 1921, col. 91.

54) Confer art. 7 R.D. 2.9.1919 n. 1501; in "Amnistie", cit., p. 43.

55) Cass. Roma 19.1.1921, in «Scuola Positiva», 1921, p. 17.

56) Confer "nota critica a sentenza Cass. Roma 19.1.1921", «Proc. Pen. It.», 1921, col. 1.

«Purtroppo la propaganda ha un proprio contenuto, destabilizzante quanto si vuole, ma chiaro e preciso. Piuttosto non sarebbe il caso di largheggiare nelle amnistie per i reati commessi durante tumulti». Un precedente nel quadro della discriminazione politica da parte della magistratura, è rappresentato dall'esclusione netta del delitto anarchico dall'applicazione dei decreti di amnistia. Sul punto confer E. Florian, "Introduzione di delitti in ispecie", Torino 1915, p. 162.

57) Confer R.D. n. 1419, "Amnistie", cit., p. 59.

58) Cass. Roma 19.3.1920, in «Giustizia Penale», 1920, col. 272.

59) Assise Firenze, confermata Cass. Roma 9.12.1921, «Giustizia Penale», 1921, col. 274.

60) Cass. Roma 9.12.1921, «Giustizia Penale», 1921, col. 249, conferma sentenza Trib. Viterbo.

61) Cass. Roma, 28.12.1921, «Giust. Pen», 1922, col. 245.

62) Su questi rilievi, confer Ibid., G. Escobedo, "Se l'amnistia sia applicabile al reato di invasione di terre", col. 255.

63) Cass. 17.12.1922, ancora in relazione al reato di invasione di terre. Sulla sentenza confer F. Martini, "Un caso di amnistia", in «Rivista Penale», 1922, p. 367.

64) App. Bologna, confermata Cass. Roma 9.11.1921, in «Giustizia Penale», 1922, col. 524.

65) Cass. Roma 17.2.1922, in «Rivista Penale», 1922, p. 367.

66) Cass. Roma 28.11.1921, in «Giustizia Penale», 1922, col. 411.

67) Trib. Sassari, confermato Cass. Roma 5.2.1921, in «Giustizia Penale», 1922, col. 275.

68) Cass. Roma 28.11.1921, in «Giustizia Penale», 1922, col. 411; confer nota critica di Escobedo: «Le ultime amnistie spesso pongono l'imputato nella condizione di dover dimostrare che egli ha commesso un reato più grave per poter godere dell'amnistia».

69) Cass. Roma 5.5.1922, in «Giustizia Penale», 1922, col. 1021.

70) A. De Marsico, "La difesa sociale contro le nuove forme di delitto collettivo", in «Rivista Penale», 1920, p. 201 segg., fra l'altro afferma una sorta di responsabilità penale collettiva per le organizzazioni sindacali.

71) Per gli studi più famosi sulla «folla delinquente», confer S. Sighele, "Il delitto politico", in «Archivio Giuridico», 1891, p. 555 s.; Ib., "I delitti della folla studiati secondo la psicologia, il diritto, la giurisprudenza", Torino 1910; A. Santoro, "I fatti di Romagna e la teoria positivista della folla", in «Scuola Positiva», 1915.

72) Trib. Bari, 25.4.1922, in E. Ferri, "Principi di diritto criminale", Torino 1928, p. 180 segg.

- 73) Così V. Di Francia, "Occupazione arbitraria di immobili", in «Scuola Positiva», 1922, p. 102.
- 74) Trib. Siena 23.7.1919, in «Scuola Positiva», 1919, p. 319.
- 75) W. Valsecchi, "I moti per il caroviveri"; in «Scuola Positiva», 1919, p. 30.
- 76) E. Ferri, "Principi", cit., p. 187.
- 77) E. Florian, "La minaccia della folla", in «Giustizia Penale», 1920, p. 1540, critica questa interpretazione pretestuosa del contegno psicologico della folla durante gli assembramenti, e l'incriminazione da parte della magistratura delle manifestazioni di massa, anche a prescindere dalla commissione di reati.
- 78) App. Roma 27.1.1921, «Foro Italiano», 1922, II, 94. Cass. 23.2.1921, «Foro Italiano», 1922, II, 52; Trib. Milano, 29.6.1921, «Foro Italiano», 1922, II, 260, si riferiscono alle occupazioni abusive di case da parte dei senza tetto. Da queste sentenze emergono i motivi della difesa dell'ordine pubblico minacciato da questo tipo di condotte, e dell'avversione nei confronti delle nuove dinamiche sociali.
- 79) Per tutti G. Escobado, "Quale reato commetta il macchinista, il quale si rifiuta di far partire il treno se prima da esso non discendano i carabinieri che viaggiano per ragioni di servizio", in «Giustizia Penale», 1922, col. 786, conclude che l'evoluzione della criminalità politica e sociale fa sì che non sempre le leggi vigenti si adattino alle nuove fattispecie.
- 80) U. Conti, "Sul delitto politico (brevi note in margine)", in «Rivista Penale», 1924, p.p. 19-20.
- 81) Soprattutto E. Massari, "Politica e giustizia penale", in Dizionario Penale, 1921, p. 150.
- 82) G. Neppi Modona, "Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922", Bari 1969, p. 236, sull'«assenteismo della magistratura» nei confronti dell'occupazione delle fabbriche, coerentemente con le direttive di Giolitti.
- 83) G. Marasco, "L'occupazione delle fabbriche da parte della maestranze" in «Rivista Penale», 1921, p. 75, sostiene che l'inerzia della magistratura è da addossarsi alla mancanza di sanzioni opportune nella legislazione. Analogamente, L. Severino, "nota a sentenza", «Foro Italiano», 1921, II, 260, afferma che il potere giudiziario non può agire se non viene «stimolato» dall'esecutivo.
- 84) G. Arrivabene, "Il diritto nuovo", in "Dizionario Penale", 1921, p. 1.
- 85) A questo proposito, sotto il titolo "Politica Criminale", è pubblicato un violento attacco contro l'arrendevolezza del governo di fronte al dilagare dei reati politici e sociali, confer la rubrica "Cronaca" in «Rivista Penale», 1921, p. 544.86) N. Tranfaglia, "Magistratura e classi sociali nell'età giolittiana: ipotesi di lavoro", in «Politica del diritto», 1972, n. 3-4, p. 523,

evidenzia il ruolo di mediazione fra le classi svolto dalla magistratura in epoca giolittiana, e il contributo offerto dall'ordine giudiziario alla realizzazione del programma politico di Giolitti.

87) Come esempi della dottrina penalistica liberale, critica degli eccessi repressivi della magistratura nei riguardi dell'opposizione politica, e sul tentativo di ritagliare all'interno del sistema penale spazi di libertà per i cittadini (borghesia), sono opere significative, V. Wautrain-Cavagnari, "Delitti contro l'ordine pubblico", in "Trattato teorico e pratico del diritto penale del Cogliolo", II, parte I, Milano 1888; R. De Rubeis, "Dei delitti contro l'ordine pubblico" in "Enciclopedia del diritto penale", a cura di E. Pessina, VII, Milano 1907.

88) Così C. Fiore, "I reati d'opinione", Padova 1972, p. 161.

89) Un'analisi sociologica sull'origine dei magistrati, soprattutto di Cassazione, in P. Saraceno, "Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione", Roma 1979.

90) N. Tranfaglia, "Dallo stato liberale al regime fascista, Problemi e ricerche", Milano 1967, p. 168, ricerca l'«autonoma vocazione conservatrice della magistratura» nella composizione sociologica dei suoi membri, nella loro estrazione borghese, e nei criteri selettivi per la formazione dei quadri. Sugli stessi temi insiste anche G. Neppi Modona, "Sciopero", cit., p. 145 segg.

91) Il panorama completo delle sentenze della magistratura, soprattutto della Cassazione, indirizzate a reprimere il dissenso politico per tutto l'arco di tempo dello stato unitario, è offerto da G. Tringali, voce "Istigazione a delinquere", in "Dizionario Politico", Milano 1903, p. 463, Un'«antologia» delle sentenze contro socialisti e anarchici in V. Fazio-C. Viazzi, "Istigazione a delinquere e apologia di reato nella giurisprudenza dall'unità ad oggi", in «Politica del diritto», 1972, n. 3-4, p. 533. Sul «socialismo illecito» che istiga a disobbedire alle leggi, il recente R. Canosa-A. Santosuoso, "Magistrati, anarchici e socialisti alla fine dell'ottocento in Italia", Milano 1981.

92) Sulla legislazione che regola l'ordinamento giudiziario in età liberale e sulle riforme introdotte dal fascismo, A. Pignatelli, "I controlli politici sul giudice dallo stato liberale al regime fascista", in «Politica del diritto», 1975, n. 1, p. 103.

93) G. Neppi Modona, "La magistratura e il fascismo", in «Politica del diritto», 1972, n. 3-4, p. 568, mette in rilievo le ripercussioni nel complesso della funzione giudiziaria di un sistema che istituzionalmente lega la magistratura alle volontà del potere politico.

94) G. Neppi Modona, "Sciopero", cit., p. 250, dimostra che in occasione della svolta liberale dall'inizio del secolo, in contrapposizione all'indirizzo conciliante del governo in tema di conflitti di lavoro, la magistratura elabora un autonomo indirizzo rigoristico sottraendo lo sciopero politico alla materia relativa ai delitti contro la libertà del lavoro, e inquadrandolo nella ipotesi di violenza privata punita più severamente dal codice penale.

95) Nell'ambito della letteratura relativa al tema dell'ideologia della magistratura, U. Scarpelli, "Cos'è il positivismo giuridico", Milano 1965, accenna alla necessità che i giudici respingano le proprie valutazioni personali a favore di quelle che si presumono essere del legislatore,

riproponendo il principio della «fedeltà alla legge». Il grande rilievo avuto dall'ideologia dell'applicazione della legge positiva "quo talis" - ispirata dal tradizionale positivismo giuridico, ed entrata in crisi con le prese di posizione dei «magistrati alternativi» - è sottolineato anche da R. Treves, "Giustizia e giudici nella società italiana", Bari 1972. Per quanto riguarda la conseguenza pratica del positivismo giuridico nell'attività giurisdizionale, R. Canosa - P. Federico, "La magistratura in Italia dal 1945 ad oggi", Bologna 1974, p.p. 26-7, evidenziano il fatto che il positivismo giuridico crea una situazione tale per cui il rapporto tra il giudice e la norma è quanto di più «meccanico» possa esistere, e l'interprete è condizionato unicamente ad applicare le norme, quali esse siano. Per un'analisi delle componenti ideologiche e politiche della magistratura italiana, sempre sui temi relativi ai processi di interpretazione ed applicazione del diritto, particolarmente completo G. Tarello, "Orientamenti della magistratura del giurista interprete e della dottrina sulla funzione politica", in «Politica del diritto», 1972, n. 3-4, p. 459.

96) La vivace rubrica "Cronaca", in «Rivista Penale», 1921, p. 185, con un'impostazione ideologica apertamente fiancheggiatrice nei confronti del fascismo, illustra la situazione politica e sociale del paese; nel 1921 le analisi dei pubblicisti della rivista prendono spesso in esame la posizione dei fascisti e dei socialisti davanti alla legge, e l'inerzia del governo in tema di ordine pubblico, particolarmente, "Bolscevismo di piazza e di governo", p. 185, 387, 488.

97) Ad esempio, V. Manzini, "Trattato di diritto penale italiano", Torino 1921, V. p. 672, accenna agli scontri tra fascisti e socialisti, e alle violenze che assumono quasi le proporzioni della guerra civile.

98) Per una concezione del socialismo come della «causa di tutti i mali che affliggono l'Italia», L. Lucchini, "Il socialismo militante in Italia è un delitto comune", in «Rivista Penale», 1922, p. 25; Id., "Delitti politici e delitti comuni", in «Rivista Penale», 1922, p. 277. Questi attacchi agli «atti di brutalità barbara» del proletariato, e l'adesione al fascismo in termini poco consueti per un periodico giuridico, sono emblematici della radicalizzazione della polemica contro il governo.

99) P. Giudice, "Squadre d'azione fasciste e arditi del popolo, di fronte al diritto penale", in «Scuola Positiva», 1922, p. 118; analogamente V. Manzini, "Trattato", cit., V, p. 63.

100) G. Marasco, "Socialisti e fascisti nel diritto penale", in «Rivista Penale», 1921, p. 278, sostiene che i fascisti che ricorrono alla violenza sono spinti da un motivo politico, e non possono essere trattati alla stregua delle norme comuni. Inoltre si dichiara che la vera responsabilità della crisi va ricercata nell'inerzia del governo.

101) E. Vulterrini, "Arditi e comunisti e squadre d'azione fasciste", Bologna 1922-3; da notare che l'opuscolo ha un carattere smaccatamente apologetico nei confronti del fascismo.

102) N. Mazzacuva, "L'uso della clemenza in materia criminale: le contraddizioni del D.P.R. 4-8-1978", in "La questione criminale", 1978, p. 484.

103) Così E. Ferri, "L'ultimo decreto di amnistia", in «Ius», 1922.

104) Oltre a Ferri, "L'ultimo decreto", cit., analogamente G. Gregoraci, "Sul decreto di

amnistia", in «Ius», 1922; N. Rende, nota a sentenza, in «Foro Italiano», 1923, II, p. 70; in riferimento ai delitti politici, A. Santoro, "Il delitto politico nella recente amnistia", in «Il diritto italico», 1923.

105) Per tutti, R. Garofolo, "Criminologia", 1891, p. 455 segg.

106) Per i positivisti la funzione della sanzione penale è importante ai fini della difesa della società, che viene assicurata in modo più razionale individuando una sanzione adatta al tipo di autore del reato. In riferimento ai delinquenti politici si individuano misure speciali come l'esilio generale o la detenzione diversificata rispetto ai delinquenti comuni.

107) Artefice di questa operazione sembra soprattutto Ferri, che del resto nella sua tarda opera del 1928 celebra quanto il regime fascista abbia valorizzato con la legislazione i principi teorici più pregnanti dell'indirizzo positivista, confer "Principi", cit., in riferimento al decreto di amnistia, particolarmente p. 324.

108) Così P. Marsich, "L'obiettività giuridica dell'amnistia", in «Scuola Positiva», 1923, p. 360. Questo saggio è citato anche da N. Mazzacova, "L'uso della clemenza", cit., p. 484.

109) La circolare del ministro Oviglio è riportata interamente da G. Paoli, "L'indulgenza sovrana del dicembre 1922", Firenze 1923, p. 3 segg.

110) Così G. Paoli, "L'indulgenza", cit., p. 72.

111) G. Matteotti, "Dopo un anno di dominazione fascista", in «Critica Sociale», 1924, p. 5 scrive: «Con il decreto 22.12.1922, n. 1641, si amnistiarono completamente e per tutti i reati, nessuno escluso, neppure quelli importanti la pena dell'ergastolo (per es. l'omicidio premeditato) tutti coloro che avevano delinquito per un fine nazionale (!) anche se il nesso di causalità era indiretto, anche se non era esclusivo, ammettendosi il concorso, purché non prevalente, di motivi personali (art. 1). Per la prima volta nella concessione del beneficio al delitto commesso si ebbero cittadini amnistiati del tutto (i fascisti) e cittadini cui non si concesse alcun beneficio, oppure solo il beneficio di un anno (i non fascisti)».

112) G. Paoli, "L'indulgenza", cit., p. 137; evidenziano il carattere di opportunità politica del decreto anche E. Florian, "Trattato di diritto penale", 1926, p. 389; G. Colesanti, "Il fine nazionale nella recente amnistia", in «Scuola Positiva», 1923; p. 207; G. Ratiglia, "L'ultimo decreto di amnistia; sue condizioni e sue integrazioni procedurali", in «Dizionario Penale», 1923, p. 7.

113) Confer Cass. 15.10.1923, in "Dizionario Penale", 1924, p. 195. L'estensore di questa sentenza è Longhi, magistrato e penalista, la cui adesione al fascismo è celebrata nel numero di «Rivista Penale», 1935, dedicato in suo onore.

114) Cass. 26.6.1923, in «Giustizia Penale», 1923, col. 482.

115) Cass. 23.7.1923, in «Giustizia Penale», 1923, col. 439.

116) Cass. 27.8.1923, conferma sent. Appello Modena, in «Giustizia Penale», col. 846, nella fattispecie si tratta di una requisizione violenta di automobili, accompagnata da grida sovverse (W la rivoluzione, W Lenin). La Cassazione esclude l'amnistia perché non ritiene che si tratti di agitazione politica o sociale, ma di agitazione con scopo spiccatamente rivoluzionario, originata da sciopero avente contenuto esclusivamente politico a fine antinazionale tale da rendere inapplicabile il beneficio di cui all'art. 1 del decreto n. 1641.

117) Trib. Matera 4.3.1923, "Massimario Giurisprudenza", in «Giustizia Penale», 1923, col. 1033; l'amnistia viene concessa per imputazioni elevate contro un commissario prefettizio, in riferimento ad azioni da lui compiute durante le competizioni elettorali politiche per far vincere il partito nazionale.

118) Cass. 25.6.1923, in «Giustizia Penale», 1923, col. 482. Sempre ai sensi di valorizzazione del ruolo della magistratura nella classificazione della politicità dei reati, confer Cass. 4.4.1923, in «Giustizia Penale», 1923, col. 433, che ritiene legale l'applicazione dell'amnistia da parte del presidente della giuria, senza sottoporre la questione ai giurati, a proposito delle condizioni per la validità delle sentenze che dichiarano estinta l'azione penale.

119) Cass. 21.3.1923, conferma Appello Venezia, in «Giustizia Penale», 1923, col. 846.

120) Cass. 1.12.1922, in «Giustizia Penale», 1923, col. 544.

121) Cass. 22.1.1923, in «Giustizia Penale», 1923, col. 663.

122) Cass. 21.3.1923, in «Procedura Penale Italiana», 1923, col. 3, 63, motiva la concessione del beneficio alle illegalità fasciste con l'agevolazione prestata da questi reati alla vittoria del partito dell'ordine. Per quanto attiene i reati commessi durante scontri tra fascisti e arditi del popolo, esclude il beneficio. Cass. 21.1.1923, «Foro Italiano», 1923, II, 121.

123) Cass. 13.9.1924, «Procedura Penale Italiana» 1924, col. 101, concede indulto al delitto di tentato omicidio per «fine nazionale», analogamente, Cass. 25.5.1923, ibid., col. 462.

124) Cass. 13.9.1924, «Procedura Penale Italiana», 1924, col. 516, afferma che il fascista condannato per «ferimento seguito da morte fu indotto al reato dal canto dell'inno sovversivo "Bandiera Rossa", costituente affermazione dei partiti sovversivi».

125) Appello Venezia, 7.5.1924, in «Procedura Penale Italiana», 1924, col. 194.

126) Sull'applicabilità dell'amnistia ai reati in parte determinati da «fini privati», Cass. 1.12.1922, a conferma Appello di Milano, in «Giustizia Penale», 1923, col. 544.

127) Il decreto n. 1641, come accennato, nel caso di concorso tra fine personale e fine nazionale, concedeva l'amnistia, che di fatto veniva così anche a riguardare i delitti comuni.

128) Cass. 30.10.1923, in «Giustizia Penale», 1923, col. 59.

129) Circolare 10.1.1923 ai Procuratori Generali, in G. Paoli, "L'indulgenza", cit., p.p. 24-5.

130) Oviglio apparteneva all'ala più moderata del fascismo. Il ministro della giustizia si dimise dopo il discorso di Mussolini del 3.1.1925, e venne sostituito da Rocco. In seguito Oviglio fu addirittura espulso dal partito fascista nel giugno del 1925 per la sua opposizione alle norme sulla dispensa dal servizio dei magistrati in condizioni di incompatibilità con le direttive del governo (L. 12.1925 n. 2300), Confer A. Aquarone, "L'organizzazione dello stato totalitario", Torino 1965, p.p. 11-2, 50, 73; A. Raimondi, "Mezzo secolo di magistratura. Trent'anni di vita giudiziaria milanese", Bergamo 1951, p.p. 315-6.

131) Confer R.D. 31.10.1923, in «Giustizia Penale», 1924, col. 78.

132) Il testo completo della Relazione al Re contenuta nel decreto 31.10.1923 n. 2278, in "Amnistie", cit., p. 70.

133) Riassumendo gli artt. 1 e 2, in "Amnistie", cit., p.p. 11-2.

134) Precisamente si trattava del reato di oltraggio in persona di un guardasala ferroviario commesso da un fascista, Cass. 5.6.1925, in «Giustizia Penale», 1925, col. 1012.

135) Cass. 8.2.1924, in «Procedura Penale Italiana», 1924, col. 198.

136) Appello Napoli, 16.3.1924, in «Giustizia Penale», 1924, col. 1754. Giurisprudenza conforme: Appello Messina, 14.4.1924. Ibid., col. 382; Appello Firenze, 28.4.1924, Ibid. col. 382.

137) Nella fattispecie si trattava del fatto di consiglieri comunali socialisti che avevano costretto il sindaco a far proseguire la riunione comunale per forza: Cass. 28.4.1924, in «Giustizia Penale», 1924, col. 853.

138) Cass. 5.6.1925, in «Giustizia Penale», 1925, col. 1012, confer nota 134.

139) Cass. 8.11.1924 concede amnistia al reato previsto all'art. 2 Legge 29.7.1894 n. 315, in «Giustizia Penale», 1924, col. 48.

140) Cass. 17.3.1924, in «Procedura Penale Italiana», 1924, col. 374.

141) Il testo R.D. 1.7.1925 n. 1277 e della Relazione al Re in «Giustizia Penale», 1925, col. 688.

142) Su questo punto confer A. Iannitti-Piromallo, "Codice delle amnistie", II, 1940, p. 7.

143) Ai sensi dell'art. 7 del decreto il beneficio non si applicava per i reati previsti dalle leggi penali militari (spionaggio, tradimento, diserzione), e per i delitti contro la patria previsti dal capo 1, titolo 2, libro 2 del codice penale, confer «Giustizia Penale», 1925, col. 670

144) Cass. 17.5.1926, in «Procedura Penale Italiana», 1926, col. 355. Da confrontare con la precedente Cass. 25.4.1924, Ibid., 1924, col. 363, relativa allo stesso fatto, che esclude

l'applicazione del decreto di amnistia per insussistenza del fine nazionale.

145) Cass. 24.1.1927, in «Giustizia Penale», 1927, col. 636.

146) Appello Catanzaro, 19.10.1925; Appello Bari, 25.6.1926; in A. Iannitti - Piromallo, "Codice delle amnistie", cit., p. 60 segg.; ibid, numerose sentenze della magistratura di merito in tema di amnistia.

147) Cass. 25.11.1925, in «Giustizia Penale», 1925, col. 11. Da sottolineare che nella fattispecie si trattava di invasione di terre ad opera di un gruppo di coloni iscritti ad un sindacato rurale fascista. Per la giurisprudenza costante nell'escludere l'applicazione dell'amnistia al reato di invasione di terre negli anni tra il 1920 e il 1922, confer nota precedente n. 63.

148) 7.5.1926, in «Procedura Penale Italiana», 1926, col. 385; analogamente Cass. 9.5.1926, Ibid. 1926, col. 246; Cass. 17.2.1926, Ibid. 1926; col. 248, concedono l'amnistia per i reati elettorali.

149) Tribunale Bergamo, 14.3.1926, in «Procedura Penale Italiana», 1926, col. 242.

150) Tribunale Reggio Calabria, 22.1.1926, in «Procedura Penale Italiana», 1926, col. 336.

151) Appello Venezia, 20.10.1926, in «Giustizia Penale», 1926, col. 72.

152) Cass. 1.5.1925, in «Giustizia Penale», 1926, col. 365.

153) G. Neppi Modona, "Sciopero", cit., p. 319, nota 272, mostra una circolare del guardasigilli, del 1926, che invita le autorità giudiziarie locali a svolgere un'intensa attività di controllo «sui patronati comunisti pro detenuti politici». Sullo stesso punto ci sono altre circolari tra il 1926 e il 1927.

154) Cass. 25.10.1925, «Foro Italiano», 1926, II, 63, conferma trib. Venezia 5.2.1925, escludeva l'applicabilità del beneficio al comunista Gennari, gerente responsabile de «Il lavoratore», organo del partito comunista d'Italia. Sulla sentenza è critico B. Cassinelli, "Il gerente e il fine politico", in «Scuola Positiva», 1925, II, p. 501. Sempre per il reato di diffamazione a mezzo stampa la Cass. 9.7.1926, in «Procedura Penale Italiana», 1926, col. 364, escludeva l'applicabilità del beneficio al gerente de «Il nuovo paese», che aveva diffamato un funzionario che aveva ricoperto alti incarichi vicino al ministro De Stefani.

155) Cass. 25.2.1924, in «Giustizia Penale», 1924, prima della sentenza Gennari aveva applicato il beneficio del reato di diffamazione per motivo politico. Dalla sentenza non è comunque possibile rilevare che tipo di movente politico consenta l'applicazione dell'amnistia.

156) Cass. 21.10.1925, in «Procedura Penale Italiana», 1926, col. 12.

157) Cass. 2.12.1925, in «Giurisprudenza Italiana», 1926, 25, per cui «la violenza terroristica dell'anarchismo, tendente al disordine e alla negazione di ogni regime o istituto, è l'antitesi patente del delitto a contenuto politico».

158) Appello Firenze, 20.1.1926, in «Procedura Penale Italiana», 1926, col. 268, per cui i delitti anarchici sono determinati «da bassi istinti egoistici».

159) Cass. 16.11.1925, in «Procedura Penale Italiana», 1926, col. 126.

160) Pressoché tutti gli storici che si sono occupati della nascita del fascismo attribuiscono questo ruolo alla magistratura, fra gli altri confer L. Salvatorelli - G. Mira, "Storia d'Italia nel regime fascista", Torino 1959, p. 206; G. Salvemini, "Scritti sul fascismo", Milano 1961, p. 40; E. Santarelli, "Storia del movimento e del regime fascista", Roma, 1, p. 231 segg.

161) Il testo della legge 25.11.1926, n. 2008, concernente provvedimenti per la difesa dello stato in «Giustizia Penale», 1927, col. 125.

162) Il testo del decreto-legge in «Giustizia Penale», 1927, col. 1081.

163) Così la relazione al Re sulle finalità del decreto, in «Giustizia Penale», 1927, col. 1081.

164) Confer Legge 24.12.1925 n. 2263, concernente le attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato. In riferimento all'art. 6 di questa legge nessun oggetto poteva essere messo all'ordine del giorno di una delle due camere senza l'approvazione del Capo del Governo; su questi rilievi, confer N. Coco, "La legge sul Primo Ministro nei lavori preparatori", in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione» 1926, p. 125.

165) Dopo un indulto di due anni concesso per i delitti commessi per un fine nazionale, emanato nel 1930, nel 1932 viene emanata l'amnistia del decennale. Per il testo del decreto e il commento, confer S. Longhi, "L'amnistia del decennale", in «Rivista Penale», 1932, p. 1081.

166) Sulle leggi eccezionali che segnano un'involuzione verso un «regime di polizia» di cui esistevano numerose premesse nell'Italia Liberale in crisi, in un'ottica «continuista», confer G. Amato, "Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale", Milano 1967, p.p. 262-3; N. Tranfaglia, "Dallo stato liberale", cit., p. 137. Insistono su una graduale trasformazione delle istituzioni dello stato in senso autoritario A. Aquarone, "L'organizzazione", cit. p. 5; R. D. Felice, "L'organizzazione dello stato fascista", Torino 1968, p. 301.

167) Sulla tendenza ad estendere al massimo l'operatività della sanzione contro il delitto politico, confer R. Pannain, "Il delitto politico", in «Rivista italiana di diritto penale», 1933, p. 715.

168) Sui delitti politici nella parte speciale del codice, confer U. Conti, "I delitti contro la personalità dello stato nel nuovo codice penale", in «Rivista Penale», 1931, p. 608.

169) "Codice delle Amnistie", cit. p. 114 segg.

170) Ibid. p. 117.

171) G. Bernieri, "L'amnistia del ventennale", in «Rivista di diritto penitenziario», 1942, p. 758.

172) Testo e Relazione al decreto, in «Giustizia Penale», 1942, col. 606.

173) Tribunale Speciale territoriale di Guerra di Roma, 28.4.1943, in «Giustizia Penale», 1943, col. 343.

\*

DALLA «LOTTA CONTRO IL FASCISMO» (R.D. n. 96/44) ALLA «CONSEGNA DELLE ARMI» (D.P.R. n. 1464/48)  
di Floriana Colao.

- Partigiani e diritto penale.

Lasciando necessariamente sullo sfondo le complesse e drammatiche vicende politiche e militari che portano alla caduta del regime fascista, anche ad opera del movimento partigiano, sembra necessario limitare l'attenzione alla tecnica adottata dal legislatore - quella di ricorrere allo strumento dell'amnistia, negli anni tra il 1944 e il 1948 - per vanificare la vigenza della normativa penale, il codice Rocco, in relazione ai delitti politici commessi durante la Resistenza o nel periodo immediatamente successivo.

E' un dato storiografico comunemente accettato (1) che al cambiamento del quadro politico non si accompagnò il rinnovamento, che sarebbe stato opportuno, degli apparati e della quasi totalità della legislazione del passato regime. Limitando le considerazioni alle scelte di politica penale perseguite dal legislatore all'indomani della caduta del fascismo, sembra condivisibile l'affermazione di Calamandrei, per il quale, in questi anni, mancò sul terreno giuridico-formale «lo stabile riconoscimento della nuova legalità uscita dalla Rivoluzione» (2), e quindi, in primo luogo, delle azioni commesse dai partigiani in occasione della guerra civile; azioni che ai sensi della legge penale continuarono ad assumere rilevanza di rapine, estorsioni, violenze private, violazioni di domicilio, lesioni personali, omicidi.

All'indomani della caduta del regime fascista, il legislatore non si adegua alla logica del mutamento «rivoluzionario» di regime che rende «lecita» l'illegalità perché «vittoriosa» sull'assetto politico preesistente. Non è un caso che Calamandrei si richiami a Santi Romano per affermare, al contrario, la rottura della continuità giuridica dello stato nato dalla Resistenza; stato «nuovo» che trova in sé, e non nelle leggi dello stato precedente, la sua legittimità giuridica (3). Invece il legislatore non definisce la liceità delle azioni partigiane, cioè la loro irrilevanza penale in virtù della legittimazione seguente ad una guerra civile vittoriosa; preferisce adottare una scelta tecnica che presenta più di un'analogia col decreto di amnistia per i reati commessi per un «fine nazionale» emanato dal regime fascista all'indomani della marcia su Roma.

Vedremo più analiticamente le caratteristiche tecniche e le applicazioni giurisprudenziali dei provvedimenti di amnistia che si succedono tra il 1944 e il 1948; quello che sembra opportuno anticipare è la loro comune natura delegittimante la Resistenza, nella misura in cui le azioni commesse durante la lotta antifascista vengono considerate pur sempre reati, anche se si ammette che tali condotte sono state motivate da eccezionali contingenze.

Proprio in considerazione di questo dato interviene la clemenza dello stato a dichiararle estinte, dopo l'accertamento giudiziario delle condizioni tassativamente previste affinché lo stato possa

rinunciare alla potestà punitiva (4).

Un provvedimento che dichiara la non configurabilità quali reati, e, di conseguenza, la non procedibilità di tutte le azioni compiute ai fini della lotta contro i nazifascisti, appare una troppo drastica rottura e una radicale inversione di tendenza della prassi giuridica. Attraverso la «consueta» concessione di amnistie si preferisce approntare delle eccezioni alle norme incriminatrici comuni, lasciando ai giudici il compito di interpretare la sussistenza di circostanze del tutto nuove - ad esempio il «fine di liberare la Patria» - sull'individuazione delle quali non esistono né «precedenti» giurisprudenziali, né elaborazione dottrinale, e neppure chiare e univoche indicazioni terminologiche da parte del legislatore (5).

I decreti di amnistia rappresentano inoltre l'estinzione della pretesa punitiva dello stato, più che l'estinzione del reato, e lasciano sopravvivere le obbligazioni civili derivanti da questo, come l'obbligo di risarcimento del danno. Da qui i numerosi processi in sede civile nei confronti dei partigiani sulla base di denunce di privati (6); momento non secondario del fenomeno talvolta definito «Processo alla Resistenza» (7).

Ma il risultato più importante della scelta di ricorrere all'amnistia politica, è la mediazione lasciata alla magistratura tra continuità dell'ordinamento giuridico e guerra civile, laddove è «naturale» la propensione dei giudici a privilegiare il valore statualista della continuità rispetto alla lotta politica antifascista in nome dell'imparzialità del diritto. Ottica «culturale» quest'ultima che, nel migliore dei casi, sembra imporre all'ordine giudiziario di valutare le azioni dei partigiani come delitti politici alla luce degli schemi trasmessi dal codice Rocco; nel peggiore dei casi appiattirle sulla forma giuridica della delinquenza comune, per sottrarle all'operatività della clemenza penale.

Il r.d. 5.4.1944, n. 96 appare come un provvedimento dettato dall'intento di estinguere la pretesa punitiva dello stato nei riguardi delle azioni commesse da coloro i quali avevano combattuto le truppe tedesche. I fatti commessi non perdono la loro rilevanza penale in conseguenza del mutamento del quadro politico, dal momento che la concessione del beneficio è condizionata dall'accertamento del presupposto che le azioni commesse fossero state dirette a liberare la Patria o a turbare l'attività bellica del nemico. Infatti il r.d. 5.4.1944 all'art. 1 concede amnistia per tutti i reati, quando il fine che li ha determinati sia stato quello di «liberare la Patria»; e all'articolo seguente prevede due ipotesi, la «partecipazione a fatti d'arme» e il «compimento di atti diretti a frustrare l'attività del nemico» (8).

Analoga motivazione - la volontà di pacificazione degli animi rispetto ad un'unica categoria, gli antifascisti - ispira il d.d.l. 17.11.1945, n. 719 che concede amnistia per tutti i reati che, prima del 28.10.1922 o durante il regime fascista, siano stati commessi in lotta contro il fascismo o per difendersi dalle persecuzioni del fascismo o per sottrarsi ad esse» (art. 1).

Il Legislatore emana questi due decreti in base a mere considerazioni politiche, indicando tra i fatti di reato compresi dalla clemenza quelli commessi per una sorta di generico «fine antifascista», lasciando alla magistratura il compito di individuare questa connotazione soggettiva dell'illecito penale (9).

Lo «spirito» della clemenza - cioè la volontà del legislatore di obliare le azioni penalmente rilevanti commesse da antifascisti - sembra ispirare due decisioni della Corte di Cassazione, che, seppure con scelte terminologiche poco chiare, esclude dall'applicazione del beneficio di cui al r.d. 5.4.1944 i reati «commessi sfruttando situazioni fasciste» (10); ed in seguito specifica che tra i reati connessi a tali contingenze - «situazioni fasciste» - si devono comprendere le truffe in danno di ebrei dopo l'emanazione delle leggi razziali (11).

Le applicazioni giurisprudenziali non sembrano però rispondere alla specifica indicazione del legislatore di adottare la «massima latitudine» per beneficiare chi, per un «fine generico», si

fosse opposto al fascismo. Al contrario, la maggior parte delle decisioni pubblicate, con le rare eccezioni che vedremo, tende a limitare l'area di applicazione del decreto di amnistia attraverso un'interpretazione restrittiva dei vari concetti espressi nel provvedimento.

Ad esempio il Tribunale Supremo militare, all'indomani della Liberazione, stabilisce che l'amnistia dell'aprile del 1944 è inapplicabile «ad ogni atto di disubbedienza alle direttive impartite dal Capo del Governo all'otto settembre 1943», e ritiene irrilevante che gli imputati abbiano agito per quell'«amor di Patria», che pure all'art. 1 il decreto nomina. E' abbastanza palese la logica statualista che ispira la decisione di quest'organo giudiziario, che non coglie l'eccezionalità del momento politico e gestisce con i normali criteri con cui vengono valutati i delitti contro lo stato - indipendentemente dalla natura e legittimità dello stato - le azioni commesse dai partigiani dopo l'otto settembre (12).

E anche la magistratura ordinaria sembra privilegiare il valore della continuità dello stato e delle sue istituzioni rispetto alla lotta antifascista: questo il senso del rifiuto di applicare il beneficio al fatto di chi «sparò contro i carabinieri in servizio di ordine pubblico al momento dello sbarco delle truppe alleate per sfogare il suo malcontento contro gli stessi per il loro comportamento collaborazionistico». L'atto di sparare sui carabinieri non viene ritenuto ispirato dal «fine di liberare la Patria o di ridare la libertà al popolo italiano» (13). Analoghe considerazioni vengono svolte per escludere dal beneficio svariati delitti commessi in «danno degli alleati» (14).

La magistratura sembra esigere che l'elemento intenzionale dell'agente sia legato ad una sua valutazione in buona fede di giovare alle esigenze della lotta di Liberazione. Inoltre non si ritiene sufficiente l'appartenenza ad una formazione patriottica, ma si richiede che «il fatto costituente reato sia stato commesso con il fine determinato di giovare alla causa nazionale: occorre quindi un vero rapporto di causa e non già un semplice rapporto di tempo o di occasione» (15).

A proposito del nodo interpretativo dell'appartenenza o della militanza dell'agente nelle formazioni partigiane, la giurisprudenza si presenta ancora caratterizzata da criteri restrittivi: per concedere l'amnistia non si ritiene sufficiente l'«avere genericamente militato nelle formazioni partigiane, ma... una attiva partecipazione alla lotta contro i tedeschi» (16). Analogamente si afferma che non basta la semplice qualifica di partigiano per avere diritto all'amnistia: occorre la provata partecipazione a fatti d'arme o il compimento di atti di sabotaggio contro il tedesco invasore» (17).

Intorno al concetto di «atti diretti a frustrare l'attività delle truppe tedesche» contenuto nel decreto di amnistia, si articolano diverse interpretazioni giurisprudenziali e dottrinali. Da un lato la tendenza della magistratura a restringere l'area di applicazione della clemenza esigendo «non un qualsiasi atto individuale o collettivo che dimostri uno stato d'animo... ma atti che tendano a rendere vana l'attività bellica del nemico... un'attività che si concreta in episodi di carattere guerresco». Muovendosi in questa direzione la Cassazione esclude l'amnistia per chi si «è limitato ad impedire che si propagasse il fuoco appiccato dai tedeschi a cose che volevano distruggere» (18). E non si individua un atto diretto a frustrare l'attività bellica delle truppe tedesche nella distribuzione clandestina di carne a famiglie di partigiani, dal momento che, nel caso in questione, «non si trattava di rifornire direttamente partigiani che ne avessero bisogno per proseguire la lotta contro l'invasore» (19).

E ancora a proposito del concetto di «attività bellica», si registra un interessante conflitto interpretativo: molto restrittivamente il tribunale penale di Roma stabilisce che l'atto singolo di sabotaggio, nel caso in questione tirare bombe contro un camion di tedeschi, non è passibile del beneficio, in quanto non ha rappresentato «ostacolo di certa entità al nemico». Al contrario la Cassazione stabilisce che l'attività bellica deve essere intesa come «attività che si esplica non

solo nelle operazioni militari, ma anche nei preparativi delle stesse, nei movimenti delle retrovie, nelle previdenze logistiche ed in ogni altra attività tendente a rafforzare lo sforzo bellico del nemico tedesco»; nel merito dell'azione la Suprema Corte definisce il lancio di bombe contro la colonna tedesca «un atto di valore», e concede amnistia (20).

Il Tribunale Militare territoriale di Roma esprime invece la tendenza a limitare agli atti commessi «con armi alla mano e davanti al nemico» il concetto di attività bellica espresso nel decreto di amnistia. Questo organo ritiene che il provvedimento del 1944 preveda «esclusivamente un'attività bellica esplicata con l'arma alla mano sia da cittadini inquadrati nelle Forze Armate, sia da cittadini facenti parte di formazioni irregolari, quali le bande partigiane, o isolatamente, ma pur sempre da essere a contatto con il nemico quali combattenti con pericolo per la propria vita». Si esclude così dal beneficio l'«attiva opera di propaganda giornalistica o radiofonica contro i nazifascisti» (21); mentre, al contrario, la dottrina critica questa interpretazione restrittiva del concetto di «lotta contro il nemico» (22).

L'estremo del pericolo di vita corso motiva invece la connessione della clemenza penale a chi durante l'occupazione tedesca ospitò in casa il comando regionale piemontese, sottrasse all'arresto elementi del C.L.N., e nascose armi; in quest'ultimo caso per l'autore di queste azioni viene coniato il titolo di «collaboratore civile» (23).

Nel panorama di una limitata applicazione giurisprudenziale dei decreti di amnistia in virtù di un'interpretazione restrittiva dei requisiti stabiliti dal legislatore, come una sorta di voce contraria, spicca una sentenza che ammette genericamente il beneficio per «chi ha partecipato alla lotta contro i tedeschi». Si prescinde dall'idoneità dell'atto, dal momento che pochi - si dice nella motivazione della sentenza - appaiono gli atti realmente «idonei ad intralciare la poderosa macchina tedesca». Si ritiene infatti «opportuno», e coerente con lo «spirito» delle «amnistie della Liberazione», considerare che l'attività bellica non è soltanto quella squisitamente militare, ma tutto il complesso di «attività indispensabile perché un esercito possa esistere come organismo» (24).

La giurisprudenza sembra essere restrittiva e negare l'applicazione della clemenza penale soprattutto quando i fatti connessi alla lotta partigiana rivestono in tutto o in parte le caratteristiche dei delitti comuni. Esempio di quest'ultima tendenza la decisione che stabilisce che devono essere esclusi dall'amnistia non solo l'omicidio consumato ma anche quello tentato (25). Con una tecnica interpretativa del fine dell'agente, frequente nella giurisprudenza in tema di applicazione dei decreti di amnistia, la Cassazione esclude dal beneficio coloro i quali, «pur avendo espletato in altre occasioni attività partigiana, abbiano commesso i concreti reati» - (la rapina) - «ad essi addebitati per fine di lucro e non per un fine nazionale» (26).

In quest'ultima sentenza risalta in modo particolare l'ottica formalistica dell'ordine giudiziario, intenzionato a privilegiare il momento di conservazione di certi valori - in questo caso la proprietà - rispetto alla volontà del legislatore di obliare fatti di reato connessi alla lotta partigiana, e da essa per così dire imposti (estorsioni, requisizioni, rapine a scopo di rifornimento).

Nello stesso senso un'altra decisione afferma che «le sottrazioni a scopo di profitto di beni in danno dell'amministrazione ferroviaria dello stato durante l'occupazione tedesca sono punibili, anche se si uniformavano agli incitamenti radiofonici e alle esortazioni della stampa del governo legittimo». Si riconosce cioè la rilevanza penale dei fatti, e solo contingenze eccezionali in questo caso sembrano imporre alla magistratura la concessione del beneficio; si stabilisce però che «resta da verificare che i reati siano stati commessi al fine di sottrarre la Patria all'invasore tedesco e restituire al popolo le libertà conculcate dal regime fascista» (27).

Un'altra non secondaria scelta tecnica giurisprudenziale per limitare l'area di applicabilità della

clemenza, è rappresentata dall'esclusione delle amnistie nei confronti degli imputati che risultino delinquenti abituali e professionali; laddove questa operazione consente di restringere immediatamente, con un provvedimento di carattere generale, il numero degli «aventi diritto al beneficio» (28).

Anche in coincidenza con il mutamento del quadro politico dopo l'estromissione delle sinistre dal governo, con il delinarsi della repressione anticomunista, e, di conseguenza, anche antipartigiana, sembra consolidarsi la tendenza giurisprudenziale volta a limitare l'applicabilità dei decreti di amnistia, in virtù della restrizione del concetto di attività partigiana passibile del beneficio. Tra le sentenze esemplari di questo orientamento, quella che stabilisce che il decreto del 1944 si applica soltanto «alla lotta armata contro il nemico e a quegli atti che si dimostrino di un certo rilievo», negando tale caratteristica all'operato delle «staffette» (29).

Nello stesso senso, in virtù della richiesta del «compimento di un fatto d'arme», la Cassazione esclude dalla clemenza «chi ha ricoverato individui ricercati dalle S.S. tedesche, ha svolto azioni di collegamento e di propaganda; e mediante le sue prestazioni ha reso possibili diversi sabotaggi» (30).

- L'amnistia Togliatti.

L'amnistia che nel dopoguerra non solo sembra rivestire un grande interesse teorico e politico, ma anche avere più rilevante applicazione, è indubbiamente il decreto presidenziale 22.6.1946, n. 4 (31), emanato in occasione della proclamazione della Repubblica, e noto come «amnistia Togliatti». Mario Bracci, uno dei diciotto ministri del Gabinetto De Gasperi che discusse e approvò il decreto, in un intervento del 1947 ricostruì il complesso clima politico - che in questo lavoro resta necessariamente sullo sfondo - che ispirò il decreto di amnistia diretto a porre nell'oblio non solo i reati connessi all'attività partigiana (come nel caso del provvedimento del 1944), ma anche i reati legati alla collaborazione con i tedeschi invasori, seppure con le eccezioni che vedremo. Il motivo principale alla base del decreto sta nell'inevitabilità del reinserimento nella vita nazionale di quelli che la Relazione Togliatti definisce «travolti da passione politica, o ingannati da propaganda menzognera... giovani resi incapaci da venti anni di dittatura di distinguere il bene dal male». La clemenza penale viene dunque estesa anche ai delitti politici commessi dai fascisti, dal momento che, nelle intenzioni del legislatore, l'Italia repubblicana non deve «incoraggiare la tradizione medioevale del bando» nei confronti dei tanti che a vario titolo furono comunque «compromessi» col passato regime. E ancora un'ottica di legalità democratica sembra ispirare quella che Bracci definisce «necessità di combattere il fascismo accertando le responsabilità dei singoli», evitando la logica della proclamazione delle «responsabilità storiche del movimento» (32) che avrebbe finito per imporre l'emarginazione e la persecuzione indiscriminata, e non quel «rapido avviamento del paese a condizioni di pace politica e sociale» alla base della Relazione Togliatti (33).

Il decreto di amnistia ha dunque per oggetto i delitti politici a prescindere dalla finalità «antifascista» dell'agente; si ammette infatti l'estensione del beneficio ai «delitti politici commessi collaborando con l'invasore tedesco» lasciando al giudice il compito dell'accertamento dell'indole politica del reato. Ancora i «principi ispiratori del decreto» sono richiamati dalla Relazione Togliatti per motivare l'esclusione della clemenza per i «casi più gravi», quelli commessi da persone rivestite di elevate funzioni di direzione civile e politica o di comando militare, «perché grave sarebbe stato il contrasto con la coscienza popolare e con i principi stessi dell'equità». Il beneficio non viene esteso neppure agli autori di stragi, saccheggi,

sevizie particolarmente efferate, e laddove il movente sia stato il «fine di lucro». Dalla clemenza è escluso anche l'omicidio politico, salvo che sia stato commesso prima del 31.7.1945 nelle condizioni previste dall'art. 1 del decreto luogotenenziale 17.11.1945, n. 719, cioè «in lotta contro il fascismo». L'intenzione del legislatore viene chiarita dalla Relazione, «si è partiti dalla considerazione che non sarebbe stato giusto perseguire e punire atti anche gravi commessi, per una specie di forza d'inerzia del movimento insurrezionale antifascista, anche dopo che i singoli territori erano passati all'amministrazione alleata» (34).

La Relazione contiene anche un'indicazione esemplificativa dei delitti politici che si vogliono «coperti» dall'amnistia: «l'attività delittuosa di determinati individui o gruppi che si richiamassero al movimento separatista siciliano, i fatti commessi in occasione di conflitti politici e sociali, i tentativi di ricostituzione del partito fascista» da Togliatti definiti, nel 1946, «non numerosi» - e i fatti di «non grave criminalità» (35).

L'intenzione del legislatore di ricomporre la spaccatura esistente nel paese fra coloro che avevano militato nelle sponde opposte attraverso un provvedimento di amnistia solleva ampie critiche, soprattutto alla luce delle prime applicazioni giurisprudenziali. Sono particolarmente accese le accuse mosse al governo da Carlo Galante Garrone e da Domenico Peretti Griva, che sembrano concordare che al fine della «pacificazione» sarebbe stata più adatta un'opera di «giustizia distributiva», e non quel «perdono agli indegni» che segue l'applicazione del decreto (36). Si rileva infatti, quasi subito che «alcuni gravissimi reati esclusi dall'amnistia se commessi da delinquenti comuni, trovano un ampio perdono se commessi da criminali fascisti in occasione della loro attività di collaborazione» (37). Quest'ultimo giudizio è peraltro motivato da un più generale atteggiamento della magistratura, che, a parte le applicazioni giurisprudenziali del decreto di amnistia, sembra operare una generale sanatoria dei crimini fascisti - non applicando ad esempio il decreto luogotenenziale 27.7.1944, n. 519, diretto a colpire questi crimini - e, in seguito, una dura repressione antipartigiana (38).

A parte le considerazioni più specificatamente politiche circa il generale atteggiamento della magistratura nei confronti dei delitti commessi dai fascisti, la dottrina penalistica, già all'indomani dell'emanazione del decreto di amnistia, ne rileva i difficili nodi tecnico-interpretativi e l'inadeguatezza a raggiungere lo scopo della pacificazione sociale, anche se in teoria si definisce «generoso» lo scopo del legislatore di «ricomporre l'unità nazionale» (39). Altri interventi tendono invece ad «assolvere» il legislatore dall'accusa di aver formulato disposizioni legislative carenti ed oscure, e preferiscono addebitare all'ordine giudiziario quel risultato dell'interpretazione del decreto concretizzatosi in una sanatoria dei crimini fascisti (40). I dati statistici pubblicati da Bracci nel 1947 sembrano già confermare questo giudizio; dei 7061 politici amnistiati ai sensi dell'art. 1 e 2 del decreto, 153 sono i partigiani, e 4129 i fascisti; ai sensi dell'art. 3 gli amnistiati sono 2973, tutti fascisti (41).

Anche il tono della circolare inviata da Togliatti il 2.7.1946 è esemplare del tentativo del guardasigilli di «evitare un'interpretazione del decreto piuttosto larga», che a pochi giorni dall'emanazione del decreto la magistratura già sembra adottare. Ed è quasi intimativo l'invito rivolto all'ordine giudiziario di «attenersi allo spirito stesso della legge che prevede condanna ai criminali fascisti», per correggere una tendenza giurisprudenziale orientata in tutt'altra direzione (42).

Ma la dimostrazione più precisa dell'inefficacia dello strumento dell'amnistia ai fini della ricomposizione della vita nazionale, è fornita dal decreto 6.9.1946, n. 96, con il quale il governo stabilisce il divieto di emettere mandati di cattura o di arresto - e a disporre la revoca di quelli già emessi - contro i partigiani per i fatti da questi ultimi commessi durante l'occupazione nazifascista. Questa disposizione è un segnale palese che le amnistie non hanno raggiunto lo

scopo prefisso (43); al contrario le «patrie galere» sono piene soprattutto di partigiani in stato di carcerazione preventiva per reati commessi durante la lotta di Liberazione (44).

Venendo all'analisi dei profili giurisprudenziali dell'applicazione del decreto, seguiremo le tecniche interpretative dei nodi concettuali del provvedimento; tra questi la nozione di delitto politico, le caratteristiche di quelle «elevate funzioni» che in teoria imporrebbero l'esclusione dal beneficio, la definizione degli «atti rilevanti», o delle «sevizie particolarmente efferate», la connessione del delitto politico con il delitto comune. Dall'esame degli indirizzi della Cassazione dovrebbe così essere verificata la congruità della generale tesi storiografica dell'assoluzione dei «militi delle brigate nere» e della condanna dei partigiani.

Generalmente la nozione di delitto politico è intesa secondo gli schemi trasmessi dall'art. 8 del codice Rocco (45); e per quanto riguarda la connotazione politica del delitto secondo il profilo soggettivo dell'autore, si ammette esplicitamente che il beneficio è da estendere «a tutti i delitti commessi per motivi fascisti o valendosi della situazione politica creata dal fascismo» (46).

Tra i reati commessi «per motivi fascisti» ritenuti passibili di amnistia è compresa anche l'«insurrezione del 1922»; uno dei più importanti beneficiati è Bottai (47).

Abbiamo accennato che il decreto prevede l'esclusione della clemenza penale per i delitti più gravi, commessi da persone rivestite di elevate funzioni di direzione civile e politica o di comando militare. A questo proposito la Cassazione stabilisce in via generale «la necessità di un'indagine, caso per caso, sulla concreta situazione di fatto e di diritto» nella quale l'imputato abbia agito; non si ritiene «l'elevatezza delle funzioni sufficiente di per sé a escludere il beneficio», e si esige «la consumazione di fatti concreti di aiuto politico o militare al nemico» (48), da accertare «caso per caso» (49).

Con un'ottica che finisce per estendere l'applicazione del beneficio agli imputati fascisti anche oltre le previsioni normative, molte sentenze pretendono la dimostrazione che le elevate funzioni siano state esercitate «in modo specifico e concreto» (50).

E muovendosi in questa direzione la Cassazione stabilisce anche che «non può dirsi senz'altro che gli atti di violenza o di prepotenza commessi da gerarchi fascisti fossero manifestazioni delle funzioni di direzione loro attribuite» (51), e concede amnistia.

Un contrasto giurisprudenziale si registra a proposito della posizione e delle eventuali «elevate funzioni» di un direttore di un giornale politico del passato regime che abbia «collaborato attivamente scrivendo una lunga serie di articoli di propaganda». Una prima decisione della Cassazione individua nel comportamento di un direttore con tali caratteristiche un incarico di «iniziativa legata alle responsabilità della persona tale da concretizzarsi in un aiuto politico al nemico» (52).

Al contrario due sentenze successive stabiliscono che non ci si deve fondare sulla «presunzione di responsabilità» contenuta nel decreto, se il direttore di un giornale, nell'esercizio delle sue funzioni, non ha compiuto atti concreti di collaborazionismo col tedesco invasore» (53). E ancora si concede il beneficio a Vito Mussolini, direttore del quotidiano «Il popolo d'Italia» e della scuola di mistica fascista, in virtù della distinzione tecnica tra «collaborazione col tedesco invasore da parte di persona rivestita di elevate funzioni» - non passibile di amnistia - e «atti rilevanti» diretti a mantenere in vita il regime fascista», suscettibili di clemenza (54). La Suprema Corte ammette che l'imputato «ha contribuito a mantenere in vigore, con atti irrilevanti, il regime fascista», senza peraltro commettere, con questo, «ipotesi di rilievo riguardo alla collaborazione col tedesco invasore»; e fornisce un'interpretazione così «benigna» del decreto, da «considerarsi una vera e propria violazione di legge» (55). La dottrina sembra infatti sostenere che il legislatore, con la locuzione «persone rivestite di elevate funzioni, abbia voluto riferirsi a coloro che avevano poteri di iniziativa e discrezionalità da cui "potevano" - (corsivo

dell'autore) - scaturire determinate responsabilità, senza peraltro richiedere che da questi poteri sia effettivamente derivata la condizione che osta la concessione del beneficio» (56).

Nonostante le perplessità sollevate dalla penalistica, la Cassazione in concreto ammette che il provvedimento di clemenza può essere esteso all'ex presidente del Tribunale speciale per la difesa dello stato (57); ad un ex prefetto della repubblica di Salò (58); ad un comandante militare regionale (59); al comandante dell'Opera Nazionale Balilla, «che educava la gioventù» (60).

Per quanto riguarda la concessione dell'amnistia ai presidenti dei tribunali straordinari provinciali, una prima decisione nega a costoro il beneficio, in quanto sanziona la «presunzione assoluta di collaborazione a carico dei componenti di questi organi «giudiziari», persone rivestite di elevate funzioni di direzione civile» (61).

Una successiva sentenza puntualizza che i membri di questi tribunali non sono esclusi dall'amnistia per il solo fatto di aver assunto la carica, ma solo quando sia dimostrato che nell'esercizio concreto di questa funzione hanno partecipato a fatti che danno motivo ad «esclusioni oggettive, come la pronuncia di condanne a morte poscia eseguite» (62).

E si finisce per ammettere il beneficio anche al fatto di chi in questi tribunali esercitò la funzione di «pubblico accusatore», dal momento che non si ravvisano gli estremi del collaborazionismo in questa carica (63).

L'indagine sulla effettiva realizzazione di «fatti concreti», e l'esclusione della «presunzione di responsabilità» a carico degli imputati fascisti, consentono alla Cassazione di applicare il beneficio al «commissario federale intervenuto ai rastrellamenti ordinati dall'autorità politica, non per ragioni della sua carica, ma allo scopo di evitare fatti di sangue e di saccheggio» (64); al sottosegretario agli interni del passato regime, perché nell'esercizio delle sue funzioni non ha compiuto, per la Suprema Corte, «fatti concreti» di collaborazionismo o diretti a mantenere in vigore il regime fascista (65); al «piccolo gerarca di un piccolo luogo suburbano (Monza), potente bensì in quel centro, ma insignificante del tutto fuori di esso», anche se accusato come autore di stragi (66); al capoprovincia «che assunse la carica per le insistenti pressioni dei fascisti locali... ma provvide a che la vita si potesse svolgere in modo normale e l'ordine e la legalità venissero osservati» (67).

Riconoscere, a poca distanza dalla Liberazione, ad un capoprovincia fascista il ruolo di tutore della legalità, sembra giustificare quanto ha scritto, con grande efficacia, Piero Calamandrei, dimostrando in quale misura «i magistrati, rimasti attaccati al filo illusorio della continuità giuridica, si siano fatti, senza volerlo, i restauratori della legalità fascista, e abbiano quindi trovato in essa, unica formalmente rimasta in piedi, gli argomenti per assolvere i militi delle brigate nere e per condannare i partigiani» (68).

Come accennato, tra le condizioni ostative alla concessione della clemenza, il decreto, all'art. 3, prevede la partecipazione dell'imputato ad operazioni nelle quali siano stati commessi fatti di strage, sevizie particolarmente efferate, omicidio e saccheggio. I fatti contemplati dal legislatore vengono intesi dalla Cassazione come caratterizzati da «manifesta e singolare gravità»; l'espressione «siano stati commessi» viene interpretata come condizione che esclude l'applicabilità del beneficio solo quando i gravi delitti siano stati effettivamente consumati, e non solo tentati, dal momento che si stabilisce che «non può equipararsi il danno effettivo a quello potenziale» (69).

In pratica, con questa affermazione si allarga in via generale l'area di estensione della clemenza, con il significativo e rilevante risultato di dichiarare estinta l'azione penale per i numerosi casi di tentato omicidio (70), e anche di omicidio preterintenzionale (71).

Più articolata e contraddittoria l'interpretazione giurisprudenziale della causa ostativa delle

«sevizie particolarmente efferate». Un primo indirizzo stabilisce che il legislatore ha voluto riferirsi non solo ai «supplizi e strazianti torture», ma anche a tutte le «sofferenze fisiche e morali di una certa entità inflitte con feroce crudeltà (72); non le sole «torture vere e proprie», ma anche i «tormenti tutti inflitti in maniera disumana e spietata» (73).

Ma queste premesse di carattere generale vengono per così dire smentite da un numero elevato di decisioni che graduando le sofferenze limitano la nozione di «sevizie particolarmente efferate», interpretando la definizione normativa in direzione opposta alla volontà del legislatore. In questo senso, quasi con stupore, si legge la minuziosa descrizione di orribili tormenti fisici e morali inflitti dai nazifascisti, che per la Cassazione non costituiscono «sevizie particolarmente efferate», e quindi non ostano alla concessione dell'amnistia.

Rimandando alle opere che si sono soffermate diffusamente su queste sentenze specificatamente interpretative la nozione di «sevizie particolarmente efferate», ricordiamo, a titolo d'esempio dell'ottica culturale dell'ordine giudiziario, la decisione che estende l'applicabilità del beneficio alla violenza carnale aggravata da particolare crudeltà d'esecuzione a danno di una partigiana ad opera di più brigatisti neri; condotta questa giudicata dalla Suprema Corte non una «sevizia particolarmente efferata» ma «soltanto (sic) la massima offesa all'onore e al pudore di una donna, anche se essa abbia goduto di una certa libertà essendo staffetta dei partigiani» (74).

Per quanto riguarda la connessione del delitto politico con i delitti comuni, come accennato, il decreto nega l'applicabilità dell'amnistia all'omicidio, a meno che questo non sia stato commesso prima del 31.7.1945 e in circostanze di lotta contro il fascismo.

Queste disposizioni comportano difformità di applicazione, oltre che in relazione al tempo del commesso reato, anche in relazione alle modalità di esecuzione e alle finalità dell'agente.

Alcune sentenze escludono il beneficio per chi catturò partigiani con la consapevolezza che sarebbero stati fucilati (75); o per chi «partecipò a rastrellamenti... che costituivano un'attività collettiva, e tutti coloro che vi partecipavano concorrevano a cagionare gli omicidi commessi durante i rastrellamenti» (76).

Ma un gran numero di decisioni richiede la commissione dell'atto materiale di uccidere, la prova specifica di aver personalmente e direttamente ucciso, il dolo - esemplare l'argomentazione che l'imputato non poteva prevedere la fucilazione del condannato - il nesso di causalità; con la conseguenza di restringere la sfera dei delitti che ostano alla concessione della clemenza.

In questo senso una decisione stabilisce che per la sussistenza della condizione ostativa non basta «l'aver voluto l'uccisione di una persona, ma che la volontà sia rivolta alla consumazione del reato, ponendo in essere atti o fatti» (77). Analoga concessione dell'amnistia da parte della sentenza che intende l'uccisione di alcuni partigiani come «conseguenza non voluta del rastrellamento» (78); e Galante Garrone, a proposito di queste decisioni, si chiede ironicamente quale può essere la conseguenza «voluta» dei rastrellamenti, se non la morte di partigiani (79). E' esclusa la causa ostativa nel fatto di chi partecipò ai rastrellamenti con il ruolo di «infermiere al posto di medicazione» (80); e nel fatto di chi fece «la semplice guardia al camion dei militi» (81).

In questi due casi la concessione del beneficio viene motivata sul piano giuridico con la necessità di un «rapporto di casualità» tra i fatti. Nello stesso senso si ritiene che non ricorra l'esclusione dell'amnistia per omicidio nel caso in cui «il colpevole non prese parte attivamente all'operazione e l'omicidio fu imprevisto e dovuto alla fuga della vittima» (82).

Questa ricerca dello stretto rapporto causa-effetto sembra motivare una decisione particolare a proposito di «reati commissivi impropri». La Cassazione stabilisce infatti che non costituiscono «causa preclusiva» la clemenza i «comportamenti individuali passivi dei responsabili di fronte

agli ordini e alle imposizioni degli organi di governo». In pratica si applica il beneficio al fatto di tre giudici che per rappresaglia firmarono la condanna a morte di cinque partigiani; infatti il comportamento di questi «giudici» viene addebitato «all'ostinazione del presidente del tribunale straordinario» (83), e non alla loro volontà di uccidere partigiani.

Anche il problema della prevalenza della caratterizzazione comune sul delitto politico - esemplare il fine di lucro che in teoria impone l'esclusione dal beneficio - viene risolto dalla giurisprudenza con interpretazione che esige che, il «fine di lucro» o qualunque altro fine «personale», privato, comunque non politico, sia stato la «finalità principale, se non esclusiva, del reato» (84).

Data questa premessa di carattere generale non si ravvisa lo scopo di lucro quando in occasione del rastrellamento i brigatisti neri perquisiscono alcuni individui «sospetti» e li derubano del portafogli (85).

Anche «l'estorsione di un'automobile» commessa da un gerarca fascista viene considerata passibile di amnistia (86); e analogamente si ritiene irrilevante ai fini dall'applicazione del decreto il fatto che in una delle perquisizioni compiute da un imputato della g.n.r. «occasionalmente e non per un fine preordinato», vengano «involati pochi preziosi e indumenti» (87).

Forzando la lettera e lo spirito della disposizione normativa la Cassazione ammette che il delitto comune - tale, in questo caso, è definita la rapina - è compreso nell'amnistia politica «se connesso, sia pure occasionalmente, con il collaborazionismo» (88). E ancora più esplicitamente si afferma che «il fine di lucro, connaturale in ogni reato contro la proprietà, non esclude l'applicazione dell'amnistia quando si tratti di reati connessi al collaborazionismo» (89). Ma la decisione che appare più vistosamente contraria alle direttive del legislatore dell'Italia repubblicana, è quella che stabilisce che non sono esclusi dalla clemenza penale neppure gli «atti di depredazione commessi dalle S.S., quando vi sia il dubbio di una volontà di illecito profitto che si accompagnasse a quella di rendere opera utile al nazifascismo» (90). In pratica sembra che per la Cassazione la convinzione dei nazifascisti di «giovare alla causa» saccheggiando paesi, realizzi una sorta di condizione di non punibilità, o almeno elimini le conseguenze penali dei gravi delitti commessi.

- La depoliticizzazione delle azioni partigiane.

Accanto a questa giurisprudenza che fin dall'indomani della Liberazione tende a concretizzarsi in una sorta di «giustizia politica», che, pur senza abbandonare il terreno squisitamente tecnico-giuridico, assolve i crimini nazifascisti, si individua un indirizzo interpretativo che, in virtù della stessa ottica formalistica, in una deformante prospettiva considera fascisti e antifascisti sullo stesso piano: la legge penale comune.

Di questa seconda tendenza giurisprudenziale appare esemplare una decisione che dichiara che l'omicidio «esula dal fine politico»; «fine politico» che - secondo un'interpretazione risalente - viene inteso come «intento di favorire la idealità di un partito nell'interesse dello stato». Dalla ricostruzione dei fatti occorsi contenuti nella motivazione si evince che l'omicidio in questione era stato «determinato da fini politici», un episodio della guerra; ma la Cassazione esclude l'amnistia considerando il fatto un «delitto comune», senza comprendere il senso della lotta civile che aveva segnato la sconfitta del fascismo; infatti nella logica tecnico-giuridica della Suprema Corte «nulla rileva che il colpevole fosse partigiano e la vittima fascista» (91).

La stessa ottica formalistica sembra ispirare la decisione che limita l'applicazione della clemenza,

non ritenendo passibile del beneficio l'«eliminazione di un testimone al fine di evitare l'obbiettivo opera della giustizia nell'esame di un delitto sia pure commesso a fini politici» (92). Analogamente non si individua il «movente politico di lotta contro il fascismo» nel fatto dell'«omicidio commesso per ragioni di odio di classe», secondo un indirizzo giurisprudenziale interpretativo ormai risalente e mai superato, quello di affermare indirettamente la natura di delitto comune dei fatti provocati dall'«odio di classe» (93).

Si delinea un orientamento che in definitiva tende a ridurre a delinquenza comune - e a negare l'applicabilità della clemenza penale - le azioni commesse dai partigiani nei mesi e anni della lotta contro i nazifascisti; mentre, al contrario, il collaborazionismo con il nemico invasore è generalmente riconosciuto come delitto politico, passibile di amnistia.

In fondo, gli altri provvedimenti di clemenza che seguono l'«amnistia Togliatti» sono un segno palese che la volontà del legislatore di obliare i fatti di reato commessi dagli antifascisti, oltre a quelli, non gravi, commessi dai fascisti, è andata largamente disattesa.

Un provvedimento emanato nel 1947 appare ispirato dalla volontà del legislatore di «alleggerire» la complessa macchina della giustizia penale, ponendo nell'oblio i reati riguardo ai quali si sia verificata «sospensione del provvedimento o della esecuzione per causa di guerra». Sotto il profilo soggettivo il beneficio riguarda gli imputati che abbiano prestato servizio nelle Forze Armate, nei reparti delle Forze alleate e dei partigiani durante la guerra di Liberazione, oppure siano stati internati nei campi di concentramento nemici.

L'«amnistia per i deportati» riceve un'applicazione giurisprudenziale piuttosto restrittiva, almeno a giudicare dalla sentenza della Cassazione che esclude dal beneficio i deportati nei campi di lavoro in Germania. Una nota critica dimostra come la decisione «crei disparità, andando contro le intenzioni del legislatore di non perseguire chi si è inserito nella vita civile.» Secondo l'autore della nota il decreto di amnistia, non usando l'espressione «internato in campo di concentramento», vuole riferirsi a tutti i deportati, anche a quelli in campi di lavoro coatto (94). Ma la di là delle perplessità sollevate dalla dottrina, la Cassazione preferisce adottare criteri interpretativi piuttosto restrittivi sotto il profilo soggettivo, per negare in concreto, in un numero elevato di casi, il beneficio (95).

A differenza dell'«amnistia dei deportati», che non è uno specifico provvedimento di clemenza «politica», cioè rivolto ad obliare in modo esplicito delitti politici, il successivo D.P.R.

9.2.1948, n. 32. menziona direttamente questi ultimi particolari illeciti penali, con l'eccezione dei più gravi delitti contro la Personalità

dello Stato e dei reati previsti dall'art. 3 del D.L. 10.5.1945, n.

34, che punisce la detenzione abusiva di armi da guerra e di esplosivi dopo che sia trascorso il termine di consegna alle autorità competenti.

Riveste un particolare interesse un intervento dottrinale che accompagna la pubblicazione del decreto sulla rivista «Archivio Penale», e che mette in luce il contrasto tra le intenzioni del legislatore e il risultato effettivo di questa amnistia politica, specie alla luce delle applicazioni giurisprudenziali.

Si sostiene infatti che il nodo interpretativo e il compito della definizione di delitto politico demandati all'autorità giudiziaria vanificherebbero la volontà del legislatore di rinunciare alla punizione dei delitti commessi dai partigiani.

Questi ultimi sembrano invece destinati a «restare nelle patrie galere», dal momento che, alla luce del testo del decreto e delle sue applicazioni, è difficile individuare una sorta di «delitto politico base» commesso da un partigiano; la giurisprudenza avrebbe infatti inteso le azioni

partigiane come delitti comuni. Al contrario, il delitto politico specifico dei fascisti - il collaborazionismo - avrebbe trovato una sua definizione tecnica sia sul piano normativo che su quello giurisprudenziale, sarebbe stato sempre ritenuto un delitto politico, e per questo passibile di amnistia.

In questo senso, con una notevole dose di ironia, si suggerisce la costruzione dogmatica di un delitto politico di «partigianismo» da affiancare al «collaborazionismo» commesso dai fascisti, per poter estendere anche ai partigiani la clemenza penale. A dimostrazione esemplare del fatto che le azioni legate alla lotta contro il nazifascismo sono state considerate alla stregua di delitti comuni - e quindi escluse dall'amnistia - si riporta una sentenza della Cassazione che nega l'applicabilità del beneficio al partigiano accusato di un reato contro il patrimonio, dal momento che mancherebbe il fine politico cui connettere il fatto, anche se nel caso concreto si trattava di un furto di viveri per continuare la lotta contro il nemico.

E ancora a titolo di esempio si cita invece l'orientamento giurisprudenziale in tema di collaborazionismo, per dimostrare che gli autori di questo reato sono i «naturali» destinatari dei provvedimenti di amnistia politica (96).

A conferma di questa tesi si leggono diverse sentenze che estendono il beneficio agli autori di delitti politici legati al collaborazionismo anche gravi, in alcuni casi addirittura puniti con la morte, in seguito commutata in ergastolo (97).

Mentre, al contrario, si nega l'applicazione del decreto al fatto di alcuni partigiani ritenuti colpevoli di detenzione di armi da guerra ed esplosivi; la Cassazione non ravvisa infatti in questa condotta l'esistenza del «movente politico»; e non coglie il dato che l'uso delle armi era condizione irrinunciabile per condurre la lotta contro il nemico, e che anche dopo la Liberazione si erano verificati numerosi episodi di rifiuto a consegnare il materiale bellico alle autorità da parte di ex partigiani (98).

Un nuovo decreto di amnistia sembra presentarsi proprio come una sorta di correttivo alle condanne che seguono i frequenti rinvenimenti di armi nascoste dai partigiani. Infatti il D.P.R. 27.12.1948 prevede la concessione di amnistia e indulto in materia di abusiva detenzione di armi e materiale bellico, senza peraltro anettere a queste condotte una qualche connotazione politica (99).

Come accennato, questa è da sempre l'ottica giurisprudenziale; i giudici, interpretando i decreti di amnistia, non fanno o non vogliono cogliere la realtà politica che ispira le azioni partigiane durante la lotta contro i nazifascisti. I furti, le estorsioni, le rapine, i sequestri di persona, e anche reati meno gravi, commessi dagli antifascisti durante la guerra di Liberazione e nei mesi immediatamente successivi, sono ricondotti alla forma giuridica dei delitti comuni. L'ordine giudiziario senza comprendere o senza voler comprendere la volontà politica del legislatore, si rifiuta generalmente di dichiarare estinti i reati commessi per la «necessità di lotta» contro i nazifascisti.

A questo proposito pare opportuno accennare alle scelte tecniche che consentono questa operazione di riduzione a delinquenza comune delle azioni commesse dai partigiani; in primo luogo la limitazione della nozione di delitto politico, e quindi dell'operatività della clemenza penale. In questo senso la Cassazione distingue tra «fine» e «pretesto» politico, stabilendo che «per poter qualificare come politico un reato occorre che questo sia determinato da un fine politico non essendo sufficiente un pretesto politico». Per la Suprema Corte agisce «per pretesto e non per fine politico chi commette una rapina con sequestro di persona in danno di presunti collaborazionisti, e dopo aver distribuito parte del bottino a vittime dei nazifascisti divide il resto con i suoi vicini» (100).

L'interpretazione di alcuni episodi della lotta antifascista alla luce codicistica di delitti comuni in

nome di una concezione formalistica di «applicazione della legge», si traduce in un non secondario contributo giurisprudenziale al cosiddetto «Processo alla Resistenza», soprattutto all'indomani del 1948.

E' infatti in questo periodo che davvero inizia a diventare nutrito e univoco l'indirizzo giurisprudenziale che attraverso l'operazione tecnico-giuridica di offrire una nozione estremamente ristretta di delitto politico, di fatto finisce per ricomprendere i fatti occorsi nella delinquenza comune, negando l'applicabilità dei decreti di amnistia; mentre, peraltro, le autorità inquirenti, in seguito a denunce di privati o della polizia giudiziaria, iniziano una dura repressione antipartigiana (101).

Emblematica delle sentenze che tendono a limitare la nozione di delitto politico, quella che stabilisce che la «locuzione reati comuni non si contrappone alla categoria dei reati politici in genere, ma soltanto a quella categoria di reati compiuti durante l'occupazione nemica per la necessità della lotta contro i tedeschi e fascisti»; con la ovvia conseguenza che tutto quello che non rientra in questa specifica e limitata accezione di delitto politico rappresenta una forma di delinquenza comune (102).

#### NOTE.

1) Confer tra gli altri, C. Pavone, "La continuità dello stato. Istituzioni e uomini", in A.A. V.V., "Italia, 1945-48. Le origini della Repubblica", Torino, 1974, p. 73 segg.

2) P. Calamandrei, "Restaurazione clandestina", in «Il ponte», 1947, p. 965-6.

3) Laddove ci si vuole opporre alla ambigua logica della «continuità costituzionale, alla quale solo pochi onesti valentuomini hanno creduto in buona fede, mentre per i più scaltri è stata fino all'ultimo un insidioso pretesto per intorbidare le acque». P. Calamandrei, "Restaurazione clandestina" cit., p. 683.

4) Confer G. Neppi Modona, "Il problema della continuità dell'amministrazione della giustizia dopo la caduta del fascismo", in AA. V.V., "Giustizia Penale e guerra di Liberazione", Milano, Angeli, 1984, p. 30.

5) Così S. Testori, "La «repressione antipartigiana» e la magistratura piemontese (1946-1959)", Ibid., p. 193.

6) Sull'argomento D.L. Bianco, "Partigiani e C.L.N. davanti ai tribunali civili", in «Il ponte», 1947, p. 1033 segg.

7) Una recente messa a punto del problema in G. Neppi Modona, "Il problema", cit. p. 29.

8) Relazione e testo del decreto in "Lex. Le leggi luogotenenziali. 8 Settembre 1943-31 Dicembre 1944", p. 152.

9) Confer "Lex", 1945, I, p. 275.

10) Cass. 17.1.1945, in «Giustizia Penale», 1945-6, col. 6.

- 11) Cass. 28.5.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 1088.
- 12) Tribunale supremo militare, 10.7.1945, in «Archivio Penale», 1946, II, p. 249.
- 13) Cass. 28.1.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 660.
- 14) Cass. 27.12.1945, in «Archivio Penale», 1946, II, p. 458. Confer anche "Massimario", in «Giustizia Penale», 1945-6, col. 357.
- 15) Tribunale supremo militare, 9.7.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 952.
- 16) Cass. 26.4.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 887.
- 17) Tribunale di Modena (senza data), in «Critica Penale», 1946, p. 210.
- 18) Cass. 26.3.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 887.
- 19) Tribunale di Bologna, 15.12.1945, in «Critica Penale», 1946, p. 27.
- 20) Cass. 7.2.1946, in «Giustizia Penale», 1945-6, II, col. 328.
- 21) Tribunale militare territoriale Roma, 27.12.1944, in «Giustizia Penale», 1946, II, col. 380.
- 22) G. Sabatini, "L'ammnistia della Liberazione e la guerra psicologica", Ibid.
- 23) Cass. 21.6.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 1087; analogamente «è applicabile l'ammnistia a chi prova di avere svolto attività, sia pure come civile, per frustrare l'attività bellica delle truppe tedesche». Cass. 12.7.1946, Ibid, p. 1088.
- 24) Tribunale di Torino, 3.1.1946, in «Giustizia Penale», 1945-6, II, col. 377 e nota a sentenza che approva i criteri «larghi» che ispirano la motivazione, Ibid.
- 25) Cass. 30.4.1945, in «Giustizia Penale», 1945-6, II, col. 38.
- 26) Tribunale militare territoriale di Roma 13.1.1946, in «Archivio Penale», 1946, II, p. 253.
- 27) Tribunale di Bologna, 16.11.1945, in «Critica Penale», 1946, p. 99.
- 28) Tribunale di Modena, (senza data), in «Critica Penale», 1946, p. 226.
- 29) Cass. 26.10.1948, in «Rivista Penale», 1949, p. 66.
- 30) Cass. 7.3.1948, in «Giustizia Penale», 1949, II, col. 716.
- 31) Testo del decreto e Relazione, in Lex, 1946, XXXII-I, p. 722.

- 32) M. Bracci, "Come nacque l'amnistia", in «Il ponte», 1947, p. 1090.
- 33) Confer "Relazione Togliatti", in "Lex" cit., p. 726.
- 34) Ibid., p. 725.
- 35) Ibid., p. 724.
- 36) D. R. Peretti-Griva, "Il fallimento dell'epurazione", in «Il ponte», 1947, p. 1081.
- 37) C. Galante Garrone, "Guerra di Liberazione (dalle galere)", Ibid. p. 1053.
- 38) Tra le prime osservazioni circa la «longanimità» della magistratura dell'Italia repubblicana verso i fascisti, quelle di P. Barile, "La magistratura si ribella alle leggi?", Ibid., p. 1073. P. Calamandrei, "Restaurazione clandestina" cit., p. 966. Su questo dato, analogamente, confer A. Battaglia, "I giudici e il processo alla Resistenza", in "I giudici e la politica", Bari, 1962, p. 107; Id., "I giudici e le sanzioni contro il fascismo", Ibid., p. 90 segg.; e, più recente, C. Pavone, "La continuità" cit., p. 452.
- 39) M. Berlinguer, "Incongruenze ed iniquità dell'amnistia", in «Giustizia Penale», 1945-6, II, p. 484 segg.. Tra gli interventi più specificatamente tecnici, contrari al decreto, N. Vitale, "Contro l'amnistia", in «Rivista Penale», 1946, p. 1053; A. Pioletti, "Osservazioni sul decreto di amnistia 22 Giugno 1946", n. 4 in «Archivio Penale», 1946, II, p. 471, segg.
- 40) G. Bernieri, "Incerta e faticosa applicazione delle recenti amnistie", in «Archivio ricerche giuridiche», 1948, p. 567; C. Galante Garrone, "Guerra di liberazione" cit., p. 1054-5.
- 41) M. Bracci, "Come nacque l'amnistia" cit., p. 1105.
- 42) Confer «Rivista Penale», 1946, p. 857; sulla circolare v. anche l'intervento fortemente critico di A. Battaglia, "Una cattiva legge e una cattiva circolare", Ibid., p. 852.
- 43) Ricorda questo decreto G. Neppi Modona, "Il problema della continuità", cit. p. 34.
- 44) Il dato generale è sottolineato da A. Battaglia, "I giudici e il processo alla Resistenza", cit., p. 110 segg.
- 45) Assise di Lucera, 5.8.1946, in «Giustizia Penale», 1945-6, II, col. 705.
- 46) Cass, 25A.1946, "Massimario Penale", 1946, col. 272.
- 47) Cass. 6.12.1946, in «Giustizia Penale», 1945-6, II, 697. La decisione suona come una sorta di corollario del fatto che un delitto commesso «per motivi fascisti», indipendentemente dalla rilevanza penale, è passibile comunque del beneficio.
- 48) Cass. 1.7.1946, «Foro italiano», 1946, II, col 158. Nota a sentenza contraria di A. Maliverni, "Amnistia ed elevate funzioni", in "Giurisprudenza italiana", 1946, II, 185, e autori

ivi citati.

49) Cass. 6.9.1946, in «Giustizia Penale», 1945-6, II, col. 697.

50) Cass. 3.8.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 1092.

51) Cass. 27.9.1946, in «Giustizia Penale», 1945-6, U, col. 697.

52) Cass. 27.7.1946, in «Giustizia Penale», 1945-6, II, col. 527.

53) Cass. 23.8.1946, Ibid, col. 672.

54) Cass. 18.7.1946, «Foro Italiano», 1946, II, col. 135.

55) G. Sabatini, "Amnistia e atti rilevanti", in «Giustizia Penale», 1945-6, II, col. 433; analogamente, E.B., "Nota a sentenza", Ibid., col. 440.

56) M. Pittaluga, "Nota a sentenza", in «Rivista Penale», 1946, p. 648. Al contrario, sostengono che perché sia escluso il beneficio deve essere provato che dall'attività di collaborazione siano scaturite precise responsabilità, De Mattia-Muceni, "Amnistia e indulto nel R.D. 22.6.1946", n. 4, Bologna, 1946, p. 20.

57) Cass. 30.10.1946, «Foro italiano», 1947, II, 35.

58) Cass. 2.2.1949, in «Giustizia Penale», 1949, col. 296.

59) Tribunale supremo militare, 3.8.1948, in «Rivista Penale», 1949, p. 145.

60) Cass. 12.12.1949, in «Rivista Penale», 1950, p. 242.

61) Cass. 24.7.1946, «Foro penale», 1946, p. 747.

62) Cass. 17.8.1946, Ibid., 1947, p. 94.

63) Cass. 27.8.1946, in «Giustizia Penale», 1946, II, col. 607.

64) Cass. 29.8.1946, in «Archivio Penale», 1946, p. 410.

65) Cass. 23.8.1946, Ibid, p. 418.

66) Cass. 6.9.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 970.

67) Così Assise di Brescia, 1.8.1946, Ibid, p. 1174.

68) P. Calamandrei, "Restaurazione clandestina", cit., p. 966. A proposito dell'«assoluzione dei militi delle brigate nere», a titolo di esempio si può ricordare la sentenza che stabilisce che «il comando di una formazione di brigate nere non osta all'applicazione dell'amnistia politica»,

confer Cass. 22.6.1948, in «Giustizia Penale», 1948, II, col. 11.

69) Cass. 4.6.1946, in «Critica Penale», 1946, p. 229.

70) Assise Lucera, 5.8.1946, in «Giustizia Penale», 1945-6, II, col. 702.

71) Cass. 30.10.1946, ibid., col. 738.

72) Cass. 30.8.1946, ibid., col. 626.

73) Cass. 24.7.1946, in «Archivio penale», 1946, p. 412.

74) Cass. 12.3.1947, citata da diversi autori, confer C. Galante Garrone, "Guerra di Liberazione" cit. p. 1060; una rassegna delle sentenze interpretative delle «servizie particolarmente efferate», in «Foro italiano», 1948, p. 65, segg.; tra gli interventi particolarmente critici nei confronti della magistratura che «mandò assolti molti ex torturatori», confer A. Battaglia, "Giustizia e politica nella giurisprudenza", in AA. V.V., "Dieci anni dopo. 1945-1955", Bari, 1955, p. 348 segg.; Z. Algardi, "Processi ai fascisti", Firenze, 1958; R. Canosa-P. Federico, "La magistratura in Italia dal 1945 ad oggi", Bologna, 1974, particolarmente, p. 142.

75) Cass. 30.9.1947, in «Rivista Penale», 1948, p. 48; analogamente Cass. 31.10.1947, ibid., p. 198; Cass. 16.2.1948, ibid., p. 106; Cass. 18.8.1946, Ibid., 1946, p. 1097.

76) Cass. 3.9.1946, in «Rivista Penale», p. 1098.

77) Per la sussistenza della condizione ostativa non si ritiene sufficiente la semplice partecipazione ad un «rastrellamento, anche se cruento», ma la commissione di un «fatto grave». Così Cass. 13.11.1947, in «Giustizia Penale», 1948, p. 50.

78) Cass. 2.4.1948, in «Rivista Penale», 1948, p. 600.

79) G. Galante Garrone, "Guerra di Liberazione", p. 1061.

80) Cass. 25.7.1947, in «Rivista Penale», 1946, p. 1097. 81) Cass. 20.9.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 1110.

82) Ibid.

83) Cass. 23.10.1946, in «Massimario Penale», 1946, col. 283.

84) Cass. 22.11.1946, in «Giustizia Penale», 1946, II, col. 756.

85) Cass. 15.11.1946, ibid., col. 755.

86) Cass. 26.2.1947, ibid., 1948, II, col. 53.

- 87) Cass. 23.8.1946, in «Rivista Penale», 1946, p. 1105.
- 88) Cass. 29.1.1949, in «Archivio Penale», 1949, p. 231.
- 89) Cass. 10.1.1949, in «Giustizia Penale», 1949, col. 298.
- 90) Cass. 5.8.1947, in «Rivista Penale», 1949, p. 1107.
- 91) Cass. 5.12.1947, *ibid.*, 1948, p. 321.
- 92) Cass. 19.10.49, in «Giustizia Penale», 1949, col. 230.
- 93) Assise Bologna, 9.2.1949, in «Rivista Penale», 1950, p. 765.
- 94) Così G. Altavista, "L'amnistia per i deportati in Germania", nota contraria alla sentenza Cass. 27.6.1949, in «Giustizia Penale», 1950, col. 14.
- 95) Confer, ad esempio, Cass. 21.4.1950, *ibid.*, 1950, col. 898; analogamente Assise Milano, 23.3.1949, in «Critica Penale», 1950, p. 85.
- 96) M. Pittalunga, "Rilievi sul decreto di amnistia e indulto del 9.2.1948", n. 32 ("Una delusione"), in «Archivio Penale», 1948, p. 108.
- 97) Cass. 11.4.1950, in «Giustizia Penale», 1950, col. 816.
- 98) Cass. 6.4.1949, in «Archivio Penale», 1949, col. 354.
- 99) Sull'iter parlamentare e sulle principali caratteristiche del decreto, confer la nota di A. Tesauro, «Foro italiano», 1949, col. 106.100) Questa sentenza ed altre analoghe, accanto ad un indirizzo giurisprudenziale - che sembra «minoritario» - che tende al contrario ad allargare la nozione di delitto politico, in L. Conti, "Brevi appunti sul concetto di motivo politico", in «Giurisprudenza Italiana», 1949, col. 170.101) Oltre che dai lavori citati di A. Battaglia, "Giustizia e politica" cit. p. 348 segg.; di C. Galante Garrone, "Guerra di liberazione" cit, p. 1060 segg.; di P. Calamandrei, "Restaurazione clandestina", cit. p. 966, il dato emerge anche dai repertori di giurisprudenza; confer, ad esempio, «Foro italiano», «Repertorio», 1951, voce "reato politico", p. 1754; voce "amnistia", *ibid.* p. 90 segg.
- 102) La tendenza giurisprudenziale ad offrire una nozione limitata di delitto (anzi, dopo la Costituzione, reato) politico, per negare in concreto l'applicabilità dei decreti di amnistia ai fatti di reato legati alla lotta partigiana e ai conflitti politico-sociali all'indomani della Liberazione, si evince in modo particolare da «Foro italiano», «Repertorio», 1952, voce "reato politico", particolarmente col. 1909; e voce "amnistia", *ibid.* particolarmente col. 96 segg.

\*

Negli anni '50 e '60 i provvedimenti di amnistia e di indulto per fatti politici sono cinque su un totale di nove atti del genere (i decreti emessi in relazione a fatti politici contengono di solito disposizioni anche in ordine a reati comuni).

Il primo è del 1953 (D.P.R. 19/12/1953, n. 922) e l'ultimo è del 1970 (D.P.R. 22/5/70, n. 283). Gli altri sono del 1959 (D.P.R. 11 luglio, n. 460), del 1966 (D.P.R. 4 giugno, n. 332) e del 1968 (D.P.R. 25 ottobre, n. 1084). Dopo il 1970 non vi sono più amnistie per fatti politici. Di conseguenza i provvedimenti di questo tipo risultano essere cinque nei trentacinque anni compresi tra il 1950 ed il 1985: queste sono le dimensioni della «clemenza» politica in Italia in tempi recenti.

Dimensioni che poi comunque vanno meglio definite in relazione alle due vicende politiche e sociali alle quali sono connesse: la guerra di liberazione ed i movimenti della fine degli anni '60. Di tali fenomeni non è certo questa la sede per una ricostruzione storica ampia.

In questo capitolo, così come negli altri, si tratterà soltanto di quel particolare «momento», in cui all'intervento repressivo dello stato segue un suo parziale o totale depotenziamento, e delle tecniche a tal fine seguite.

Vengono in primo luogo esaminate le caratteristiche tecniche delle amnistie e degli indulti ed il loro oggetto storico e politico.

Segue una ricostruzione della nozione di delitto politico e della sua ampiezza a partire da tali provvedimenti e dall'atteggiamento della magistratura e degli studiosi.

## 1. I PROVVEDIMENTI.

- Le caratteristiche tecniche.

I provvedimenti nel periodo in esame comportano tutti la concessione sia di amnistia che di indulto.

La quasi totalità di essi inoltre non si riferisce ad una sola categoria di reati o ad un'unica situazione, che ha dato origine prima alla repressione penale e poi alla sua elisione.

Si tratta in realtà di provvedimenti che il più delle volte contengono una pluralità di atti aventi caratteri giuridici, finalità, ampiezza e giustificazione anche molto diverse una dall'altra.

Solo l'amnistia del '68 ha una quasi totale unità tematica. In essa infatti l'oggetto è costituito esclusivamente dai reati «commessi anche con finalità politiche, a causa ed in occasione di agitazioni e manifestazioni studentesche e sindacali». L'unica estensione è riservata ai reati di blocco stradale «commessi a causa ed in occasione di agitazioni e manifestazioni connesse al disastro dal Vajont...» (art. 7).

L'accostamento di diversi contenuti è invece evidentissimo nel provvedimento del 1970 (1) che comprende una «amnistia generale» (art. 5), per reati individuati per titolo specifico o sulla base del limite di pena, e una «amnistia particolare» (art. 1) per reati di natura politica in senso ampio: dalle agitazioni sindacali e studentesche ai reati «determinati da motivi politici inerenti a questioni di minoranze etniche», dove il riferimento è diretto ai fatti dell'Alto Adige (2). Nello stesso decreto vi è poi un'amnistia per reati in «materia tributaria» (art. 2) e un indulto per reati in «materia di dogane, di imposta di fabbricazione e di monopolio» (art. 3) (3).

In altri casi poi la pluralità di contenuti si distribuisce tra le norme sull'amnistia e quelle sull'indulto.

Nel decreto del '53, per esempio, l'amnistia è «generale» mentre è l'indulto, solitamente meno appariscente, che contiene le norme che avevano maggior rilievo politico e che avevano determinato il dibattito sulla approvazione dell'intero provvedimento. Si tratta infatti dell'indulto, particolarmente ampio, al quale da alcune parti fu attribuito l'intento di far uscire dalle carceri «tutti i politici» (4).

Nel decreto del '59 la situazione si inverte, diventando il provvedimento di maggior rilevanza quello di amnistia per i reati politici, commessi durante la guerra di liberazione e successivamente (art. 1).

Passiamo ora ad individuare la struttura tecnica delle disposizioni relative ai reati politici.

La determinazione dei reati da amnistiare o delle pene da condonare (indulto) avviene, in un primo gruppo di casi, attraverso l'individuazione di un periodo di tempo, compreso tra due termini, più la formula «reati politici ai sensi dell'art. 8 del codice penale»: così nell'indulto del 1953 e nell'amnistia del 1959. Successivamente l'espressione tecnica cambia.

Nel provvedimento del 1966 vengono infatti amnistiati «i reati commessi dal 25 luglio 1943 al 2 giugno 1946 da appartenenti al movimento della Resistenza» o «da altri cittadini che si siano opposti al movimento di liberazione se determinati da movente o fine politico, o connessi con tali reati» (art. 2 lett. a e b).

Nello stesso provvedimento, poi, vengono amnistiati alcuni reati indicati con lo specifico numero di articolo del codice penale «se commessi per motivi politici» (art. 2 lett. e).

Le amnistie del '68 e del '70 hanno ad oggetto invece alcuni reati, variamente individuati, commessi «anche con finalità politiche».

Un altro importante criterio di individuazione dei reati da amnistiare è dato dalla connessione con le manifestazioni sindacali. Tale criterio appare, nel periodo esaminato, per la prima volta nel 1966 (5).

Con il provvedimento di quell'anno sono infatti amnistiati «se commessi per motivi ed in occasione di manifestazioni sindacali» una serie di reati citati con il numero di articolo e la legge: sciopero del pubblico servizio, resistenza a pubblico ufficiale, interruzione di servizio pubblico, oltraggio a pubblico ufficiale, istigazione a commettere reati e a disubbidire alle leggi, boicottaggio, occupazione di azienda, sabotaggio, violenza privata e danneggiamento (art. 2, lett. d.).

Nel '68 e nel '70, poi, la causa e l'occasione di agitazioni e manifestazioni sindacali o studentesche si sommano alla possibile esistenza di «finalità politiche».

La maggiore ampiezza di riferimenti si trova nel provvedimento del '70, la cui formulazione vale la pena di riportare per intero:

«E' concessa amnistia per i seguenti reati, se commessi, anche con finalità politiche, a causa e in occasione di agitazioni o manifestazioni sindacali o studentesche, o di agitazioni o manifestazioni attinenti a problemi del lavoro, dell'occupazione, della casa e della sicurezza sociale, e infine in occasione ed a causa di manifestazioni ed agitazioni determinate da eventi di calamità naturali...» (6)

La formula fu il frutto di un particolare lavoro dell'Assemblea della Camera alla quale la «quarta commissione permanente» aveva rinviato a maggioranza la soluzione del problema, come risulta dalla relazione dell'onorevole Padula per la stessa commissione:

«Particolare attenzione è stata riservata dai commissari al capoverso dell'art. 1, soprattutto per

quanto attiene alla rilevanza dell'inciso 'anche con finalità politiche'. Ferma restando la volontà di escludere dall'amnistia quei fatti che si fossero realizzati in un rapporto di mera occasionalità con le agitazioni o manifestazioni sindacali o studentesche [...] la maggioranza della commissione ha espresso l'intendimento di rinviare al dibattito in assemblea la ricerca di una formula che chiarisca senza troppe difficoltà interpretative l'estensione del beneficio a tutti quei fatti che, pur non essendo concretamente riconducibili alla causa ed alla occasione delle manifestazioni o agitazioni, oggettivamente e soggettivamente possono essere ritenuti momenti particolari dello stesso fenomeno» (7).

Accanto a queste due classi principali (reati politici e reati sindacali/sociali) ricorrono poi alcune denominazioni particolari, legate a specifici fenomeni o episodi.

Nell'indulto del '53 è causa di applicazione del beneficio l'aver l'autore del reato «appartenuto a formazioni armate» (art. 2, lett. b). Nell'amnistia del '59 sono accostati a quelli politici i «reati elettorali, commessi successivamente al 18 giugno 1946» (art. 1, lett. b). Nel '68 sono concessi amnistia ed indulto per i reati di blocco stradale e ferroviario «commessi a causa ed in occasione di agitazioni e manifestazioni connesse al disastro del Vajont fino al 27 giugno 1968».

Nel provvedimento del '70 è concesso uno specifico indulto «per i reati previsti dal codice militare di pace, se commessi per obiezione di coscienza».

Da un primo sguardo d'insieme sulle caratteristiche tecniche delle amnistie e degli indulti nel periodo 1953-70 emerge quindi che la formula adottata nel '53, nel '59 e nel '66 fa riferimento alla natura politica del reato, richiamando esplicitamente l'art. 8 del codice penale o soltanto i motivi ed i fini politici (delitti politici soggettivi).

Nel '68 e nel '70 la finalità politica non è motivo di esclusione dal beneficio, ma non ne è il motivo fondante, che si trova invece nelle «agitazioni o manifestazioni sindacali e studentesche...».

L'unica eccezione è data dalle particolari disposizioni contenute nel D.P.R. del '70 per i reati «determinati da motivi politici inerenti a questioni di minoranze etniche» (fatti dell'Alto Adige), dove si trova un chiaro recupero di una forma di delitto politico «soggettivo».

Il motivo delle agitazioni sindacali, studentesche o sociali in genere appare per la prima volta (nel periodo) nel '66 ed acquista importanza sempre maggiore nei successivi provvedimenti del '68 e del '70.

- L'oggetto e l'iter formativo.

Abbiamo visto come le stesse caratteristiche tecniche portano a dividere i provvedimenti esaminati in due gruppi: il primo comprendente i decreti del '53, del '59 e del '66 ed il secondo quelli del '66, del '68 e del '70.

Tale andamento riflette i fenomeni sottostanti.

Infatti, a dispetto del numero di provvedimenti, i grandi fenomeni sociali e politici che ne costituiscono l'oggetto sono sostanzialmente due: quello resistenziale (con quello connesso del fascismo e del collaborazionismo) ed il movimento operaio e studentesco della seconda metà degli anni '60.

E' rilevabile inoltre un punto di contatto e di sovrapposizione tra le due «ondate» nella amnistia del '66, dove, anche visivamente, in uno stesso articolo (art. 2) si dispone, nella prima parte, a favore delle ultime pendenze della guerra e, nella seconda, per le agitazioni sindacali.

Questo passaggio trova inoltre rispondenza temporale in quello spartiacque tra «l'età di Mussolini e l'età della repubblica» che gli storici collocano, a livello sociale, proprio nel corso

degli anni '60 (8).

Esaminiamo ora i singoli provvedimenti ponendo in luce principalmente i fenomeni politici e sociali cui si riferiscono, le motivazioni addotte per la loro concessione ed alcuni aspetti del dibattito politico e giuridico che li accompagna.

- L'indulto del '53.

Il provvedimento del '53 vuole dichiaratamente «chiudere il ciclo fin troppo lungo di una lotta politica assai aspra e drammatica, cancellando i residui della dura guerra civile e dare così inizio ad una nuova era di solidarietà nazionale» (9).

L'oggetto principale del provvedimento non è l'amnistia, ma, come abbiamo già visto, l'indulto che viene concesso per i «reati politici, ai sensi dell'art. 8 del codice penale, e i reati connessi», e, inoltre, per «i reati inerenti a fatti bellici commessi da coloro che abbiano appartenuto a formazioni armate» nell'arco di tempo compreso tra l'8 settembre 1943 e il 18 giugno 1946. La misura dell'indulto è decisamente ampia: l'ergastolo viene commutato nella reclusione per dieci anni, le pene superiori a venti vengono ridotte a due anni, mentre quelle inferiori a 20 anni vengono condonate interamente (10).

Gli effetti di questo amplissimo indulto politico vanno poi considerati congiuntamente a quelli della legge discussa contemporaneamente, e approvata il giorno prima, sulla liberazione condizionale (legge 18/12/53, n. 921). Questa prevede per i condannati per reati politici la possibilità di ottenere tale liberazione indipendentemente dalla quantità della pena espiata e di quella da espiare: «anche se i condannati non hanno scontato la metà della pena e se il rimanente di essa supera i cinque anni», come è invece ordinariamente previsto.

Il complesso di queste disposizioni fece parlare vari commentatori di un deliberato intento di «metter fuori» tutti i politici (11).

All'emanazione del decreto del 19 dicembre si era in effetti arrivati a seguito di un lungo e non facile dibattito.

Già dal 1949 l'opposizione di sinistra aveva richiesto un'amnistia senza aver riscontro dal governo e dalla maggioranza parlamentare.

Gli anni '50 poi si aprivano con una realtà repressiva grave e composita, che andava dalle carcerazioni e procedimenti penali a carico di ex partigiani, a quelli per fascisti e collaborazionisti, mentre venivano repressivamente le agitazioni sindacali (12).

Lo scorcio del '52 ed i primi mesi del '53 avevano visto gli scontri particolarmente aspri sulla «legge truffa», in un quadro di forte tensione generale (13).

Alla vigilia della campagna elettorale per le votazioni del 7 giugno 1953 il senatore Terracini aveva insistito sulla necessità di una amnistia politica, trovando rispondenza in alcune dichiarazioni del Guardasigilli, senatore Zoli.

Un provvedimento di «larga amnistia e di condono», era stato poi proposto alla Camera, nella seduta del 28 luglio, dal deputato Mario Berlinguer (14). In agosto il presidente del consiglio annunciava al parlamento l'iniziativa di un atto di clemenza. Il 22 settembre il ministro di grazia e giustizia, Azara, presentava alla Camera un disegno di legge, che veniva seguito poco dopo da una proposta di legge presentata da un gruppo di senatori (Terracini ed altri), che prevedeva dei benefici molto più ampi (15).

La proposta governativa motivata con l'intento «di completare i provvedimenti di clemenza contenuti nei precedenti decreti 22 giugno 1946, n. 4, 9 febbraio 1948, n. 32 e 23 dicembre 1949, n. 930», sempre al fine di «riportare nel Paese un clima di serenità» (16).

Nel corso dell'ampio e complesso dibattito, prima in commissione e poi in aula, furono affrontati numerosi problemi, che sono riportati dettagliatamente nella relazione dell'onorevole Colitto (17).

E' interessante il fatto che sia stata oggetto di discussione l'opportunità di estendere anche ai reati comuni un provvedimento che aveva la sua motivazione esclusivamente in relazione ai reati politici.

Sta di fatto che prevalse la tesi ampia, propugnata tra gli altri dall'on. M. Berlinguer, senza essere motivata in modo che possa apparire convincente.

Ampiamente discussa fu anche la formula da usare per i reati politici, per i quali la preoccupazione maggiore risulta essere stata quella di riuscire a ricomprendere la maggiore quantità possibile di reati e situazioni.

Le espressioni discusse («fine politico», «fine prevalentemente politico» e «reati connessi») erano infatti di tale vaghezza da far risultare un modello di precisione l'art. 8 del codice penale. Nel testo definitivo sparì del tutto il riferimento ai reati a «sfondo sociale», che pure erano stati inseriti nella proposta Terracini e, poi, pure con formula diversa, discussi in Commissione (18). L'applicazione del provvedimento ebbe un impatto notevole, soprattutto, come è normale, nel primo periodo.

Nei primi quattro mesi (a tutto 1130 aprile 1954), secondo i dati raccolti dalle Procure generali, i provvedimenti di applicazione dell'indulto furono 36.080, di cui 12.221 a favore di imputati detenuti e quindi liberati.

Alla stessa data, tra amnistia ed indulto, le scarcerazioni erano state 16.602 su una popolazione carceraria di circa 45.000 detenuti (19).

- L'amnistia del '59.

La indiscutibile ampiezza del D.P.R. del '53 aveva costituito comunque una mediazione tra opposte esigenze dei diversi settori politici. La richiesta di clemenza verso coloro i quali erano in misura maggiore o minore compromessi con il passato regime fascista, da una parte (vedi la proposta De Gasperi), e la richiesta che fosse posto termine alla persecuzione dei partigiani, dall'altra (proposta Terracini), avevano prodotto un risultato compromissorio, che da sinistra veniva considerato un limitato ed «umiliante» condono (20).

E fu proprio da sinistra che nell'ottobre del 1958 partì la prima proposta sul piano legislativo per la concessione di un'amnistia per

«tutti i reati politici ai sensi dell'art. 8 del Codice penale e per i reati ad essi connessi o comunque, anche al di fuori dei casi di connessione, riferibili ai fatti bellici o alle lotte politiche e sociali verificatesi in Italia dal 25 luglio 1943 al 31 luglio 1946, commessi da partigiani o da appartenenti alle Forze armate regolari» (21).

I proponenti sostenevano che «da oltre sessanta anni, non vi fu mai nel nostro Paese, un così lungo intervallo in cui non siano stati concessi provvedimenti di clemenza, come quello trascorso dal 19 dicembre 1953 ad oggi» e che, a causa delle restrizioni del D.P.R. del '53 e delle interpretazioni sfavorevoli della magistratura, molti partigiani «ancora espiano in carcere le pene loro inflitte, mentre addirittura si iniziano nei confronti di altri, nuovi procedimenti a distanza di tanti anni» (22).

L'opposta parte politica presentò alla Camera il 13 marzo 1959, per iniziativa dei deputati

Gonella G. e Manco, la proposta n. 954 che aveva come destinatari «gli appartenenti alle forze armate riconosciuti come tali dalla Repubblica Sociale Italiana e dalle organizzazioni politiche da questa dipendenti anche se latitanti» (23).

Il 7 aprile 1959 il ministro di grazia e giustizia, Gonella, presentò alla Camera il disegno di legge governativo, accompagnandolo con una relazione (24) nella quale tra l'altro si sosteneva l'opportunità di emanare «un provvedimento di amnistia che estingua tutti i reati politici, quasi a cancellarne il triste ricordo, commessi dall'8 settembre 1943 al 18 giugno 1946, in un periodo nel quale la passione ed il turbamento degli animi, spingendo ad una lotta fratricida, fecero temere il dissolvimento di quell'unità, non solo territoriale ma anche degli spiriti...».

Il governo concedeva così il provvedimento come «il massimo e definitivo beneficio a coloro che nell'anzidetto periodo commisero reati della cui natura politica non è possibile dubitare, senza alcuna considerazione della parte in cui militavano i responsabili...».

Il provvedimento proposto estendeva l'amnistia anche ai reati politici (con pena massima di quattro anni) commessi dopo il 18 giugno del 1946 «muovendo dal presupposto che un atto di generale clemenza si possa a preferenza considerare giustificato per i reati politici ai sensi dell'art. 8 codice penale...». Il dibattito parlamentare, sia alla Camera che al Senato, si svolse tutto sulla falsariga, già vista prima, della contrapposizione di settori democristiani e della destra, che volevano far rientrare nel provvedimento la totalità dei delitti dei fascisti, e la sinistra che tentava di far rientrare le «pendenze» della guerra di liberazione e della repressione degli anni '50.

Di questo dibattito rendono conto in modo ampio le relazioni alla Camera (on. Dominedò e Guerrieri E.) e al Senato (sen. Solari) (25).

Questi due documenti sono di particolare interesse in quanto da essi traspare come i relatori avessero chiari i termini del dibattito sulla costituzionalità delle amnistie ed in particolare la diversità tra le amnistie per reati politici e quelle per reati comuni. Essi riconoscevano legittimità alle prime, ove riferite a reati definiti sulla base dell'art. 8 cod. pen. e commessi in un arco di tempo ben definito, mentre giustificavano le seconde solo in funzione del limite della pena (che non è poi una vera e propria giustificazione) (26).

Il risultato finale fu un provvedimento che amnistiava non solo tutti i reati politici commessi tra il 25 luglio 1943 ed il 18 giugno 1946, ma anche i reati politici commessi successivamente a tale data. Il che costituisce una importante ammissione dell'esistenza di reati politici commessi in epoca successiva a quella della guerra di liberazione.

Va ricordato infatti che nel D.P.R. del '53 i reati politici del dopo '46 non furono amnistiati né condonati direttamente, ma solo in quanto rientranti nei limiti di pena dell'amnistia generale e nei presupposti dell'indulto.

Nel provvedimento del '59, quanto al periodo successivo al '46, è da segnalare l'amnistia per i reati commessi a mezzo stampa fino alla pena di 6 anni (27).

- L'amnistia del '66.

Dopo il '59 trascorrono sette anni prima di un altro provvedimento di clemenza per fatti politici. Nel frattempo, nel 1963, viene concessa un'amnistia (28) nella quale però dei reati politici non si parla, né per comprenderli né per escluderli, né nel testo né nella relazione, genericissima, del ministro Bosco (29).

Come ho accennato prima, l'amnistia del '66 segna un passaggio importante ove la si guardi dal punto di vista formale, come testo legislativo.

Hanno carattere di relativa novità la struttura tecnica del provvedimento, le nozioni giuridiche e le definizioni usate per individuare i reati politici e l'oggetto politico e sociale. Abbiamo già visto come in essa siano affiancati un'amnistia generale (i cui reati sono individuati attraverso la gravità della pena e il loro specifico «nomen iuris» o articolo) ed un'amnistia per «speciali reati» (art. 2), che sono quelli che interessano in questo scritto per la loro varia connotazione politica. Contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare l'emanazione del provvedimento non fu preceduta da un dibattito particolarmente vivace o interessante di cui vi sia traccia a livello parlamentare. Tutte le proposte di legge presentate al Senato nei mesi precedenti fanno riferimento ad intenti variamente celebrativi: il ventesimo anniversario della fine della seconda guerra mondiale (proposta n. 1178, senatore Perugini), il cinquantenario dell'entrata in guerra dell'Italia (n. 1225, sen. Nencioni), il ventennale della Repubblica (n. 1577, sen. Tomassini). La discussione al Senato si focalizzò poi sul disegno di legge dei senatori Monni e altri (n. 1654 del 5 maggio '66). La emanazione del decreto presidenziale avvenne in meno di un mese, il 4 giugno. La relazione al disegno di legge n. 1654, probabilmente per il sostanziale accordo già raggiunto dai vari gruppi politici ai quali appartenevano i presentatori (30), è di poche righe: richiama il ventesimo anniversario della Repubblica e si limita ad affermare il suo carattere «non di parte».

Ancora più esplicita la relazione del sen. Alessi, per la seconda commissione permanente del Senato, che, pur dando atto delle critiche che da ambienti autorevoli venivano avanzate contro l'istituto dell'amnistia e dell'indulto, afferma con sconcertante chiarezza:

«Il provvedimento che si propone alla vostra approvazione non s'ispira certamente a circostanze obiettive particolari, quali possono determinarsi da rivolgimenti politici, sociali, militari, economici; esso certamente non è inteso alla necessità di un adeguamento dell'ordinamento a speciali circostanze del momento; esso è inteso a solennizzare maggiormente il ventennale della Repubblica» (31).

Quanto all'art. 2 (speciali reati) la discussione fu soprattutto centrata sulla genericità della formula, che si riferiva inizialmente soltanto ai reati «di movente e finalità elettorale o sindacale o politica» (32).

Il testo definitivo dell'art. 2 risulta fortemente modificato ed arricchito.

Una proposta del partito comunista di condono per chi fosse stato «partigiano» o «patriota» fu recepita dallo stesso relatore Alessi, che si adoperò (33) per rendere «equanime» il beneficio verso «coloro che servirono la nuova storia» e verso quelli che vi «resisterono». Così la lettera a) dell'art. 2 amniò i reati commessi dai «resistenti», tra il 25 luglio '43 e il 2 giugno '46, se determinati da movente o fine politico, mentre la lettera b) dello stesso articolo amniò, alle stesse condizioni, quelli che si erano «opposti al movimento di liberazione».

Per gli altri reati politici amnistiati vedi il paragrafo precedente.

- L'amnistia del '68.

L'amnistia del '68, tra le più recenti, costituisce un esempio di particolare importanza e novità. E' un provvedimento che ha ad oggetto esclusivamente reati politici e sociali ed è la prima amnistia (politica) nella quale scompare definitivamente ogni riferimento ai fatti connessi con la guerra.

E' assente inoltre ogni accenno a celebrazioni o ad anniversari. La relazione al disegno di legge

presentato per primo al Senato (n. 23, d'iniziativa dei senatori Codignola ed altri) il 28 giugno 1968, è breve, ma centra direttamente il problema.

Vale la pena di riportarla per intero:

«ONOREVOLI SENATORI. - A decorrere dalla scorsa estate, la situazione politico-sociale del Paese è stata caratterizzata da un diffuso stato di insoddisfazione e di malessere delle masse studentesche e - almeno in alcuni centri - delle masse operaie, condizione in parte riconducibile ad un fenomeno analogo manifestatosi in ogni parte del mondo, sotto i più diversi regimi politici, in parte determinata da ragioni specifiche della nostra società nazionale.

L'insoddisfazione dei giovani per una società organizzata in centri di potere economici e politici ai quali è difficile l'accesso, e che paralizzano un'ampia e sincera dialettica democratica, coinvolge inevitabilmente il problema generale del potere in una società moderna: questa presa di coscienza abbastanza generalizzata nelle generazioni giovani trova occasioni puntuali di contestazione e di rifiuto nella organizzazione scolastica - e particolarmente universitaria - e nella organizzazione produttiva, entrambe legate ad una rigida concezione gerarchica del potere, che estrania da ogni potestà decisionale le masse dei lavoratori e degli studenti. Appare quindi evidente che, nell'interesse stesso della democrazia, nell'accezione aperta e progressiva voluta dalla nostra Costituzione, occorre procedere di pari passo alla realizzazione di profonde riforme strutturali ed alla creazione di un clima maggiormente democratico ed antiautoritario nel Paese. La crisi di valori che si è così determinata ha prodotto scontri e conflitti tra forze di polizia da un lato, e studenti ed operai dall'altro, che hanno messo in evidenza il divario crescente fra alcune norme penali e di sicurezza tuttora in vigore, e la diversa coscienza che si è venuta maturando fra i giovani. I procedimenti giudiziari che ne sono seguiti ne costituiscono la logica conseguenza, ma riconfermano la necessità e l'urgenza di una radicale revisione del Codice penale, della legge di Pubblica sicurezza e di altre leggi, la cui ispirazione autoritaria risale al fascismo o comunque ad una concezione repressiva dello Stato che ripugna oggi alla coscienza democratica. In attesa che a tale revisione il Parlamento si accinga, è sembrato doveroso ai proponenti di chiedere un atto di conciliazione nazionale, che all'inizio della nuova Legislatura dimostri la sensibilità delle Camere ai gravi problemi di fondo che le recenti agitazioni e repressioni hanno aperto, e che non possono essere risolti con metodi coercitivi, ma vanno affrontati nella loro sostanza politica e sociale» (34).

Dal punto di vista tecnico la proposta era formulata in modo inusitato, che però bene rende il clima dell'epoca.

I proponenti, dopo aver inquadrato il contesto dei reati «commessi per motivi ed in occasione di agitazioni studentesche sindacali e politiche», elencavano i reati che dovevano essere amnistiati individuandoli con il numero dell'articolo del codice penale o di legge speciale e con la loro denominazione. Ne risulta un elenco molto lungo ed una formulazione discutibile dal punto di vista giuridico (35), che però costituisce una utile indicazione sul piano storico di quali fossero i reati contestati dalla magistratura. I proponenti dichiaravano infatti di essersi ispirati a quelle concrete contestazioni (36).

Altre proposte in senso analogo furono presentate alla Camera dall'on. Ceravolo (n. 37 dell'1/6/68), dall'on. Ferri (n. 81 del 18/6/68) e dall'on. Fracanzani (n. 315 del 2/8/68).

I procedimenti penali che risultavano pendenti presso le procure della Repubblica, secondo dati forniti dal Ministro di grazia e giustizia, erano circa un centinaio con un totale di circa tremila imputati (37).

Durante la discussione al Senato (commissione), a parte l'iniziale contrasto tra chi ribadiva la

natura di atto di clemenza dell'emananda amnistia e chi la rifiutava come tale, considerandola piuttosto un atto di giustizia, i punti fondamentali esaminati furono quelli dell'estensione anche alle agitazioni politiche e dell'ampiezza in generale del provvedimento (38).

Sui reati politici la discussione in commissione fu ampia e vivace. La maggioranza non accolse gli emendamenti proposti in tal senso dalle sinistre, temendo una eccessiva ampiezza e dichiarando di volersi limitare alle agitazioni sindacali e studentesche.

La formulazione finale, che, tenendo fermo il riferimento alle sole agitazioni studentesche e sindacali, parla però di reati commessi «anche con finalità politiche», fu frutto della discussione al Senato. La questione fu affrontata anche alla Camera (seduta del 16 e 17 ottobre) senza portare però a modifiche. Le sinistre tendevano a dare un'interpretazione ampia di quelle «finalità», in modo da recuperare in qualche modo la sconfitta subita negli emendamenti, mentre la maggioranza affermava la superfluità dell'inciso e comunque la sua incapacità di ampliare l'ambito di applicazione dell'amnistia (39).

I tentativi di ampliamento alla Camera riguardarono le «controversie agrarie, individuali e collettive» (Lattanzi e Benedetti, seduta 18 ott.) (40), la sostituzione dell'espressione «a causa ed in occasione» con «a causa o in occasione» (Coccia, Fracanzani, Manco), l'aggiunta alle manifestazioni studentesche anche di quelle «culturali, per la pace» (41) e «sociali» (42). Gli emendamenti proposti alla Camera furono in linea di massima rigettati per motivi di urgenza.

La maggioranza infatti, per affermazione del relatore Valiante, aveva «ritenuto preminente che questo provvedimento giungesse con tempestività agli interessati, anche in previsione di altre manifestazioni ed agitazioni studentesche ed operaie» (43).

Una delle questioni più interessanti del dibattito alla Camera fu quella sulla apposizione o meno di un termine iniziale di applicazione dell'amnistia, oltre quello finale previsto dalla Costituzione.

I progetti presentati e lo stesso testo approvato al Senato recavano infatti varie date: il primo ottobre '66, il primo luglio '67 eccetera. La questione aveva sicuramente dei risvolti tecnico giuridici connessi alla possibile violazione del principio di uguaglianza che l'apposizione di un termine iniziale, «assolutamente arbitrario» (44), poteva comportare.

Ma la cosa più interessante era il perché di questo dibattito. Nel 1968 si pose in modo serio e rilevante il problema del "dies a quo" a causa delle difficoltà di individuazione dell'oggetto storico politico dell'amnistia. Infatti per la prima volta dalla fine della guerra era assente il riferimento alle vicende della resistenza e, per altro verso, veniva abbandonata la dizione «reato politico» (45).

Inoltre, se è vero che l'occasione dell'amnistia era quella delle manifestazioni sindacali e studentesche (queste ultime connesse alla riforma universitaria) è anche vero che era forte la pressione perché in essa venissero ricompresi vari altri aspetti dei movimenti di quegli anni, come emerge dal tenore degli emendamenti, che vanno dai contadini e dai terremotati fino alle manifestazioni in occasione della Biennale di Venezia eccetera.

Già nell'amnistia del '66 vi era stata la discussione intorno ad un termine iniziale. Ma si trattava di una questione diversa: era infatti l'8 settembre, una data che segna una svolta politica e militare. Il problema che si poneva era quindi soltanto di volontà politica di ricomprendere nel beneficio i reati commessi prima e che, data la diversità del contesto, avevano diversa connotazione.

Qui invece si è in presenza di un movimento ancora in atto, particolarmente ricco e con all'interno manifestazioni di politicità ampie e talora inusuali.

Rende bene il clima dell'epoca l'intervento con il quale un parlamentare illustra l'emendamento

soppressivo del termine iniziale:

«Qui nulla è certo e nulla esiste di sicuro e di obiettivo: non c'è uno spartiacque, ed io direi che puramente arbitrario e casuale è il fissare il termine del primo ottobre 1966, anche se si può pensare che sia stato scelto perché quella, normalmente, è la data di inizio dell'anno scolastico e accademico.

Ma quando è sorto il movimento studentesco, quando si sono manifestati i primi scontri con le strutture autoritarie dell'università e dello Stato? Possiamo dire che i movimenti più duri si siano concentrati negli anni 1966, 1967 e 1968, ma non possiamo ragionevolmente escludere che altri casi si siano verificati anche prima del primo ottobre 1966. Anzi, come ha testé affermato il collega Cacciatore, se ne sono svolti anche prima, particolarmente nell'aprile 1966, all'università di Roma e in altre sedi universitarie, oltre che nelle piazze, dove vi è stato lo scontro con determinati principi che ancora oggi orientano e governano la politica del paese» (46).

Ed a proposito delle manifestazioni sindacali continua così:

«...tra il giugno e l'ottobre del 1965 quasi tutte le categorie dei lavoratori nei diversi settori produttivi sono entrate in agitazione per il rinnovo dei contratti e sono state costrette a grandi sacrifici, a scioperi prolungati, a lotte e a scontri duri e difficili cui spesso hanno fatto seguito violente repressioni. E ciò è avvenuto quasi per tutte le categorie, in ogni settore produttivo, agricolo e industriale, commerciale, impiegatizio, in ogni parte del paese. Le lotte degli edili, dei metallurgici, dei metalmeccanici, le lotte agrarie e le manifestazioni dei coloni e dei braccianti delle Puglie, della Calabria e dell'Emilia, solo per citare alcuni casi; le repressioni contro gli operai della FIAT, contro i lavoratori della terra, contro (per citare un esempio particolare) le tabacchine dell'azienda ATI di Salerno, tutte avvenute prima del primo ottobre 1966, stanno a dimostrare che il termine iniziale fissato per l'amnistia, oltre ad essere illogico giuridicamente, arbitrario e casuale, è motivo di disparità di trattamento e di gravi ingiustizie che ledono e colpiscono il principio della generalità, al quale invece si ispira e dovrebbe attenersi il provvedimento» (47).

Il testo finale del decreto presidenziale non porta termine iniziale, ma solo quello finale per «i reati commessi fino al 27 giugno 1968» (48).

Nel complesso il provvedimento risulta di particolare ampiezza.

Vi sono compresi i reati di devastazione (pena massima 15 anni), incendio (pena massima 7 anni), blocco stradale o ferroviario (pena massima 12 anni), detenzione di armi da guerra e altri reati in tema di armi (pena massima 6 anni) (49).

Il commento di alcuni settori giuridici è nettamente negativo. Quello della rivista «L'indice penale» è, poi, perentorio:

«Non vi è dubbio che questo decreto indica chiaramente l'avvento di forze che si impongono allo Stato con carattere rivoluzionario» (50).

- L'ultima amnistia politica: quella del '70.

Si arrivò a questo provvedimento su richiesta dei partiti di sinistra e specie del partito socialista. La proposta di legge (n. 2289 del 3/2/70) venne presentata alla Camera dai deputati Giolitti ed

altri (tra i quali Leonetto Amadei e Vassalli) a nome esplicitamente della direzione del partito socialista per superare la «grave situazione sicuramente in contrasto con le esigenze di distensione del paese». Sempre per i proponenti «molte imputazioni fanno riferimento a figure di reati che la nostra coscienza sociale e la Costituzione della Repubblica considerano superate. Ma il problema si pone anche per le imputazioni che non concernono figure di reati che non trovano più rispondenza nella mutata coscienza sociale e politica del paese. Qui il disagio deriva dal fatto che noi consideriamo legittime le finalità per le quali si sono svolte le lotte sindacali. Finalità che derivano la loro legittimità dalla Carta Costituzionale».

I proponenti sottolineano poi le difficoltà nelle quali si muove il processo di adeguamento «tra ordinamento giuridico e realtà sociale» e contestano l'obiezione sulla frequenza delle amnistie adducendo l'eccezionalità dei motivi.

Quanto alla formula per la individuazione dei reati affermano:

«Nessun rilievo si è voluto dare alle finalità dei reati commessi. Decisivo soltanto il dato obiettivo, cioè la situazione di fatto in cui i reati sono stati commessi» (51).

Pur avendo i limiti obiettivi tipici di provvedimenti del genere questa proposta di amnistia preoccupò alcuni partiti della maggioranza per il significato univoco che veniva ad assumere. Fu estesa così la clemenza anche ai reati comuni.

La democrazia cristiana pose in particolare la condizione che tra i reati coperti dall'amnistia vi fosse anche quello di peculato (a causa di certe vicende processuali di alcuni suoi amministratori) ed ottenne il suo risultato, anche se dopo un'aspra discussione parlamentare (52). Da questo intreccio di interessi e di motivazioni il provvedimento di amnistia risultò «stravolto», tanto che alcuni giornali titolarono ironicamente sull'accostamento tra «autunno caldo» e peculato (53).

Simile fu il tono di importanti commentatori che, riconosciuta la legittimità o almeno la giustificatezza della amnistia politica, criticarono la sua estensione ai reati comuni (54).

Tornando all'amnistia politica va ricordato che nel corso dell'autunno '69 l'intervento penale era stato massiccio. Secondo dati raccolti dal ministero dell'interno (peraltro contestati nel dibattito parlamentare per la loro esiguità) nell'ultimo quadrimestre del '69 erano state denunciate 8396 persone per 14036 reati, tra i quali 235 per lesioni personali, 19 per devastazione e saccheggio, 4 per sequestro di persona, 124 per violenza privata, 1610 per blocchi stradali e ferroviari, 29 per attentati alla sicurezza dei trasporti, 3325 per invasione di aziende, terreni ed edifici e 1376 per interruzione di pubblici servizi (55).

Il relatore alla Camera sostenne l'opportunità dell'amnistia sindacale basandosi sul «disagio diffuso nella pubblica opinione che, pur deprecando taluni episodi di autentica delittuosità e pericolosità sociale, ritiene in gran parte sproporzionata e sostanzialmente ingiusta la rubricazione di quelle vicende sotto titoli di reato che erano stati dettati in un'epoca in cui era sconosciuta la realtà storica dei conflitti che caratterizzano tutti gli stati moderni» (56).

Lo stesso relatore riconobbe che, secondo l'indicazione proveniente da più parti, la soluzione migliore sarebbe stata quella della rapida revisione delle norme vigenti, ma sollecitò ugualmente l'approvazione del provvedimento di amnistia come intervento tempestivo e come segnale di pacificazione verso quelli che avevano subito procedimenti giudiziari.

Nel corso del dibattito alla Camera fu di grande interesse l'intervento dell'on. Vassalli, il quale, pur riconoscendo la fondatezza di tutte le critiche all'istituto dell'amnistia in generale, escluse che si potesse

«accantonare ogni ricorso ad esso, avendo, al contrario, l'esperienza storica sempre dimostrato e continuando a dimostrare la ineluttabilità di provvedimenti di tal genere, per sanare situazioni il cui protrarsi od acuirsi sarebbe peggior danno di quello portato dalle amnistie.

La verità è che i provvedimenti di generale clemenza od indulgenza, in particolare le amnistie, bene sono previsti nelle costituzioni e nelle leggi d'ogni paese e bene sono adottati quando si tratti di por fine a procedimenti penali propri e caratteristici d'una determinata situazione storicamente superata e della quale non è pensabile una riproduzione a breve scadenza o a procedimenti penali instaurati per reati che sono il frutto particolare di eccezionali rivolgimenti politici, economici e sociali arrivati a positiva conclusione, della quale taluni eccessi sono il prezzo fatale, ed un prezzo del quale pertanto non appar giusto esigere il pagamento fino alle estreme conseguenze del processo e della condanna.

Anche in questo caso, a mio sommessimo avviso, si offre l'occasione per constatare questa verità: e cioè per constatare che, mentre aveva pieno fondamento una richiesta di amnistia per gli eventi dell'"autunno caldo", piuttosto dubbio appare invece il fondamento della amnistia generale proposta dal Governo con l'articolo già 2 (ora 5) del disegno di legge» (57).

L'esponente socialista richiamò poi l'urgente necessità della riforma di molte parti della legislazione penale in generale e, passando ai rapporti tra lotte politiche e sociali e legislazione, illustrò le scelte di politica legislativa del suo partito nei seguenti termini:

«Dopo aver constatato attraverso i dati forniti dalle organizzazioni sindacali e confermati sostanzialmente dal ministro dell'interno nel corso della sua ricordata esposizione al Senato, che, su circa ottomilaquattrocento denunce avviate per manifestazioni politiche e sindacali dell'ultimo quadrimestre del 1969, solo 71 erano relative ad incriminazioni di natura tipicamente politica caratteristiche del codice penale del 1930 (associazioni cosiddette sovversive, propaganda «sovversiva» e via dicendo), mentre le altre riguardavano imputazioni di violenza privata, blocco stradale, invasione arbitraria di aziende, interruzione di pubblico servizio ed anche, in misura fortunatamente assai minore, lesioni, devastazioni e sequestri, e dopo aver considerato che nessun legislatore avrebbe potuto pensare di abrogare o di limitare la portata delle relative norme penali in relazione all'occasione di sciopero o d'altra manifestazione rivendicativa o contestativa, la direzione del partito socialista dette mandato ai due gruppi parlamentari [...] di predisporre due del tutto separati provvedimenti, dedicati l'uno all'abrogazione o alla modificazione di tutta una serie di articoli del codice penale del 1930 contrari alla lettera o allo spirito della Costituzione, e l'altro di amnistia per i fatti aventi carattere di reato emersi nel corso delle lotte sindacali dello scorso autunno» (58).

Vassalli sollevò inoltre il problema dei reati politici non commessi in occasione delle agitazioni sindacali o studentesche, ravvisando l'opportunità del loro inserimento in un'amnistia che, rispetto alla impostazione originaria («autunno caldo»), aveva ormai acquistato una notevole ampiezza. Inoltre invitò a non «dimenticare che come amnistia per manifestazioni di lavoratori e di studenti questa è la seconda di questa legislatura, mentre di analoga considerazione i reati politici non hanno per ora usufruito» (59).

Il risultato finale fu quello di un'amnistia per alcuni reati specificamente indicati se commessi in determinati contesti (60) «anche con finalità politiche».

Gli unici reati politici considerati furono quelli «determinati da motivi inerenti a questioni di minoranze etniche», cioè dai fatti dell'Alto Adige con eccezione per i soli fatti comportanti lesioni personali o la morte. Ciò «nello spirito degli accordi recentemente annunciati» (61).

L'approvazione dell'amnistia fu accompagnata da commenti molto critici negli ambienti giuridici.

Tra i più allarmisti va segnalato il seguente:

«il provvedimento appare come un atto imposto da forze dichiaratamente nemiche dell'attuale ordine di cose e che tendono a istituire un ordine nuovo e, per quanto concerne le forze della sinistra extraparlamentare, addirittura un ordine costituzionale diverso, che presuppone l'abbattimento di quello vigente» (62).

Della situazione successiva al 1970 si parlerà nel prossimo capitolo. Qui è sufficiente rilevare che il decreto del '70 è l'ultimo provvedimento di amnistia per fatti politici (63).

In quegli anni matura una forte ondata critica nei confronti delle amnistie di cui si censurano, sulla base della Costituzione, gli eccessi e gli abusi.

L'opposizione non viene solo dai giuristi. Sono anche i partiti direttamente ad impegnarsi, attraverso dichiarazioni ufficiali, ad opporsi (in futuro) ad altri provvedimenti del genere (64).

Sta di fatto che, contrariamente a queste affermazioni, vengono concesse successivamente varie amnistie (1973, 1978, 1981) e per giunta tutte proprio per reati non politici.

## 2. LA NOZIONE DI DELITTO POLITICO.

Si può passare a questo punto ad esaminare alcuni aspetti della nozione di delitto politico, così come emergono dai decreti di amnistia nel periodo 1950-70.

Non è questa la sede per una ricostruzione sistematica della nozione di delitto politico, per la quale si rinvia agli studi esistenti (65). Qui è sufficiente rilevare che all'inizio degli anni '50 il delitto politico era, per definizione, quello di cui all'art. 8 cod. pen., nella sua variante oggettiva (i delitti contro la personalità dello stato eccetera) e soggettiva (reati comuni determinati da motivi politici). Ciò in quanto la Costituzione nulla aveva tolto o aggiunto ad esso in modo esplicito (66).

Ed infatti nell'indulto del '53 e nell'amnistia del '59 l'espressione «reato politico ai sensi dell'art. 8 codice penale» è prescelta dal legislatore per individuare l'ambito di applicazione del beneficio. Una precisazione è comunque d'obbligo.

All'inizio degli anni '50 la questione dell'ampiezza della nozione di delitto politico effettivamente riconosciuta è tutt'uno con il problema dell'atteggiamento della magistratura verso gli ex partigiani e la sinistra da una parte e gli ex fascisti ed i collaborazionisti dall'altra.

E' noto infatti come i giudici (al pari degli altri apparati dello stato) siano stati tutt'altro che equanimi, specie nel corso degli anni '50 (67).

Tanto che, mentre nell'interpretazione dell'amnistia concessa ai collaborazionisti e fascisti i giudici si mostrarono di larghezza sempre maggiore, con il passare del tempo, nei confronti degli appartenenti alle formazioni partigiane si manifestò un pesante «intendimento repressivo» attribuibile, secondo alcuni, ad una sorta di «segreta direttiva» (68).

Ciò incide naturalmente sulla ampiezza della nozione di delitto politico.

La giurisprudenza elabora, per esempio, la nozione di «pretesto politico», che ha un senso tecnico come tentativo di limitare l'eccessiva ampiezza della nozione di delitto politico, ma che in concreto viene utilizzata per non applicare ai partigiani alcune amnistie degli anni '40. Anche se va ricordato, giusto per dare l'idea della complessità del tema, che nell'amnistia «Togliatti» (D.P. 22/6/46, n. 4) a proposito dei collaborazionisti e fascisti viene usata la dizione «delitto politico»,

mentre nelle amnistie per gli antifascisti negli anni '40 vengono usate spesso espressioni diverse (69).

La questione è destinata a complicarsi ulteriormente alla fine degli anni '50 ed all'inizio dei '60, quando ad invocare la natura politica del reato commesso saranno i nazisti prigionieri in Italia. Ma di ciò parleremo più avanti.

Tornando all'esame dei provvedimenti di amnistia e di indulto nel periodo trattato in questo capitolo, va in primo luogo segnalato che l'indulto del '53 accoglie di fatto e complessivamente una nozione di reato politico ancora più ampia di quella data dal codice penale.

Essa comprende infatti, oltre ai reati definibili come politici secondo l'art. 8 cod. pen., anche quelli ad essi connessi nonché i reati inerenti a fatti bellici (70) commessi da coloro che abbiano appartenuto a formazioni armate.

A questi vanno aggiunti i reati di qualsiasi specie, diversi dai precedenti, commessi da coloro che abbiano appartenuto a formazioni armate e che sono oggetto dell'indulto (lett. b) in considerazione della qualità personale dell'autore. La politicità di questi ultimi reati è tra l'altro riconosciuta in modo diretto dalla legge del 18 dicembre (n. 921) sulla liberazione condizionale (71).

All'interno di un campo così ampio nel quale veniva riconosciuta la politicità (72), le principali questioni che si posero furono quelle sul modo in cui andava intesa la «connessione», che la Cassazione a sezioni unite ritenne dovesse essere solo oggettiva (73), quella sulla cumulabilità del condono del '53 ai precedenti e sul modo di effettuare il calcolo (74) e quella sul significato dell'espressione «formazioni armate».

Abbiamo già visto come il riferimento alle «formazioni armate», specie nella lettera b, definisca un tipo di politicità legata non alle caratteristiche del reato (come è nell'art. 8 cod. pen. anche nella sua variante soggettiva) ma alla qualità personale dell'autore.

Ne scaturiscono (lett. a e b) due gruppi di reati da considerare entrambi politici ma con graduazione della politicità e perciò diversamente valutati nella misura del condono, per cui a minore politicità corrisponde minore «sconto».

Il presupposto logico di tutto ciò si trova in una sorta di presunzione che il reato sia comunque in tutto o in parte riferibile, direttamente o non, al fatto di essere appartenenti alle «formazioni armate».

Di ciò era pienamente consapevole il legislatore, come risulta evidente dalle dichiarazioni del Ministro della giustizia alla Camera dei deputati:

«La graduazione, tuttavia, non esclude che anche il secondo gruppo, di cui si parla adesso, debba essere considerato come riguardante reati politici. Non credo, pertanto, che in sede di interpretazione possano sorgere dubbi su questo punto. Comunque la interpretazione che noi ora ne diamo è dello stesso legislatore e tutti gli altri interpreti hanno il dovere di uniformarvisi» (75).

In realtà contrasti di interpretazione vi furono, e non di poca portata, su questo e su altri aspetti. Era infatti in discussione l'applicazione dell'indulto oltre che ai partigiani anche agli appartenenti alle Forze armate e, soprattutto, agli appartenenti alla Repubblica Sociale.

Secondo una prima interpretazione erano da ritenere esclusi entrambi. I primi per una serie di motivi strettamente giuridici (militari) e perché la giustificazione dell'indulto stava, tra l'altro, nel carattere irregolare dei combattenti del movimento di liberazione (il che non era per le Forze armate) e i secondi perché non avevano mai acquistato il carattere della legittimità come le formazioni partigiane. Veniva sottolineato infatti come la Repubblica Sociale «non fu mai una

verità giuridica né le sue forze armate furono mai riconosciute come legittimi belligeranti» (76). Altri invece, partendo dalla accezione più ampia della espressione «formazioni armate», vi ricomprendevano oltre ai partigiani anche l'esercito del Regno d'Italia e le formazioni della repubblica sociale (77). La questione finì davanti alle sezioni unite della Cassazione che esclusero la qualifica in discussione per le Forze armate, riconoscendola invece alle formazioni fasciste repubblicane (78).

La giurisprudenza si adeguò in linea di massima all'orientamento della Cassazione, non senza eccezioni anche nella stessa suprema corte (79).

Nel corso degli stessi anni, ed anche dopo l'amnistia del '59 - che limitava il beneficio alla sola area dei reati politici «ai sensi dell'art. 8 cod. pen.» - la nozione di delitto politico in senso proprio veniva affinata e precisata da varie decisioni della Cassazione, molte delle quali erano proprio di applicazione dei decreti di amnistia.

A parte i delitti politici oggettivi, per i quali si ponevano questioni meno scottanti (80), in generale l'orientamento della massima magistratura in fatto di motivo politico risultò, almeno dal punto di vista formale, di notevole ampiezza e di una certa «nobiltà» di stampo liberale. Così fu ritenuto che:

«Il delitto deve considerarsi soggettivamente politico quando il colpevole abbia agito in concreto per fini che investano la collettività sociale trascendendo l'individuo, mediante agitazione di idee o di attività pratiche rivolte ad imporre determinate soluzioni, di indole strettamente politica o economico-sociale in contrasto con le soluzioni propugnate dagli avversari, indipendentemente dei segreti impulsi psichici che possono aver determinato l'azione e dalla moralità dei fini che con questa si sono voluti raggiungere.

Deve ritenersi determinato in tutto da movente politico il delitto che sia stato compiuto esclusivamente nell'interesse della collettività sociale della società e dello Stato in genere, sia sul piano nazionale sia entro un ambito territoriale più ristretto; deve ritenersi invece determinato solo in parte da movente politico il delitto commesso per vere o supposte offese personali, ove l'agente abbia ritenuto che tali offese si risolvessero in offese al proprio partito politico ed in pregiudizio del programma politico o sociale dello stesso» (81).

Va tenuto presente che una nozione così ampia della politicalità si basò in quegli anni anche su un atteggiamento della dottrina che teneva conto del fatto che, per effetto degli artt. 10 e 26 della Costituzione, il delitto politico era tornato ad avere una valenza positiva «pro reo» (82), dopo l'intervento fascista che aveva ampliato la nozione (l'art. 8 del codice del '30) a fini notoriamente di maggiore repressione.

Comunque, sulla variante soggettiva del delitto politico la dottrina manifestò una tendenza più restrittiva della giurisprudenza, anche se talvolta con motivazioni inaspettate.

Va detto infatti che in qualche occasione l'ampiezza della politicalità riconosciuta dai giudici giocò anche a favore di agitazioni popolari che, in una nozione puramente oggettiva, non sarebbero rientrate. Tanto è vero che la Cassazione, che aveva dato rilievo politico anche ai fini economico-sociali, era stata accusata di recepire «principi marxisti» (83).

In qualche caso infatti la Cassazione aveva considerato reato politico, e quindi oggetto di amnistia, «l'invasione collettiva arbitraria di terreni» (84) oppure un'agitazione di braccianti per motivi sindacali, nella quale però vi era stato anche un assalto ad una caserma di carabinieri con bombe a mano (85) oppure alla manifestazione che, partita da una Camera del lavoro con lo slogan «vogliamo pace e lavoro», aveva costretto i negozianti alla chiusura e si era conclusa con

l'occupazione del comune (86).

Sta di fatto che la giurisprudenza, in assenza di una rielaborazione costituzionale del delitto politico, fece ampio uso della nozione soggettiva esistente nel codice penale fino a giungere, nel suo rigore formalistico, a decisioni in favore di criminali nazisti che provocarono forti reazioni negative nell'opinione pubblica e nei commentatori giuridici.

Si trattò dei famosi casi «Zind» (1961) e «Kroger» (1963) in cui rispettivamente la Cassazione e la sezione istruttoria presso la corte di appello di Bologna negarono l'estradizione riconoscendo la natura politica dei reati di cui erano accusati: il primo di aver esaltato i massacri di ebrei compiuti dai nazisti ed il secondo di essere l'autore diretto di uno di essi (87).

Decisioni queste inaccettabili per il loro oggetto, ma non censurabili più di tanto sul piano strettamente giuridico se si pensa che fu poi necessaria l'approvazione di una apposita legge costituzionale (n. 1 del 1967) per escludere la possibilità che al delitto di genocidio fosse applicato il regime favorevole che gli artt. 10 e 26 della Costituzione accordano ai reati politici (88).

Sul piano delle amnistie va comunque rilevato che il tentativo di Kappler di fruire del decreto del '59 fu rigettato dal Tribunale supremo militare, ma non perché il delitto non fosse ritenuto politico, ma per il fatto che il movente era nel senso di tutelare gli interessi politici di uno stato estero e, in quanto tale, era irrilevante ai fini di quel provvedimento di amnistia (89).

Analogo rifiuto era stato opposto dal Tribunale supremo militare a Reder: fu escluso infatti che i «reati contro le leggi e gli usi della guerra» fossero politici, fu esclusa anche l'esistenza del fine politico, della connessione a reati politici e del fatto che le truppe tedesche potessero essere considerate «formazioni armate» secondo l'indulto del '53 (90).

Con l'amnistia del '66 fu recuperata una nozione di politicità più ampia (soggettiva) che comprendeva tutti i reati, indipendentemente dalla loro gravità (quindi anche l'omicidio), «se determinati da movente o fine politico o connessi con tali reati ...», purché commessi tra il 25/7/43 ed il 2/6/46.

Ma di quell'amnistia non è questo l'aspetto più interessante, sia perché non sposta i termini del dibattito fin qui visto (91) sia perché si riferisce a fatti ormai lontani 20 anni.

Il fatto di maggior rilievo è invece l'apparizione (92) di formule e di disposizioni di remissione delle pene che articolano il concetto di reato politico e ne estendono obiettivamente i contenuti.

Così, per esempio i reati di resistenza a pubblico ufficiale, di interruzione di un ufficio o servizio pubblico, di oltraggio a pubblico ufficiale, di istigazione a disobbedire le leggi, di violenza privata e di danneggiamento sono amnistiati se commessi «per motivi politici». Ed inoltre sono amnistiati gli stessi reati ed in più quelli di occupazione di azienda, sabotaggio, istigazione a delinquere, blocco stradale «se commessi per motivi ed in occasione di manifestazioni sindacali» (93). Viene così recuperata una vecchia formula usata in provvedimenti di amnistia dell'inizio del secolo (94) e poi scomparsa, fatta salva qualche sporadica eccezione (per es. nel '47).

Prima del '66 questo tipo di reati o non venivano affatto amnistiati oppure lo erano solo però in quanto rientranti nelle disposizioni generali (non politiche) oppure nella nozione di delitto politico. Abbiamo visto sopra come proprio la Cassazione aveva elaborato un concetto di «motivo politico» che comprendeva anche le «pratiche rivolte ad imporre» determinate soluzioni «d'indole economica sociale» (95).

Il che aveva portato in qualche caso a ricomprendere nelle amnistie per reati politici dei comportamenti tipici delle lotte sindacali. Con l'amnistia del '66 il concetto di «motivo» e «occasione» di manifestazione sindacale, come contesto «scriminante», si autonomizza del reato politico (96), acquista una sua particolare configurazione e pone problemi propri di definizione

concettuale.

I provvedimenti del '68 e del '70 arricchiscono e specificano ulteriormente questa categoria di reati, che, pur non essendo politici in senso stretto, vengono però fatti oggetto di un trattamento di favore per via di una certa quota di politicità che è loro riconosciuta.

Un lavoro interpretativo sulla nozione di «sindacale» si rese poi necessario per il fatto che sia nel '68 che nel '70 non furono accolti gli emendamenti della sinistra che tendevano ad introdurre nel testo dei provvedimenti le manifestazioni «politiche» (97), mentre fu accolta quella strana formulazione «anche con finalità politiche».

Ma vediamo meglio il problema.

L'atteggiamento dei giudici, specie della Cassazione, fu tutt'altro che favorevole alla nuova formulazione.

Nel complesso le manifestazioni sindacali furono interpretate in modo restrittivo.

Fu infatti posta la distinzione, alquanto pretestuosa, tra manifestazioni sorte per generici motivi di lavoro, non comprese nell'amnistia del '66 (98), e manifestazioni sindacali vere e proprie, le uniche amnistrate e da intendere esclusivamente «nei termini che sono propri alla sua [sindacale] funzione e che si inquadrano nei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori» (99).

Questo orientamento fu ribadito anche a proposito dell'amnistia del '68.

Fu di conseguenza esclusa la natura sindacale di qualsiasi manifestazione che esulasse da uno scontro diretto e attuale tra datori di lavoro e lavoratori e che invece fosse diretta verso gli organi statali per ottenere concessioni o agevolazioni o nei riguardi di enti locali (100).

Ed inoltre, sempre secondo la Cassazione, anche quando la manifestazione era sicuramente sindacale, non potevano fruire del beneficio coloro i quali si erano inseriti in essa «per puro spirito di faziosità politica o con intendimenti eversivi» (101). Il quadro concettuale di queste decisioni richiama, forse inconsapevolmente, le elaborazioni sul «pretesto politico» e sulla «lotta al fascismo» (cui si è fatto cenno prima).

Ne risulta limitato il concetto di «sindacale», che spesso arriva a non tenere in nessun conto la locuzione «anche con finalità politiche», presente in alcuni provvedimenti. Tale locuzione se non era infatti tale da far rientrare nel beneficio le manifestazioni puramente politiche, sicuramente ampliava il contenuto della «sindacalità» (102). Una nozione di sindacalità un po' più aperta è la seguente:

«... si ha agitazione o manifestazione 'sindacale' soltanto quando l'azione sia riferibile a contrasti che insorgono tra prestatori d'opera e datori di lavoro o trovi in essi un qualsiasi rapporto eziologico, e cioè quando si tratti di azioni nelle quali il movente che ha determinato la volontà del soggetto attivo trovi origine in un interesse collettivo e proprio di una determinata categoria (retribuzioni, licenziamenti, orario di lavoro, disoccupazione, trattamento previdenziale eccetera)» (103).

Essa afferma infatti che è sindacale la manifestazione che sia espressione di un interesse collettivo e di categoria che sia in «qualsiasi rapporto eziologico» con la relazione datore di lavoro-lavoratori e quindi anche relativo alla disoccupazione o al trattamento previdenziale (che sono aspetti esterni al rapporto di lavoro inteso in senso strettamente privatistico).

In qualche decisione vi è comunque l'espressa affermazione che rientrano «negli interessi dei sindacati agricoli non soltanto quelli inerenti a contrasti tra lavoratori e datori di lavoro, ma anche gli altri interessi che si pongono di fronte allo stato...» (104).

In qualche altro caso si accede ad una nozione ampia ed informale dell'attività sindacale che è ritenuta sussistente ove vi sia «una comunità di persone, accomunate dallo svolgimento

professionale di una specifica attività economica, [che] svolgono una attività diretta alla tutela di interessi della categoria, anche non economici» (105).

Il testo dell'amnistia del '70, con la sua ampiezza, fu l'occasione per pronunce sugli aspetti più vari dei movimenti di quegli anni: fu esclusa la sua applicabilità alle agitazioni verificatesi in varie carceri (106) e alle manifestazioni meramente politiche, relative all'orientamento ideologico internazionale di un determinato partito (107), mentre in un caso, argomentando sul concetto di «manifestazione» - che non postula necessariamente il concorso di più persone -, fu ritenuta possibile la manifestazione di un solo individuo, al quale fu applicato il beneficio (108).

Nel complesso si può dire che, a parte qualche rara eccezione, la nozione di «manifestazioni sindacali» che si afferma nella giurisprudenza in occasione delle amnistie risulta decisamente restrittiva sia rispetto al tenore letterale dei provvedimenti che agli stessi orientamenti prevalenti tra gli studiosi di diritto sindacale e nella stessa giurisprudenza in tema di lavoro. Basti pensare come in materia di diritto di sciopero, una delle più tipiche manifestazioni sindacali, a partire dall'inizio degli anni '60 (ed in particolare dalla sentenza n. 123 del 1962 della Corte costituzionale) si era affermata l'opinione per cui gli interessi economico sociali a tutela dei quali i lavoratori scioperano, vanno intesi in senso ampio e quindi come non necessariamente inerenti al rapporto giuridico con il datore di lavoro. Erano rientrate così progressivamente nella nozione costituzionale di sciopero varie forme di astensione dal lavoro caratterizzate dalle più diverse finalità, da quelle di solidarietà fino a quelle politiche (pur queste ultime con alcuni limiti) (109). L'esperienza delle amnistie «sindacali» invece, se può essere considerata un miglioramento, nel senso della precisazione dell'oggetto del provvedimento di remissione, rispetto alla generale nozione di reato politico, non consente comunque un bilancio positivo sul piano della stessa elaborazione della nozione di «sindacale». Mentre l'ampiezza dello spettro sociale e politico che emerge dal testo del '70 è di indiscutibile interesse, pur presentando i limiti propri di una enunciazione casistica che molto dice, ma altrettanto lascia fuori (110).

### 3. CONSIDERAZIONI FINALI.

Alla fine di questo capitolo può essere fatta qualche ulteriore considerazione d'insieme sullo specifico mezzo amnistia calato nel problema dei reati politici.

A) Sulla gravità dei reati amnistiati. E' di immediata evidenza la particolare ampiezza dei provvedimenti relativi ai fatti di guerra. Essi trovano una loro giustificazione proprio nella estensione ed importanza dei fatti che vi hanno dato origine. Tali fatti anzi, in quanto spesso costituivano delle vere e proprie azioni di guerra, non avrebbero dovuto in quei casi neanche essere qualificati come comuni reati, salvo poi essere amnistiati per la loro politicalità. Non va comunque sottovalutata neanche l'ampiezza dei provvedimenti del '68 e del '70, specie se la si rapporta ai caratteri di quei movimenti ed al fatto che erano ancora «in corso».

B) Nei vari provvedimenti non vengono poste condizioni particolari soggettive per la loro fruibilità.

In particolare né a fascisti né a collaborazionisti venne richiesta alcuna dichiarazione di lealtà al nuovo regime.

In generale un certo indiretto controllo dei destinatari dei benefici venne attuato attraverso il regime previsto per i latitanti, che, per esempio, furono esclusi dall'indulto del '49 ed invece ammessi a godere di quello del '53.

Nel '59, riprendendo una tecnica già usata in alcuni indulti negli anni '40, fu previsto invece un «obbligo di presentazione» al giudice entro quattro mesi dalla entrata in vigore del decreto. La disposizione era criticabile per molti versi, soprattutto in quanto applicata non solo ad un indulto ma anche ad un provvedimento di amnistia e in quanto agiva «come un fattore di coercizione morale sicuramente incompatibile con le finalità di clemenza proprie degli istituti estintivi...» (111).

La Cassazione, in un interessante caso di un collaborazionista che si trovava in Venezuela, ritenne sufficiente la semplice presentazione al Console italiano in Caracas, argomentando sulla differenza tra obbligo di costituzione in carcere e obbligo di presentazione al giudice, sulla non necessità che quest'ultimo fosse lo stesso dell'istruttoria o del dibattimento, sul significato puramente formale della presentazione nei casi in cui l'amnistia o l'indulto coprivano per intero le «pendenze» del latitante ed, infine, sul fatto che in questi ultimi casi poteva essere sufficiente la presentazione al Console, il quale è anche organo giurisdizionale penale secondo la legge consolare e varie altre disposizioni (112).

La sentenza, «liberale» verso un collaborazionista, mette in mostra, proprio per la sua liberalità, il carattere di fondo della disposizione: un atto di sottomissione alla giustizia che costituisce una violenza morale proprio perché, in alcuni casi, slegato dalla stessa finalità di sottoporre a pena un latitante (113). Sempre sul piano delle condizioni va infine segnalato il tentativo fatto da democristiani e destre di inserire nell'amnistia del '68 un emendamento che condizionava la fruizione dell'amnistia alla non commissione di altri reati in un certo lasso di tempo. La norma non fu comunque inserita nel testo definitivo (114).

Nel complesso si può dire comunque che nessuna delle condizioni introdotte o proposte nei provvedimenti esaminati arriva al punto di richiedere modifiche del comportamento o dell'atteggiamento psicologico e politico nel corso della carcerazione. Infatti anche quegli accertamenti sulla politicità del reato al momento della commissione, che in alcuni casi erano previsti, non richiedevano comunque alcuna indagine sulle opinioni politiche attuali del richiedente il beneficio (115).

C) Un'ultima considerazione va fatta a proposito del momento in cui i provvedimenti vengono emanati rispetto agli eventi cui si riferiscono.

Le amnistie del '68 e del '70, concesse quasi in «corso di eventi», sono la riprova che una vera e propria preclusione ad interventi tempestivi non esiste. Anzi nel provvedimento del '68 l'intento era proprio quello di intervenire nella fase di maturazione di certi movimenti e manifestazioni. Il problema principale appare invece essere quello del riconoscimento della politicità dei comportamenti incriminati.

D) Taluni riconnettono all'amnistia, proprio nel periodo 1950-70, effetti negativi o ambigui, che invece, a mio avviso, richiedono una più corretta imputazione.

L'amnistia, come tecnica, si inserisce sicuramente negli anni '50 in un processo di recupero statale e conservatore. Ma tale processo ha il suo fondamento in fattori di portata molto più ampia ed ha nelle amnistie non tanto una causa quanto una manifestazione, nemmeno tra le più importanti (116). D'altra parte anche a livello applicativo molte interpretazioni «contro la resistenza» sono da ricondurre non tanto al mezzo amnistia in sé quanto alla cultura ed ai condizionamenti politici degli apparati di stato negli anni '50 (cultura e condizionamenti che avranno una significativa evoluzione solo negli anni '60).

Quanto agli anni '60 valgono in parte considerazioni diverse. Nei provvedimenti del '68 e del '70 infatti gli aspetti di recupero e di mistificazione statalista, pur presenti, vanno visti in

relazione alla ampiezza e radicalità sociale dei movimenti cui si riferiscono ed al fatto che vi sono forze politiche in parlamento che se ne fanno esplicitamente portavoce rivendicando talora la 'legittimità' di certe innegabili «illegalità» e quindi l'amnistia come atto non di clemenza, ma di ristabilimento della «giustizia».

E) Può affermarsi a questo punto che i dati esposti in questo capitolo confermino l'utilità di una trattazione disaggregata delle amnistie politiche, come unica capace di porre in rilievo possibilità e limiti di questi provvedimenti cercando di superare numerosi luoghi comuni che esistono sull'argomento. A conferma di ciò un ultimo dato.

Contrariamente a quanto verificatosi in tutte le amnistie, dopo quella del '68 l'incremento della criminalità, che si produce di solito a causa della liberazione di soggetti «candidati» a rientrare in carcere in breve lasso di tempo, fu del 2,2% nettamente il più basso registrato dal dopoguerra (117).

E l'amnistia del '68, non a caso, è l'unica concessa per soli reati politici in senso ampio e per giunta ancora «a caldo».

#### NOTE.

1) Rispecchiando così il percorso politico-parlamentare che aveva portato ad esso: vedi infra.

2) Sul punto è chiara la «relazione dell'on. Padula» alla Camera, per la quarta Commissione permanente: «Parimenti larga è stata la volontà di cogliere l'occasione del presente provvedimento per compiere un atto di pacificazione nei confronti delle popolazioni dell'Alto Adige, nello spirito degli accordi recentemente annunciati e ferma restando l'esclusione dei fatti di maggiore gravità», in "La legislazione italiana", Milano, Giuffrè, 1970, p. 662. Per le grazie concesse successivamente agli autori di attentati confer G. Zagrebelsky, "Amnistia, indulto e grazia", Milano, Giuffrè, 1974, p. 17, nota 11.

3) Una struttura analoga la si ritrova nel D.P.R. 4/6/66, n. 332, che all'art. 1 contiene una «amnistia generale» e all'art. 2 una «amnistia per speciali reati» (politici commessi durante la guerra e dopo: vedi infra).

4) Vedi infra.

5) Nei provvedimenti precedenti ('53, '59 ed anche '63) possono essere stati amnistiati anche reati sindacali, ma solo in quanto rientranti nel limite di pena previsto per l'amnistia generale oppure sotto altra denominazione. L'ultimo provvedimento con oggetto esplicitamente sindacale è il D.C.P.S. 8/5/47, n. 460 «per reati commessi in relazione con vertenze agrarie». Per i periodi precedenti vedi cap. 1.

6) Art. 1, D.P.R. 22/5/70, n. 283.

7) «Relazione dell'On. Padula», cit., p. 661-2.

8) Vedi G. Quazza, "Il fascismo: esame di coscienza degli italiani", in AA. V.V., "Storiografia e fascismo", Milano, Angeli, 1985, p. 7.

9) Così l'on. Colitto, relatore alla Camera per la terza Commissione, in «Le Leggi», 1953, II, p. 961: il relatore riferisce tale idea come quella minima sulla quale si è formato il consenso un po' di tutti.

10) Vale la pena di riportare per intero l'art. 2 del D.P.R. 19/12/53, n. 922:

«- E' concesso indulto:

a) per i seguenti reati commessi dall'8 sett. 1943 al 18 giugno 1946, reati politici, ai sensi dell'art. 8 cod. pen., e i reati connessi: nonché i reati inerenti a fatti bellici commessi da coloro che abbiano appartenuto a formazioni armate:

1 - commutando la pena dell'ergastolo nella reclusione per anni dieci, e, qualora l'ergastolo sia già stato commutato in reclusione per effetto dell'indulto, riducendo ad anni dieci la pena della reclusione sostituita a quella dell'ergastolo.

2 - riducendo ad anni due la pena della reclusione superiore ad anni venti e condonando interamente la pena non superiore ad anni venti;

b) per ogni reato commesso non oltre il 18 giugno 1946 da coloro che abbiano appartenuto a formazioni armate, e non fruiscono del beneficio indicato nella precedente lettera a):

1 - commutando la pena dell'ergastolo nella reclusione per anni venti e, se l'ergastolo stesso è già stato commutato in reclusione per effetto di indulto, riducendo di anni otto la pena della reclusione già sostituita a quella dell'ergastolo;

2 - riducendo di anni otto la pena della reclusione.

In nessun caso la pena residua può superare gli anni venti.

I benefici previsti nelle lettere a) e b) del presente articolo si cumulano con quelli concessi dai precedenti provvedimenti di clemenza e si applicano anche a coloro che si siano trovati o si trovino in stato di latitanza;

c) per ogni altro reato, non militare o finanziario, limitatamente a pene detentive non superiori a tre anni e a pene pecuniarie non superiori a lire trecentomila. Di altrettanto sono ridotte le pene superiori.

La misura del condono è di anni cinque per coloro che all'epoca del commesso reato non avevano compiuto gli anni diciotto e di anni quattro per coloro che alla data del 18 dic. 1953 hanno superato gli anni settanta.

Per coloro che furono liberati durante gli eventi bellici e poi nuovamente arrestati o che si costituiranno in carcere entro tre mesi dalla data del presente decreto, è altresì condonata metà del periodo di pena durante il quale rimasero in libertà.

Per le pene inflitte con l'aggravante dello stato di guerra, prevista dalla l. 16 giugno 1940, n. 582 modificata dal r.d.l. 30 nov. 1942, n. 1365, dal d. legislativo luog. 10 maggio 1945, n. 234 e dal d. legisl. 2 ag. 1946, n. 64 fuori dei casi indicati nelle precedenti lettere a) e b), è altresì concessa la riduzione di un terzo della pena o, trattandosi dell'ergastolo, la commutazione nella reclusione per anni venticinque, applicandosi poi l'indulto previsto nel primo comma della presente lettera c) sulla pena ridotta o commutata.

Le pene accessorie indicate nell'art. 32, primo comma, cod. pen., sono condonate in tutti i casi in cui l'ergastolo sia commutato in pena detentiva temporanea;

d) per i reati finanziari preveduti dalle leggi sul monopolio dei sali e dei tabacchi, sul chinino dello Stato, sugli apparecchi automatici di accensione e pietrine focaie, sui fiammiferi, sulla fabbricazione, importazione e monopolio delle cartine e tubetti per sigarette, relativamente alle multe o alle ammende, non superiori a lire duemilioniduecentocinquantamila, congiunte a pena

detentiva. Di altrettanto sono ridotte le pene superiori.

L'indulto è esteso alle multe o ammende applicate per le infrazioni alle norme in materia di dogane e di imposte di fabbricazione, quando il loro ammontare non superi le lire centomila. Di altrettanto sono ridotte le pene superiori.

L'indulto è altresì esteso alle infrazioni previste dalle leggi sulla imposta generale sull'entrata, quando siano connesse ai reati previsti nei precedenti commi e nei limiti negli stessi indicati».

11) Vedi per esempio G. Aromatizi, "Considerazioni sull'attuale indulto per reati politici", in «Archivio penale», 1954, I, p. 54.

12) Per un quadro della situazione agli inizi degli anni '50 vedi G. Scarpari, "La Democrazia Cristiana e le leggi eccezionali", Milano, Feltrinelli, 1977, p. 9 in particolare e passim.

13) Op. ult. cit., p. 205 segg.

14) Confer M. Berlinguer, "Lineamenti della prossima amnistia", in «La Giustizia Penale», 1953, I, p. 378: l'autore sostiene la necessità di un provvedimento che riguardi non solo i reati politici ma anche quelli comuni (giustificandolo per questi ultimi con il mutamento della coscienza giuridica dopo il '44 e con l'esigenza di smaltire arretrato). In quello stesso torno di tempo De Gasperi aveva auspicato un condono soltanto per i condannati fascisti.

15) Le proposte sono pubblicate in «Rivista Penale», I, p. 626 e 630. La proposta Terracini prevede l'amnistia non solo «per tutti i delitti politici commessi in data successiva al 18/6/46», ma anche (ed è questa una delle caratteristiche maggiori) «per tutti i delitti commessi in relazione ed in occasione di scioperi, conflitti di lavoro, moti popolari, pubbliche dimostrazioni e comizi» (art. 1 lett. d).

16) Relazione alla Camera dell'on. Azara, ministro della giustizia, in «Le Leggi», 1953, 11, p. 958.

17) Relazione on. Colitto cit.

18) Per la proposta Terracini vedi supra sub nota 15. Per i «reati comunque riferibili in tutto o in parte alla situazione determinatasi nel Paese per gli eventi bellici o per le loro successive ripercussioni» vedi relazione ori. Colitto, cit., p. 968-9; ivi anche il riferimento alle amnistie del '22 (R.D. n. 1641) e del '23 (R.D. n. 2278) che si riferivano a «qualsiasi reato comunque determinato da movente politico o commesso in occasione di movimenti politici, ovvero in agitazioni, tumulti o conflitti dovuti a cause economico-sociali». La proposta di includere i reati «comunque riferibili» si basa sulla precisa volontà di non discostarsi dai criteri seguiti nell'amnistia del 22/6/46 che aveva escluso dal beneficio coloro che, per le funzioni di cui erano investiti, avevano avuto un'elevata responsabilità, oppure coloro che avevano commesso reati particolarmente gravi («sevizie particolarmente efferate»): relazione al Senato, sen. Zoli, in Janniti Piromallo, "Esposizione critica della giurisprudenza sui decreti di amnistia e d'indulto dell'ultimo decennio", Milano, 1954, p. 372.

19) Questi dati sono riportati nella relazione alla Camera (on. Dominedò e Guerrieri) della legge di delegazione per la concessione dell'amnistia del '59 (legge 10/7/59), in «Le Leggi», p. 553 in particolare: le declaratorie di amnistia fino al 30/4/54 ammontavano a 744.549, delle quali 4381

riguardanti detenuti. Al 31/12/57 le declaratorie di amnistia e le applicazioni di indulto erano arrivate a 982.250 (il dato non è disaggregato).

20) Così nella relazione al disegno di legge 24/10/58, n. 444 di cui sono primi firmatari Pertini, Berlinguer e Basso in «Riv. ital. di dir. e proc. penale», 1959, p. 96.

21) La proposta di legge (cit. sub. nota 20) prevede inoltre la concessione di amnistia: «b) per i reati politici a sensi dell'art. 8 del Codice penale e per i reati ad essi connessi o comunque, anche al di fuori dei casi di connessione, riferibili ai fatti bellici o alle lotte politiche e sociali verificatesi in Italia dal 25 luglio 1943 al 31 luglio 1946 e puniti con pena detentiva non superiore nel massimo ad anni dodici sola o congiunta a pena pecuniaria e ad altre pene accessorie; c) per i delitti con pena non superiore ad anni tre sola o congiunta con pena pecuniaria ed alle contravvenzioni previste dal Codice penale e dalle leggi speciali escluse quelle finanziarie». La proposta si riferiva anche ai reati comuni e prevedeva un indulto giustificato con il perdurare della legislazione fascista e con l'altezza delle sue pene. L'ergastolo era commutato nella pena a 24 ed a 30 anni anche per i comuni.

L'unico precedente a tale proposta risulta essere stato il disegno di iniziativa popolare presentato al Senato il 20/7/56 e mai discusso nel merito (sulla base della considerazione che il referendum è escluso in tema di amnistia e di indulto).

22) Relazione ult. cit. p. 96-7.

23) Il resoconto è nella relazione Dominedò (cit. sub. nota 19), p. 544. Di ispirazione «equanime» era invece la proposta di legge del dep. Degli Occhi (n. 660) presentata alla Camera il 27/11/58.

24) Vedila in «Le Leggi», II, 1959, p. 539 segg. da dove sono tratte le citazioni che seguono. Vale la pena di rilevare che, mentre per i reati politici la relazione ministeriale fornisce delle spiegazioni, per i reati comuni non vi è neanche un accenno di giustificazione (tranne quella della minore gravità dei reati amnistiati). L'amnistia per i reati commessi a mezzo stampa è giustificata con argomenti simili a quelli usati per i reati politici («insostituibile funzione della stampa in libero regime democratico»).

25) Vedile in «Le Leggi» 1959, 11, p. 543 e 563.

26) I relatori affrontano ampiamente il problema della costituzionalità delle amnistie, della possibile funzione di anticipazione di riforme, come quella sul regime della sospensione condizionale per i minori degli anni 18 ed i maggiori dei '70, e dell'ergastolo.

Sulla ammissibilità delle sole amnistie politiche va segnalato il commento anonimo della rivista «Scuola Positiva» (1959, p. 299) che critica fortemente la prassi invalsa di concedere frequenti amnistie, ma poi precisa che «certamente le amnistie, e anche gli indulti, si possono giustificare quando giovano alla pace sociale ed eliminano rancori e discordie o si presentano come rimedi ad eccezionali rigori governativi. Ma, anche in questi casi, si dovrebbe sempre distinguere tra i delinquenti, ammettendo al beneficio i politico-sociali, i responsabili di trasgressioni di natura contravvenzionale e gli occasionali e passionali».

27) Il testo dell'unico articolo che prevede l'amnistia è il seguente:

«ART. 1. (Amnistia). - E' concessa amnistia:

a) per i reati politici ai sensi dell'art. 8, codice penale, commessi dal 25 luglio 1943 al 18 giugno 1946;

b) per i reati politici ai sensi dell'art. 8 del codice penale, nonché per i reati elettorali, commessi successivamente al 18 giugno 1946 e punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;

c) per i reati commessi col mezzo della stampa punibili con pena non superiore ad anni sei ovvero con pena pecuniaria anche congiunta a detta pena;

d) per i reati non militari né finanziari, salvo il disposto di cui alla lettera e) del presente articolo e ai successivi art. 3 e 4, punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;

e) per i reati di assenza dal servizio, preveduti dagli artt. 146 e 147, prima parte, e 151, codice penale militare di guerra, commessi dall'8 sett. 1943 al 15 apr. 1946, se il militare si è presentato nel termine previsto dall'art. 15, d. pres. 22 giugno 1946, n. 4, ovvero se la classe di appartenenza è stata collocata in congedo;

f) per il reato di furto di piante nei boschi, se concorre l'attenuante prevista dall'art. 62, n. 4, codice penale;

g) per il reato di lesioni personali volontarie lievissime previsto dall'art. 582, capoverso, codice penale, aggravato ai sensi dell'art. 585, in relazione all'articolo 577, stesso codice, se concorre un'attenuante;

h) per i reati commessi dai minori degli anni 18, punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena.

Ai fini dell'applicazione dell'amnistia stabilita alle lettere a) e b) del presente articolo, il giudice, ove sia stata pronunciata condanna e dalla sentenza o dagli atti del procedimento non apparisca sufficientemente stabilito se il reato sia compreso fra quelli di cui alle lettere citate, dispone gli opportuni accertamenti. Gli stessi accertamenti dispone la Corte Suprema di Cassazione, se innanzi ad essa sia pendente ricorso.

28) D.P.R. n. 5 del 24 gennaio: sono amnistiati i reati puniti con pena detentiva non superiore a tre anni (più altri reati specifici), mentre viene concesso indulto nella misura di uno o due anni.

29) Vedila in «Le Leggi», 1963, p. 128 segg.: l'unica eccezione è costituita da una integrazione al decreto del '59 che rende così possibile l'applicazione dell'indulto alle pene aggravate dallo stato di guerra indipendentemente dai precedenti penali (purché non si cumuli all'indulto del '53).

30) Il disegno di legge era di iniziativa dei senatori Monni, Lami Starnuti, Alessi, Angelini A., Pace, Mongelli, Caroli, Berlingieri, Ajroldi, Venturi, Bermani, Pafundi, Magliano G., Nencioni, Fenoaltea e Poét.

31) Senato della Repubblica, IV legislatura, relazione della II Commissione permanente sul «disegno di legge n. 1564/A» d'iniziativa dei senatori Monni e altri.

32) Nel disegno di legge Monti (n. 16541 l'amnistia politica era contenuta in un unico articolo del seguente tenore: «art. 2. E' concessa amnistia per i reati di movente e finalità elettorale o sindacale o politica punibili con pena edittale non superiore a 5 anni».

33) Senato della Repubblica, seduta del 31/5/66.

34) Relazione al disegno di legge n. 23 del Senato, d'iniziativa dei senatori Codignola, Banfi, Vignola e Iannelli (comunicato alla presidenza il 28 giugno 1968).

35) Ne risulta infatti qualcosa di simile ad una grazia collettiva (come fu rilevato da taluni oppositori).

36) Mi pare interessante riportare per intero l'art. 1 nella sua originaria formulazione (che fu poi ampiamente ridotta in sede definitiva):

«Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia per i seguenti reati, se commessi per motivi ed in occasione di agitazioni studentesche, sindacali e politiche:  
a) Codice Penale: articoli 266 (istigazione di militari a disobbedire alle leggi); 290 (vilipendio della Repubblica, delle istituzioni costituzionali e delle Forze armate); 292 (vilipendio alla bandiera o ad altro emblema dello Stato); 297 (offesa alla bandiera o ad altro emblema dello Stato); 299 (offesa alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato estero); 302 (istigazione a commettere i delitti previsti dagli articoli 266 e 292); 303 (pubblica istigazione e apologia dei medesimi); 336 (violenza o minaccia a pubblico ufficiale); 337 (resistenza a pubblico ufficiale); 338 (violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario); 340 (interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità); 341 (oltraggio a pubblico ufficiale); 342 (oltraggio a un corpo politico, amministrativo o giudiziario); 344 (oltraggio a pubblico impiegato); 345 (offese all'autorità mediante danneggiamento di affissioni); 361 (omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale); 362 (omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio); 368 (calunnia); 369 (autocalunnia); 378 (favoreggiamento personale); 414 (istigazione a delinquere); 415 (istigazione a disobbedire alle leggi); 416 (associazione per delinquere, se l'associazione era diretta a commettere delitti previsti da questa amnistia); 418 (assistenza agli associati, nei limiti stabiliti per l'articolo 416); 419 (devastazione e saccheggio); 423 (incendio); 424 (danneggiamento seguito da incendio); 431 (pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento); 432 (attentati alla sicurezza dei trasporti); 435 (fabbricazione o detenzione di materie esplodenti); 449 (delitti colposi di danno); 450 (delitti colposi di pericolo); 504 (coazione alla pubblica autorità mediante serrata o sciopero); 508 (sabotaggio); 509 (inosservanza delle norme disciplinanti i rapporti di lavoro); 581 (percosse); 582 (lesione personale purché non aggravato dalle circostanze di cui all'articolo 583, cpv., cioè lesioni gravissime); 586 (morte o lesioni come conseguenze di altro delitto, limitatamente alla ipotesi delle lesioni); 588 (rissa, tranne che sia aggravato dalla uccisione di taluno dei partecipanti); 590 (lesioni colpose); 594 (ingiuria); 595 (diffamazione); 605 (sequestro di persona); 606 (arresto illegale); 607 (indebita limitazione della libertà personale); 608 (abuso di autorità contro arrestati o detenuti); 609 (perquisizione e ispezione personale arbitrarie); 610 (violenza privata); 611 (violenza o minaccia per costringere a commettere un reato); 612 (minaccia); 614 (violazione di domicilio); 615 (violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale); 616 (violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza); 617 (cognizione, interruzione e impedimento fraudolenti di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche); 624 e 625 (furto, anche aggravato); 633 (invasione di terreni o edifici); 634 (turbativa violenta del possesso di cose immobili); 635 (danneggiamento); 639 (deturpamento e imbrattamento di cose altrui); 650 (inosservanza dei provvedimenti della

autorità); 651 (rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale); 652 (rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto); 654 (grida e manifestazioni sediziose); 655 (radunata sediziosa); 659 (disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone); 663-bis (divulgazione di stampa clandestina); 664 (distruzione o deterioramento di affissioni); 673 (omesso collocamento o rimozione di segnali o ripari); 678 (fabbricazione o commercio abusivi di materie esplodenti); 679 (omessa denuncia di materie esplodenti); 697 (detenzione abusiva di armi); 699 (porto abusivo di armi); 703 (accensioni ed esplosioni pericolose).

b) Testo unico leggi di Pubblica sicurezza (regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni): articoli 15 (inosservanza all'invito a presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza); 18 (riunioni in luogo pubblico senza preavviso, trasgressioni ai divieti di tenere riunioni in luogo pubblico o alle modalità prescritte per le riunioni); 19 (porto di armi in pubbliche riunioni); 24 (disubbidienza all'ordine di scioglimento di riunioni o assembramenti); 25 (omesso preavviso di cortei); 42 (porto di armi e altri strumenti atti ad offendere fuori della propria abitazione); 112 (introduzione nello Stato, detenzione, messa in circolazione eccetera di scritti, disegni e immagini contrari agli ordinamenti politici eccetera costituiti nello Stato); 113 (affissioni fuori dei luoghi destinati); 158 (espatrio e tentativo d'espatrio clandestino);

c) decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66; articolo 1 (blocco stradale, ferroviario e di linee di navigazione).

d) decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (testo unico leggi per l'elezione della Camera dei deputati); articolo 99 (impedimento o turbativa di riunioni di propaganda elettorale);

e) legge 4 aprile 1956, n. 212 (disciplina della propaganda elettorale); articolo 8, primo e secondo comma (sottrazione, distruzione eccetera di manifesti e altri mezzi di propaganda elettorale);

f) legge 24 dicembre 1925, n. 2264 (norme per l'uso della bandiera nazionale): articolo 7; legge 24 giugno 1929, n. 1085 (disciplina della esposizione delle bandiere estere): articolo 3;

g) legge 8 febbraio 1948, n. 47 (disposizioni sulla stampa): articoli 10 (giornali murali); 16 (stampa clandestina); 17 (omissione di indicazioni obbligatorie); 20 (asportazione, distruzione o deterioramento di stampati).

37) Vedi relazione al Senato (sen. Mannironi) per la seconda Commissione permanente sul disegno di legge Codignola; ma secondo l'on. Franchi si restituivano alla piazza «circa 7000 persone, in gran parte attivisti comunisti (Atti Parlamentari, Camera dei deputati, V legisl., seduta del 18 ottobre 1968, p. 2530). Nella seduta del 17 ottobre l'on. Mattalia riferisce i dati forniti da ultimo dal Ministro di giustizia e che indicano, tra condannati ed incriminati, 3289 studenti e 5305 operai. 38) Vedi relazione al Senato ult. cit.

39) In questo senso Gonella (ministro della giustizia), Leone (presidente del consiglio) e Alessi. Nella seduta del 16 ottobre Vassalli aveva avanzato riserve giuridiche sulla formula ed aveva affermato che essa aveva «l'indubbio valore di dare un contenuto più esteso alle agitazioni e manifestazioni studentesche».

Interpreta la formula come una estensione dell'applicabilità dell'amnistia «all'ambito delle incriminazioni connesse a manifestazioni operaie e studentesche non collegate a questioni di fabbrica o di scuola (es. manifestazioni per il Vietnam, proteste contro l'operato della polizia eccetera.)», M. Ramat, "Amnistia: dalla classe politica ai magistrati", in «Il Ponte», 1968, p. 1455.

40) Il proponente (Benedetti) motiva tra l'altro così il suo emendamento: «Da calcoli attendibili eseguiti dalle organizzazioni sindacali competenti, vi sono almeno mille processi penali pendenti a carico di contadini in relazione soprattutto alla interpretazione ed alla applicazione della legge del 1964. Mille processi penali, onorevoli colleghi, milleduemila imputati nell'ipotesi di concorso.» (Atti parlamentari, Camera dei deputati, V legisl., seduta del 18 ottobre 1968, p. 2504).

41) On. Coccia, Atti parlamentari, ult. cit., p. 2502:

«Tornare a respingere questo emendamento significa fare violenza alla realtà storica, a quella realtà che è oggetto dell'iniziativa parlamentare. Sostenere l'estraneità di questi motivi significa ignorare la pubblicistica stessa che vi è stata su queste vicende, sul movimento studentesco ed operaio, la genesi e lo sviluppo di queste lotte nel paese, di queste agitazioni e manifestazioni, la loro stessa natura e le loro stesse rivendicazioni, significa negare il carattere della repressione poliziesca, la sua estensione. Fu la stessa repressione che si scatenò contro manifestazioni come quelle che ebbero luogo per la Biennale di Venezia (che prese le mosse dall'incontro che avvenne presso l'accademia di belle arti a Venezia e dall'incontro di operai e studenti a Ca' Foscari, da cui parti la contestazione di quella manifestazione culturale), per la Triennale di Milano e il festival cinematografico di Pesaro: tutti elementi di discussione e di esercizio della ragione critica per una gestione democratica dell'arte e della cultura contro la subordinazione dell'arte al mercantilismo, come è stato ricordato dai nostri oratori. Momenti questi che appunto furono il segno della presenza studentesca, civile ed intellettuale del nostro popolo e il punto di incontro tra operai, intellettuali e lavoratori nell'esercizio delle libertà democratiche, delle libertà di espressione e di critica, nel contesto generale di un movimento che si è svolto in altre grandi città europee e del mondo.

42) Emendamento Re Giuseppina (Camera, seduta del 18 ottobre), che fa riferimento alla occupazione di case a Palermo dopo il terremoto, alle manifestazioni in varie località della Sicilia «per la rivendicazione dell'acqua potabile», all'occupazione di scuole «da parte di mamme disperate che non sapevano dove lasciare i loro figlioli». Un analogo emendamento per i reati «commessi a causa ed in occasione dei terremoti in Sicilia dell'ottobre 1967 e gennaio 1968» (on. Pellegrini e altri, seduta del 18 ottobre).

43) Atti Parlamentari, Camera dei deputati, V legisl., discussioni, seduta del 18 ottobre 1968, p. 2509.

44) L'espressione è di Vassalli, Atti parlamentari cit., p. 2515.

45) Diverso significato e diverse possibilità di applicazione ha la formula «anche con finalità politiche».

46) Atti Parlamentari cit., p. 2518 (intervento dell'on. Sabadini).

47) Ibid.

48) La votazione finale alla Camera avvenne a scrutinio segreto. La proposta di legge fu approvata con 336 voti favorevoli contro 75. Avevano dichiarato di votare contro i liberali e i missini. I democristiani avevano dichiarato di votare a favore facendo riferimento ai «fermenti»

di cui «possono criticarsi gli effetti ma non disconoscersi del tutto l'intrinseco fondamento»: «ben venga dunque il provvedimento conciliativo, il provvedimento che tenga conto del diffuso stato di insoddisfazione che caratterizza nel mondo intero l'epoca attuale» (on. Pennacchini, Atti parlamentari cit. p. 2531). I comunisti invece (on. Guidi, Atti cit., p. 2528) ribadirono di non considerare l'amnistia un gesto di perdono e riaffermarono «il grande valore che ha sempre avuto la resistenza collettiva quando si è espressa come tutela della Costituzione». Altrettanto critico verso «l'atto di clemenza» è l'on. Mattalia (p. 2528) per i socialisti autonomi e per due indipendenti di sinistra (ma vota a favore). Si dichiara invece soddisfatto Leonetto Amadei per i socialisti (p. 2528).

49) Pene dell'epoca.

50) Commento anonimo in «L'indice penale», 1968, p. 364.

51) Dalla relazione alla proposta di legge n. 2289 della Camera dei deputati del 3/2/70.

52) Sui termini del dibattito vedi la relazione dell'on. Padula, cit., che definisce «ampio ed appassionato» il dibattito sul peculato per distrazione (p. 662).

53) Vedine un esempio in «La Scuola Positiva», 1970, p. 487: ivi anche il commento in cui si parla di provvedimento «stravolto» a causa dell'estensione della amnistia ai comuni ed al peculato.

54) Vedi nota precedente ed inoltre A. Galante Garrone in «La Stampa» del 28/4/70 e F. Mantovani, "Terra d'amnistia", in «Temi», 1970, p. 409.

55) Confer relazione on. Padula cit., p. 660.

56) Ibid.

57) Atti parlamentari, Camera dei deputati, V legisl., discussioni, seduta del 18 maggio 1970, p. 17621.

58) Atti parlamentari, ult. cit., p. 17623; la direzione del P.S.I. aveva contemporaneamente sollecitato il suo gruppo parlamentare per una rapida approvazione dello «Statuto dei lavoratori».

59) Atti parlamentari ult. cit., p. 17625: l'on. Vassalli si riferiva a «tutti i reati politici, compresi quelli commessi per motivi politici».

60) Il testo dell'art. 1, comma 1, del decreto del '70 è il seguente:

«1. (Amnistia particolare) - E' concessa amnistia per i seguenti reati, se commessi, anche con finalità politiche, a causa e in occasione di agitazioni o manifestazioni sindacali o studentesche, o di agitazioni o manifestazioni attinenti a problemi del lavoro, dell'occupazione, della casa e della sicurezza sociale; e infine in occasione ed a causa di manifestazioni ed agitazioni determinate da eventi di calamità naturali;

- a) reati punibili con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione, ovvero con pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;
- b) reati previsti dagli articoli 338 - limitatamente a violenza o minaccia ad un Corpo amministrativo -; 419, limitatamente al reato di devastazione; e 423 del codice penale;
- c) reati previsti dall'art. 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66;
- d) reato previsto dall'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47;
- e) reati previsti dall'art. 4 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, limitatamente alle ipotesi di porto illegale di armi o parti di esse, o di munizioni;
- f) reati previsti dagli articoli 302 e 303 del codice penale allorché l'istigazione o l'apologia, in essi considerata, si riferisca ad un delitto nei riguardi del quale è applicabile il presente provvedimento di amnistia».

61) Relazione dell'on. Padula, cit., p. 659.

62) Il commento apparso in «L'indice penale», 1970, p. 244-5 porta la sigla P.N. (Nuvolone). Per una critica ugualmente radicale anche se sulla base di presupposti diversi confer D. Pulitanò, "Il significato della clemenza", in «qualegiustizia», 1970, n. 2, p. 109: l'autore, a proposito della «violenza delittuosa» che talora vi era stata nel corso delle lotte operaie, invoca una «radicale ristrutturazione dei criteri della giustizia punitiva (e della giustizia sociale che quella presuppone)» (p. 112).

63) L'unica proposta di legge in tal senso risulta essere quella, presentata alla Camera (n. 444) il 7/7/72 da Tripodi e altri, per le «agitazioni e manifestazioni determinate o comunque dipendenti dall'attuazione dell'ordinamento regionale». I relatori nel proporre il beneficio (che tecnicamente era congegnato come un'estensione dell'amnistia del '70) invocavano il principio di uguaglianza, che doveva portare ad un pari trattamento delle agitazioni «regionali» (il riferimento è principalmente ai fatti di Reggio Calabria) con quelle sindacali. Sul punto vedi anche Zagrebelsky, cit., p. 17, nota 10.

64) Così la democrazia cristiana, i liberali e i repubblicani: confer "L'amnistia e l'indulto nei programmi elettorali", nota anonima in «L'indice penale», 1973, p. 155. Sul mutamento di atteggiamento all'interno della cultura giuridica all'inizio degli anni '70 (quando si pone il problema di una limitazione di contenuto e non solo di procedura sulla base della Costituzione) confer G. Gemma, "Principio costituzionale di eguaglianza e remissione della sanzione", Milano, Giuffrè, 1983, p. 164 in particolare.

65) Confer per tutti T. Padovani, "Bene giuridico e delitti politici", in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1982, p. 3 e segg.; N. Mazzacova, sub «art. 26», in «Commentario della Costituzione» a cura di G. Branca (art. 24-26), Bologna, Zanichelli, 1981, p. 317; S. Panagia, "Il delitto politico nel sistema penale italiano", Padova, Cedam, 1980.

66) Art. 8, comma 3, cod. pen.: «Agli effetti della legge penale, è delitto politico ogni delitto, che offende un interesse politico dello stato ovvero un diritto politico del cittadino. E' altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici».

67) Confer R. Canosa-P. Federico, "La magistratura in Italia dal 1945 ad oggi", Bologna, Il Mulino, 1974, p. 122 segg.; vedi inoltre, in questo volume il cap. 4.

68) Confer per tutti, G. Vassalli, "Sull'amnistia concessa per gli omicidi commessi in lotta contro il fascismo", (nota a C. d'assise d'Appello di Genova, 26/4/54), in «La giustizia penale», 1954, II, p. 783 segg. Va ricordato inoltre che decisioni sulle amnistie degli anni '40 continuano ad esservi durante tutti gli anni '50. Vedi inoltre L. Bernardi - G. Neppi Modona - S. Testori, "Giustizia penale e guerra di Liberazione", Milano, Angeli, 1984.

69) Vedi per es. la finalità di «liberare la Patria dall'occupazione tedesca» oppure gli «atti diretti a frustrare l'attività bellica delle truppe tedesche» nel R.D. 5/4/44, n. 96; «lotta contro il fascismo» nel D.L. 17/11/45, n. 719. Diverso è invece il caso del D.P.R. 9/2/48, n. 32 che, amnistiando «delitti politici» in generale ebbe poi un'interpretazione ampia che, in qualche caso (vedi infra), fu anche favorevole alla sinistra.70) Per una critica della formula «inerenti a fatti bellici» vedi G. Scarpa, "In margine al recente decreto di amnistia e indulto", in «Il foro penale», 1954, p. 134: l'autore ritiene l'espressione impropria, in quanto non trova riscontro in altre leggi, e inutile in quanto «non si può negare la qualifica di politici ora obiettivamente ora subiettivamente intesi, a tutti quei fatti di guerra verificatisi tra le opposte parti dopo l'armistizio del 1943».

71) In tal senso E. Capalozza, "Il reato politico nell'ultimo provvedimento di amnistia ed indulto", in «Il nuovo diritto», 1954, p. 5, sulla base della specifica formulazione della legge n. 921/53.

72) Sulla comune accettazione del fatto che tutti i reati di cui alle lett. a e b dell'indulto fossero politici confer Capalozza, op. cit., e Scarpa, op. cit.

73) Cioè «reati comuni legati da uno stretto vincolo sostanziale con i reati politici»: C. Cass. sez. un. 2/7/55, in «La Giustizia Penale», 1956, II, p. 1.74) Confer E. Capalozza, "Il cumulo dei condoni", in «Rivista penale», 1954, p. 144; G. Pandolfelli, "Il cumulo dei condoni a favore dei latitanti", in «Rivista penale», 1954, p. 150; M. Rossi, "Incongruenze legislative ed incertezze giurisprudenziali in relazione all'art. 2 lett. A) e B) del D.P.R. 19 dicembre 1953, n. 922", in «Archivio penale», 1954, II, p. 239.

75) Dichiarazione fatta nella seduta del 18 dicembre del 1953: vedila citata in M. Scardia, «Il concetto di formazioni armate nel decreto di amnistia e indulto» (nota a C. ass. app. Roma, 18/5/54, che segue gli enunciati ministeriali arrivando ad escludere l'applicabilità dell'indulto agli appartenenti alla repubblica sociale), in «La Giustizia Penale», 1954, II, p. 624 segg.

76) Scardia, op. cit., p. 631, ivi citata giurisprudenza e dottrina su quest'ultimo punto: in effetti nessuno stato riconobbe mai come governo o come stato sovrano la r.s.i., nemmeno quello tedesco.

Questo orientamento è rintracciabile, pur con varie motivazioni, tra le altre, nelle seguenti decisioni: C. app. Roma, 18/5/54, in «La Giustizia Penale», 1954, II, p. 624; Cass. 1/6/55 (Pontechiari), in «Il Foro Italiano-Rep.», 1955, p. 83 (che arriva ad escludere il beneficio agli appartenenti alla r.s.i., considerandoli equiparati alle Forze armate dello stato), Cass. 9/4/56 (Pontecchiano), in «Il Foro Italiano-Rep.», 1956, p. 132.

77) Vedi A. Cassina, "I provvedimenti di clemenza. Osservazioni e incertezze", in «Rivista

penale» 1954, I, p. 136 (l'autore arriva a questa conclusione considerando legittime, secondo il diritto internazionale le formazioni della r.s.i.); F. Guarnieri, "Profili e limiti dei provvedimenti di clemenza", in «Rivista penale», 1954, I, p. 97; F. Mariani, "Questioni interpretative del nuovo decreto di amnistia e indulto", in «Rivista penale», 1954, I, p. 101; U. Meranghini, "Le formazioni armate secondo il D.P. 19/12/53, n. 922 di amnistia e l'appartenenza ad esse, in «Rivista penale», 1954, II, p. 736. In giurisprudenza vedi Trib. Lucca 26/7/54, in «Rivista Penale», 1954, II, p. 883.78) Cass. sez. un. 24/7/54, in «Archivio Penale», 1954, p. 521 (ivi commento favorevole di Aromatici): la corte affermò che le Forze armate dello stato erano tenute al compimento del loro dovere all'infuori ed al di sopra di qualsiasi ideologia e contingenza politica.

79) Sono conformi alle sez. un. le seguenti decisioni: Cass. 17/10/55 (Costa) in «Il foro It.-Rep.», 1956, p. 134; Cass. 24/1/56, in «Riv. Pen.» 1956, II, p. 392; Cass. 1/6/55 (Mazzucato) in «Il foro It.-Rep.», 1955, p. 83; Cass. 1/7/58 (Susini), in «La giust. pen.» 1959, II, p. 185; Trib. Supr. Mil., 26/6/58 (Malvagni), in «Il Foro It.-Rep.», 1959, p. 106; Cass. 29/1/59 (Cesario), in «Il Foro It.-Rep.», 1959, p. 106; Cass. 1/2/65, in «Riv. Pen.», 66, II, p. 958. Le non conformi sono le decisioni riportate sub nota 76.

80) Confer Mazzacuva, op. cit., p. 333-6 in particolare.

81) La massima è in «Il foro It.-Rep.» 1956, p. 2301 e prosegue in questi termini: «Deve considerarsi comune il delitto che, con il pretesto di finalità politiche, sia stato commesso per fini personali o per spirito di prepotenza o di violenza o per eliminare qualunque possibilità di sindacato sul proprio operato».

Tale decisione riprendeva un orientamento e dei concetti già presenti in Cass. 26/4/48 (Sardella), in «Giur. compl. cass. pen.», 1948, I, p. 262; e in Cass. 8/6/55 (Zanchetta) in «La Giustizia Penale», II, 1956, p. 379. Per altra giurisprudenza nello stesso senso vedi M. Mazza, "Alcuni rilievi in tema di delitto politico e di estradizione", (nota a Cass. 6/9/57, Koronakis) in «La giustizia penale», 1958, II, p. 6 (nota 12 in particolare). Sull'esclusione del carattere politico in reati commessi con solo pretesto politico confer A. Piraino Leto, "I delitti politici e l'amnistia", in «Riv. pen.», 1959, I, p. 726 in particolare ed inoltre C. Appello Roma, 5/12/59 in «Riv. pen.», 1960, II, p. 225.

82) Lo rileva Mazzacuva, cit., p. 333 e 336.

83) Op. ult. cit., p. 337.

84) C. Appello Bari 15/11/52, in «Il foro Ital.-Rep.», 1953, p. 102. 85) Cass. 12/11/52, in «Il foro Ital. Rep.», 1953, p. 103.

86) Cass. 5/7/61, in «Riv. Pen.», II, 1961, p. 1134 (che ritenne applicabile l'amnistia del '59 seguendo i criteri visti sub nota 81).

87) Cass. 5/4/61 (Zind) in «Foro Italiano», II, 1962, p. 68, con note di A.P. Sereni, "Estradizione e preteso reato politico", e di G. Branca, "L'ideologia ebraica"; per un ulteriore commento al «caso Zind» vedi G. Amato, "Crimini nazisti e reato politico" in «Democrazia e diritto», 1961, p. 607.

Appello Bologna, sez. istr., 11 gennaio 1963 (Kröger), in «Giur. Ital.», II, 1964, ivi nota di A. Galante Garrone, "Delitti politici e delitti contro l'umanità" (dove l'autore commenta anche il «caso Zind»). Vedi inoltre F. Colonna, "Sterminio degli ebrei e delitto politico", in «Democrazia e diritto», 1963, p. 413.

88) Mazzacuva, op. cit. p. 339-40, il quale rivela tra l'altro l'intrinseca debolezza teorica delle critiche alle decisioni di cui alla nota precedente.

89) Trib. Supr. Mil., 25/10/60, in «Riv. pen», II, 1960, p. 955; ivi nota di O. Orecchio, "Moventi a delinquere, reato politico e reato militare".

90) Trib. Supr. Mil., 21/1/56, in «Riv. Pen.», 11, 1957, p. 712.

91) Vedi per esempio la seguente decisione in materia di «pretesto» politico:

«L'esplicito richiamo all'art. 45 n. 2 c.p.p. contenuto nell'art. 2 lettera a) D.P.R. 4 giugno 1966, n. 332, rende evidente che per l'applicazione dell'amnistia è necessaria una relazione specifica e concreta fra reato soggettivamente politico e reato comune; questa relazione può essere anche individuata nel fatto che nello svolgimento dell'attività ideativa, preparatoria od esecutiva del primo reato si sia presentata un'opportunità (magari casuale), un pretesto, od un motivo tale da suggerire o determinare il compimento del secondo; peraltro la circostanza che ha dato luogo a questa situazione (in altri termini l'occasione anche fortuita) deve essere concretamente ed esattamente individuabile perché il concetto di connessione oggettiva richiede un collegamento effettivo e diretto fra due fatti e non già una semplice contiguità temporale o affinità di situazione psicologica genericamente intesa. (Cass. 11 marzo 1969, in Giust. Pen, 1970, II, 158, n. 281).

92) O meglio il riemergere: vedi cap. 1.

93) Vedi F. Guarnieri, "Annotazioni sulla recente amnistia", in «Riv. Pen.», 1966, I, p. 641.

94) Vedi cap. 2.

95) Vedi supra e, per es., Cass. 9/4/56, in «La Giustizia Penale», 1956, II, p. 679.

96) E' interessante rilevare come questo processo, per cui alcuni «contesti scriminanti» si distaccano dalla nozione di delitto politico, abbia delle analogie con quanto accaduto tra la fine del secolo scorso e la prima guerra mondiale. Ma per questo si rinvia al cap. 2.

97) Vedi retro ed in particolare M. Ramat, op. cit., p. 1454 e Vassalli sub nota 59.

98) Cass. 20/3/67 (Gasparini), in «La Giust. pen.», 111, 67, p. 268: la sentenza (sull'amnistia del '66) riguardava un blocco ferroviario attuato da un gruppo di pendolari della zona del Mugello in alcune stazioni della linea ferroviaria Firenze-Borgo S. Lorenzo. Si esprime in modo critico sulla distinzione G. Neppi Modona, nella nota alla massima pubblicata in «Cass. pen. mass. ann.», 1971, p. 990.

99) Cass. 5/11/68 in «Cass. pen. mass.», 1969, p. 1467 (sull'amnistia del '66).

100) Vedi, oltre il caso Gasparini, Cass. 3/5/71, in «La Giustizia penale», 1972, II, p. 286 (in cui si trattava di una manifestazione di studenti e di operai disoccupati contro l'aumento delle tariffe autoferrotranviarie); vedi anche, ivi, nota favorevole di A. Albamonte, "Il concetto di manifestazione sindacale". Per un commento di ugual tono alla stessa sentenza confer A. Santoro, "Manifestazioni sindacali nell'amnistia di cui al decreto presidenziale 25 ottobre 1968, n. 1084"; in «Massimario di giurisprudenza del lavoro», 1972, p. 415.

101) Così Cass. 29/10/69, in «Cass. pen. mass.», 1970, m. 2512; ed inoltre Cass. 16/12/70 in «La Giust. pen.» II, 1971, p. 791 (entrambe le decisioni riguardavano le manifestazioni di commercianti a Genova seguite alle limitazioni al traffico nel centro cittadino disposte dalle autorità comunali).

102) Mostra di tenere in conto questo aspetto C. Appello Palermo, 17/12/68, in «Archivio penale», 11, 1970, con nota favorevole di F. Leone, "L'amnistia ed i moti studenteschi", vedi inoltre Cass. 18/12/68, in «La Scuola Positiva», 1970, p. 270.

103) Cass. 14/2/70, in «La Giust. Pen.», 11, 1970, p. 247: i giudici arrivano comunque ad escludere, con un certo rigore formalistico, l'applicazione dell'amnistia al partecipante ad una manifestazione sindacale, con blocco stradale, che abbia usato violenza per sfuggire alla cattura (perché «fuori dell'ambito dei rapporti tra lavoratori e datori di lavoro» e come tale avente il carattere di condotta «strettamente privata»). Condivide la decisione Neppi Modona, op. ult. cit..

104) «... nelle istanze di facilitazioni per il collocamento dei prodotti agricoli, di agevolazioni fiscali per la proprietà contadina e di aiuto per quanti - coloni, mezzadri e piccoli proprietari - lavorano direttamente la terra con il rischio di vedere danneggiato o addirittura distrutto il frutto del loro lavoro dall'avverso andamento stagionale»; Cass 10/4/68. E una decisione «aperta» per categorie «particolari».

105) Trib. Genova 5/5/69, in «La Scuola Positiva», 1969, p. 654: ivi pubblicati anche i motivi di appello del P.M., fortemente critici verso la decisione. La sentenza è commentata da A. Brocca, "Sulla costituzionalità dell'amnistia concessa per i reati commessi in occasione di manifestazioni studentesche o sindacali".

106) Cass. 25/1/73, in «Giust. Civ. - Rep.», 1973, p. 60.

107) Cass. 3/3/71, in «Giust. Civ.-Rep.», 1972, p. 70.

108) Cass. 5/10/73, in «Giust. Civ.-Rep.», 1974, p. 62.

109) Per l'evoluzione della nozione di sciopero politico e per la sua progressiva legalizzazione «di fatto» vedi G. Giugni, "Diritto sindacale", Bari, 1980, p. 224-7 in particolare e p. 217 segg. in generale. La dottrina lavoristica ha sganciato l'interesse economico professionale da quello che può essere soddisfatto dal datore di lavoro, aprendo così la possibilità che il lavoratore rivendichi anche verso «terzi» il rispetto di diritti di cui è titolare. Questa evoluzione è stata

segnata da una serie di decisioni della Corte Costituzionale (sent. 123/62, 61/1969 e 1/1974) che sono arrivate a ricomprendere, tra i motivi legittimi di sciopero, tutti quelli ricompresi nel titolo 3, parte 1 della Costituzione.

110) Sulla elencazione di cui all'art. 1 dell'amnistia del '70 come casistica confer Cass. 3/3/71 cit. sub nota 107 («elencazione [...] tassativa e non esemplificativa»).111) P. Frisoli, "Annotazioni sulla recente amnistia", in «Riv. it.dir.proc.civ.», 1960, p. 67-71 in particolare (ivi una serrata critica degli aspetti giuridici e di opportunità dell'«obbligo di presentazione»).

112) Cass. 22/11/60, in «La Giust. pen.», II, 1961, p. 314.

113) Nel D.P.R. 322 del '66, per i latitanti che vogliono fruire del condono, è prevista (art. 3) la necessità di «cessazione» dello stato di latitanza. Nulla del genere è previsto per l'amnistia e per lo stesso condono «se la pena da espiare risulta interamente estinta per l'applicazione» del beneficio.

114) Commenta favorevolmente questo esito, Ramat, op.cit., p. 1456 il quale critica il «tentativo che partiva dalla ispirazione della mano tesa al 'delinquente', mano da ritirare se il 'delinquente' seguita a nascondere il pugnale».

115) Vedi l'art. 5 dell'amnistia del '46 (n.4); l'art. 1 ult. comma dell'amnistia del '59 (e su di esso Cass. 31/1/61, in «La Giust. pen.», 1961, II, p. 800, dove si ribadisce la non sufficienza delle mere asserzioni dell'imputato a qualificare come politico un reato); confer anche Cass. 1/6/55, in «La Giust. Pen.», III, 1956, p. 109 per un incidente di esecuzione a proposito dell'indulto del '53.

116) Enfatizza le responsabilità (sin dall'immediato dopoguerra) del mezzo amnistia (partendo dal presupposto della «rivoluzione vittoriosa») G. Neppi Modona, "Il problema della continuità dell'amministrazione della giustizia dopo la caduta del fascismo", in L. Bernardi - G. Neppi Modona - S. Testori, "Giustizia penale e guerra di liberazione", Milano, Angeli, p. 11 segg. Più caute le affermazioni di S. Testori, "La repressione antipartigiana e la magistratura piemontese", nello stesso volume ult. cit., p., 192 in particolare: «...non si può tuttavia dimenticare che per sostenere ed imporre una così radicale scelta di politica legislativa [un provvedimento di carattere generale che dichiarasse la non configurabilità come reati delle azioni compiute nella lotta contro i nazifascisti] sarebbe occorso un governo non dilaniato da divisioni interne e con una autonoma forza politica superiore a quella di cui di fatto disponevano i primi governi del dopoguerra».

117) Confer AA. V.V., "Benefici di clemenza e recidivismo" (a cura del «Centro nazionale di Prevenzione e di Difesa Sociale), Roma, 1978, p. 26.

\*\*\*

L'AMNISTIA POLITICA OGGI  
di Amedeo Santosuosso.

[Questo capitolo riproduce sostanzialmente, fatta eccezione per alcune modifiche e integrazioni,

la seconda parte dell'intervento «Politicità dei reati e forme di decriminalizzazione. Amnistia e dissociazione», apparso in A.A. V.V., "Il delitto politico dalla fine dell'ottocento ai giorni nostri", Sapere 2000, Roma, 1984].

L'indagine storica svolta nei capitoli precedenti mette in luce come in Italia l'amnistia e l'indulto siano stati impiegati con regolarità all'esito di vicende politiche e sociali le più varie. Il dibattito attuale sull'argomento sembrerebbe però contraddire questo dato. La questione può essere posta in questi termini: oggi per la prima volta dalla formazione dello stato italiano, di fronte al superamento della fase alta di un fenomeno politico, che ha portato al largo impiego dello strumento penale, e di fronte al problema di ridurre il carico di repressione inflitta, viene a tal fine ipotizzato l'utilizzo di mezzi tecnici diversi dall'amnistia e dall'indulto (1). Qui non interessa tanto un'analisi delle caratteristiche tecniche e giuridiche del «mezzo» amnistia rispetto ad altri che vengono prospettati (in particolare le proposte di legge sulla dissociazione). La questione, in sé semplice, è stata ampiamente trattata in altre sedi e non presenta oggi risvolti nuovi apprezzabili (1 bis). È evidente comunque come ciò non sia attribuibile a mera disinformazione o ad una «disattenzione» storica per cui, dopo aver seguito una strada per più di un secolo fino al 1970, improvvisamente ci si dimentica di essa e si cercano altre vie (2).

I motivi di un simile atteggiamento sono profondi e non sembrano riducibili ad un mero «aggiornamento» tecnico.

Le variabili in gioco sono molte.

In questo capitolo ne esamineremo alcune, partendo da una rapida informazione sulle esperienze di altri stati ed affrontando poi i problemi del rapporto tra violenza e politica e dell'uso statale del delitto politico.

Infine si darà conto di alcuni aspetti del dibattito su amnistia e dissociazione.

- Le esperienze di altri stati.

Le diversità dell'assetto giuridico ed istituzionale dei vari stati (3) e delle rispettive tradizioni impongono particolari cautele, anche terminologiche.

Basti considerare, per esempio, che mentre le grazie «collectives» francesi, a dispetto del nome, hanno sostanzialmente caratteristiche tecniche di amnistia (salvo essere di provenienza presidenziale), talune «amnesties» statunitensi contenevano in passato l'elencazione dei destinatari e quindi operavano come vere e proprie grazie.

Sono quindi di immediata evidenza le difficoltà di una comparazione vera e propria, che tra l'altro richiederebbe ben altro spazio.

Qui ci si limita perciò a fornire alcuni dati e ad evidenziare soltanto alcuni punti di collegamento o di diversità tra esperienze di stati diversi.

a) In Germania l'amnistia, come provvedimento generale rivolto ad un ampio numero di destinatari, ebbe fino alla fine del secolo scorso lo stesso sviluppo della grazia individuale, con un ruolo minore rispetto ad essa. Solo a quell'epoca infatti l'amnistia acquistò una sua autonomia e cominciarono ad esservi dei casi di concessione, che poi ebbero un notevole sviluppo nel corso della prima guerra mondiale (4).

Con l'avvento della repubblica di Weimar vi fu un ulteriore netto aumento del numero dei provvedimenti di concessione nei quali furono ricompresi anche reati molto gravi.

Essi si riferirono alla massa dei reati comuni commessi nelle particolari condizioni sociali e politiche del dopoguerra, ma anche a tutti i reati politici commessi in quella situazione, costituendo così, specie nel secondo caso, un «tentativo di riconciliazione con il nemico politico della rivoluzione» (5).

Dopo la seconda guerra mondiale il problema degli esiti del conflitto si pose in modo affatto particolare e «rovesciato» rispetto agli altri stati coinvolti. Ciò a causa della occupazione delle truppe alleate e per il problema politico internazionale dello smembramento dello stato tedesco, ma soprattutto perché era in discussione il trattamento penale da riservare non tanto a «resistenti» (come in Italia ed in Francia, per esempio), quanto ai responsabili dei crimini nazisti. Il contesto era di questo tipo:

«...dagli scandali più noti anche al grosso pubblico internazionale, come quello di cui furono protagonisti due membri - e non di secondo piano - del governo Adenauer, i famigerati Globke e Oberländer, alla sanatoria pressoché generale dei crimini nazisti; alle tardive resipiscenze della giustizia tedesca; [...] alla libertà con la quale si è consentita la fuga a tanti nazisti...» (6).

Successivamente la prima amnistia vera e propria fu quella concessa nel 1970 per i fatti accaduti nel corso delle manifestazioni studentesche degli anni 1967-69.

I reati amnistiati furono principalmente quelli previsti dai par. 110 e seguenti del codice penale e cioè l'istigazione alla disobbedienza, la resistenza a pubblico funzionario, la sedizione, l'assembramento eccetera.

Alle manifestazioni studentesche erano state applicate queste norme che, non usate per lungo tempo, avevano rivelato nell'occasione tutto il loro carattere autoritario e costituzionalmente discutibile (7).

Le interpretazioni giurisprudenziali erano state d'altra parte le più disparate, tanto che il cancelliere federale Brandt, nell'appello di pacificazione pronunciato il 19 dicembre 1969, in occasione del Natale, promise, insieme ad una rielaborazione del diritto sulle dimostrazioni, anche un'amnistia speciale: entrambe poi promulgate nel maggio '70.

Gli interessati dal provvedimento furono molto numerosi. Già nei primi mesi (al 31 agosto) avevano beneficiato dell'amnistia 4560 imputati di vari reati. A questi va aggiunto il numero imprecisato di fatti per i quali non fu esercitata l'azione penale dopo l'annuncio dell'amnistia. Va infine rilevato che l'amnistia riguardava non solo i reati abrogati o modificati dalla nuova legge, ma tutti quelli commessi in occasione delle agitazioni sia dai dimostranti che dagli agenti di polizia (8).

Le vicende circa la violenza politica nella R.F.T. negli anni successivi sono note. La R.F.T. appronta un apparato legislativo, carcerario e di polizia unico per durezza in Europa occidentale tanto da essere considerato, ed in parte essere stato, di «modello» anche per altri paesi come l'Italia (9).

Dopo il rapimento Schleyer, tra il 1977 ed il 1979, comincia ad esservi comunque un mutamento della situazione generale che porta ad una perdita di peso del problema del terrorismo nel dibattito in generale (10) e vi è anche qualche segno di un possibile disgelo, come sembra testimoniare la famosa conversazione tra Horst Mahler, ex appartenente alla «Rote Armee Fraktion», ed il ministro degli interni, il liberale Baum, pubblicata da «Der Spiegel» alla fine del dicembre del 1979 (11).

Il fatto più significativo dell'incontro è il riconoscimento da parte del ministro di alcuni eccessi dell'apparato repressivo (limitazioni del diritto di difesa, condizioni e regime giuridico della detenzione eccetera) e l'accettazione di un piano di discorso comprendente possibili soluzioni

politiche per gli imputati di fatti di terrorismo che si trovano all'estero o nel territorio della R.F.T., detenuti o meno. Gli interlocutori parlano esplicitamente della possibilità che lo stato rinunci in tutto o in parte alle sue pretese punitive, e con «quali garanzie» di «presa di distanza della lotta armata», e parlano anche, sia pure in modo problematico, di amnistia, di grazia eccetera (12).

La conversazione viene ripresa con rilievo dalla stampa italiana di sinistra.

Il quotidiano «Lotta Continua» riporta un'ampia intervista a Mahler, mentre nella stessa primavera dell'80 viene pubblicato il volume "Per la critica del terrorismo" (13), di cui è autore lo stesso Mahler.

In realtà, e contrariamente a quello che potrebbe pensarsi, nella R.F.T. non vi è successivamente qualcosa di assimilabile ad un vero e proprio dibattito su questi argomenti né vi sono state prese di posizione e/o teorizzazioni generali da parte di organi statali o di intellettuali o di gruppi di detenuti.

L'ultima questione di rilievo teorico dibattuta sembra essere stata quella, di alcuni anni prima, sul teste della corona (Kronzeugen) che aveva visto un netto schieramento contrario della cultura di sinistra e democratica (14).

Due sembrano essere le cause di una tale assenza di attenzione e di discussione: per un verso il carattere circoscritto socialmente e numericamente del fenomeno (tanto che attualmente il numero dei detenuti per fatti di terrorismo è inferiore al centinaio) e per altro verso la sua gestione ad opera prevalentemente degli apparati di sicurezza. Questi infatti si sono mossi con la sbrigatività loro tipica, sfruttando ampiamente quella «zona grigia» di non legalità che è teorizzata dalla polizia come indispensabile per il raggiungimento di certi risultati. Il quadro delineabile attualmente, e già da qualche anno, è quello di una situazione in cui, a parte alcuni casi di gestione fuori dalla copertura legale di veri e propri «testi della corona» (15), per il resto viene sfruttata al massimo la discrezionalità amministrativa e giurisdizionale per realizzare caso per caso un doppio trattamento sia nella irrogazione delle pene che nelle condizioni di detenzione, dove coloro i quali hanno preso le distanze dalla lotta armata, possono talora fruire di qualche miglioramento della detenzione oppure della libertà provvisoria o, più raramente, di qualche forma di condono (16). Il tutto gestito di fatto, senza teorizzazioni e senza provvedimenti legislativi "ad hoc", secondo una linea che, resa possibile anche dal numero limitato dei detenuti, sembra tendere piuttosto alla depoliticizzazione del fenomeno. Cosa che sarebbe stata impossibile attraverso l'utilizzo di solenni dichiarazioni di lealtà allo stato. In questo senso il «caso Mahler» presenta caratteri di unicità.

b) Negli Stati Uniti gli istituti di remissione delle pene hanno una indeterminatezza tutta particolare, giuridica ed anche terminologica. Ciò accade in particolare in materia non politica (17) dove la grazia («pardon») ha una estensione di funzioni che vanno dalla mera clemenza, alla riduzione di pena a fini di risocializzazione, alla «contrattazione» di testimonianze/ confessioni con chiamate di correttezza aventi come corrispettivo il blocco dell'azione penale («full pardon») (18).

Vi è poi, contrapposto a quello individuale, un potere di clemenza generale che ha la caratteristica di essere usato esclusivamente in materia politica e soltanto eccezionalmente. Si tratta della «amnesty» che viene normalmente considerata un atto di «oblio» dopo un periodo di particolari agitazioni politiche («an act of oblivion passed after an exciting political period») e che si distingue dal «general pardon» per il fatto che i suoi destinatari non sono conosciuti in anticipo e per il fatto di abolire il reato e le sue conseguenze giuridiche (19).

Titolare del potere di concedere amnistie per i reati contro gli Stati Uniti viene ritenuto

normalmente il Presidente, il quale lo annovera all'interno del suo più generale «pardoning power» riconosciutogli dall'art. 2, Sec. 2 della Costituzione («The President [...] shall have power to grant reprieves and pardons for offences against the United States») (20).

I rapporti con il Congresso in fatto di amnistie hanno avuto fasi alterne. In generale si può dire che comunque viene riconosciuto al Congresso, fermo restando l'obbligo di non interferire con l'esercizio del «pardoning power» presidenziale, un certo potere di approvare amnistie («congressional amnesties»). Tale potere, riconosciuto dalla Corte Suprema alla fine del secolo scorso e mai utilizzato dal Congresso, è ritornato in discussione a proposito delle proposte di legge sull'amnistia per i renitenti alla leva ed oppositori in generale alla guerra del Vietnam (21). Anche in quel caso comunque non ci si aspettava che il Congresso facesse uso di quel potere, quanto piuttosto che seguisse le indicazioni provenienti dalla presidenza (22).

Di fatto per quanto riguarda l'effettivo uso del potere presidenziale di amnistia vi è da dire che «i primi presidenti sembrano essere stati più generosi di quelli del ventesimo secolo» (23).

Provvedimenti di generale clemenza erano stati infatti presi nel 1794 per tutti i partecipanti alla «Whiskey Rebellion», nel 1799 per i membri della «Fries Rebellion». Poi, a parte le amnistie per i disertori delle guerre del 1807, del 1812 e del 1830, il caso più rilevante è costituito dall'amnistia generale concessa da Lincoln dopo «the Civil War» nonostante l'opposizione del Congresso, che voleva invece «punire» il Sud per il suo tradimento (24).

I disertori e renitenti della prima guerra mondiale al contrario non fruiro di tempestivi provvedimenti di amnistia. E così anche dopo la seconda guerra mondiale, quando furono «rilasciati» («released») dal presidente Truman solo un decimo dei quindicimila incarcerati per vari reati connessi alla guerra (25). Pure, nonostante la mancanza di una vera e propria perdurante tradizione in fatto di amnistia politica, negli ultimi anni della partecipazione diretta degli USA alla guerra del Vietnam e dopo l'accordo di Parigi del 27 gennaio 1973 con il quale gli USA si impegnavano a non continuare il loro intervento militare in Sud-Vietnam, si aprì un ricco dibattito, con numerose prese di posizione, a favore di una amnistia per i renitenti alla leva e per i disertori.

Il conservatore Robert Taft per esempio presentò al Senato un progetto di legge che avrebbe permesso ai renitenti di ottenere l'amnistia prestando una sorta di servizio civile alternativo. Alla «Camera dei rappresentanti» furono presentati analoghi disegni di legge da Edward Roybal ed Edward Koch. Mentre Bella Abzug presentò un progetto di legge, poi sottoscritto da altri tre parlamentari, che veniva appoggiato anche dalle associazioni antiguerra «Vietnam Veterans Against the War» ed «Amex», e che prevedeva tra l'altro una generale incondizionata amnistia per tutti quelli che avevano rifiutato di prestare il servizio militare durante «gli anni del Vietnam» e quindi anche per i disertori. Alcuni gruppi politici dei «resistenti alla guerra» («war resisters») come «Safe Return» di New York, «Amex» di Toronto e «Up From Exile» dalla Svezia sostenevano infatti una posizione radicale: gli esuli sarebbero stati disposti a rientrare solo dopo una pubblica ammissione da parte del governo americano di aver perpetrato una guerra immorale (26).

Per parte sua Nixon si era espresso, in un primo momento (nel 1972), favorevolmente promettendo che sarebbe stato in futuro «liberal» quanto all'amnistia, ma non mentre vi erano altri americani che stavano «combattendo in Vietnam per servire e difendere il loro paese» e mentre vi erano prigionieri di guerra nelle mani dei Nord-Vietnamiti. Subito dopo l'accordo di Parigi fece però un netto dietro-front (27).

Negli anni successivi l'amnistia rimase uno dei problemi del dopo-Vietnam. Il presidente Ford concesse nel settembre 1974 un primo limitativo provvedimento. Nel 1977 Carter estese l'amnistia a tutti i disertori (28). A parte il suo esito è interessante chiedersi il perché di un

dibattito così vivo e di uno schieramento pro-amnistia così ampio da andare dal «National Council of Churches» (una federazione di chiese protestanti) al giornale «The New Republic» a gruppi nettamente politicizzati in senso antimperialista.

La prima e forse principale spiegazione sta nell'ampiezza del fenomeno della renitenza alla leva, della diserzione ed in generale dell'insubordinazione, che sicuramente non ha precedenti nella storia degli Stati Uniti. Nel 1970, per esempio, la percentuale di diserzioni in Vietnam fu del 52 per mille (due volte quella della guerra di Corea) e nel 1971, fino a settembre, aveva raggiunto il 73,5 per mille. Tra disertori e renitenti alla leva i coinvolti arrivarono a circa 500 mila, una cifra assolutamente non paragonabile, per esempio, a quella della seconda guerra mondiale (29).

In realtà, come è noto, l'opposizione alla guerra era stata profonda, di massa e crescente negli anni del coinvolgimento americano assumendo le forme più varie, dall'esilio in Canada alla «accettazione» del costo del carcere eccetera (30).

Anche il fenomeno dell'obiezione di coscienza, «tradizionale» ed in qualche modo riconosciuto sin dall'inizio del secolo, ebbe un'espansione assolutamente nuova ed abnorme («a stream that in the 1960 became a formidable river...»), tanto che nel solo mese di giugno del 1970 furono presentate ben 14440 domande di esenzione (31).

Naturalmente, arrivati a questi livelli, finiva con il trattarsi di obiezioni di coscienza un po' fuori dalle forme tradizionali; spesso era una obiezione limitata ad una particolare guerra, quella del Vietnam, oppure scoperta solo dopo la chiamata alle armi (32).

Per coloro i quali si trovavano sotto le armi, poi, i fenomeni di insubordinazione assunsero forme anche clamorose che andarono dal rifiuto di far partire la portaerei «Coral Sea», organizzato nel 1971 dal movimento S.O.S. («Stop Our Ships»), ad atti di vero e proprio sabotaggio come l'incendio a bordo della «Forrestal» (33).

Di fronte a fenomeni di questa portata veniva avvertita la pericolosità ed ingiustizia di una «delega» alle corti «per valutare le motivazioni individuali» (come pure qualcuno aveva proposto) in quanto tale tipo di valutazione rifletteva inevitabilmente il pensiero personale di ogni singolo giudice, con conseguenti enormi disparità di trattamento. Veniva così da taluni propugnata una soluzione legislativa che limitasse tali diseguaglianze (34). Altri invece sottolineavano che il problema dell'amnistia non era di carattere tecnico-giuridico o costituzionale, che gli argomenti a suo favore andavano oltre. Essi erano storici, pratici ed etici e consistevano in sostanza nella necessità di riconoscere le ragioni del comportamento dei disertori contro una guerra mal condotta ed immorale (35).

Negli anni successivi sulle ragioni antigovernative ed antimperialiste e su una certa capacità di interrogarsi su esse da parte di larghi settori della pubblica opinione è prevalsa prima la campagna governativa diretta a «pacificare» i militanti antiguerra, che o sono scomparsi o si sono inseriti nella normalità politica americana (36), e poi la ricostruzione di una nuova logica imperiale che tra l'altro rilegittimava la presenza di un gran numero di soldati americani all'estero (37).

c) Solo un cenno ad altri paesi.

Nel sistema penale francese l'amnistia è quell'istituto giuridico per il quale, in certe occasioni, reati commessi non vengono perseguiti oppure condanne già pronunciate vengono cancellate. La Francia costituisce sicuramente la situazione con maggiori affinità con l'Italia, quanto meno per quanto riguarda la frequenza delle amnistie ed il loro utilizzo anche a fini come lo sfollamento delle carceri eccetera (38).

In realtà dal 1944 ad oggi i provvedimenti del genere sono stati circa una ventina, tanto da suscitare critiche per l'effetto negativo che la loro reiterazione produce sull'efficacia intimidatrice

della legge penale. Il numero globale, sicuramente alto, non deve però trarre in inganno e richiede un minimo di analisi che tenga conto del concreto contenuto delle disposizioni. Va infatti rilevato che non sono tutti provvedimenti della stessa ampiezza e della stessa importanza e che non sempre alla clemenza per motivi politico-sociali è abbinata quella per reati comuni come valvola di sfogo fisiologica per il sistema. Qui basti ricordare per i casi del primo tipo innanzitutto i provvedimenti legati al secondo dopoguerra, che trovano la loro sistematizzazione nella legge 6 agosto 1953 (39) ed uno strascico ulteriore nelle successive amnistie come quella del 1958 e fino a quelle del 1966 e 1968 (40).

Un altro gruppo di amnistie è legato a vicende internazionali nelle quali era coinvolta la Francia. Così l'amnistia per i reati commessi prima del 1956 in territorio vietnamita, tunisino o marocchino, se aventi una relazione diretta «con gli avvenimenti di ordine politico che hanno preceduto o seguito la promulgazione dell'indipendenza di questi stati» (41).

La guerra d'Algeria, poi, ha costituito l'occasione, anzi la causa, di numerosi provvedimenti di remissione delle pene, alcuni dei quali dedicati esclusivamente a quegli avvenimenti, come quella del 1964 e del 1968 e con un riflesso ancora nell'amnistia del 1974 con la quale ha inizio il settennato di Giscard d'Estaing (42).

I fatti della primavera del 1968 sono stati a loro volta oggetto di due amnistie: di cui una concessa nello stesso 1968, per i reati commessi in relazione con gli avvenimenti verificatisi nell'Università ed una più ampia, nel 1969, per i «delitti commessi in occasione di riunioni, di manifestazioni di strada, in luoghi pubblici ed edifici universitari o scolastici, di conflitti relativi ai problemi dell'insegnamento, dei conflitti di lavoro e di elezioni di ogni tipo...» (43).

Da questa sia pur estremamente sommaria rassegna emerge con sufficiente chiarezza che, almeno in materia politica, se numerosi sono stati i provvedimenti di amnistia/remissione delle pene, altrettanto vari ed «eccezionali» sono stati gli eventi che vi hanno dato origine.

L'ultimo provvedimento in ordine di tempo è costituito dall'amnistia concessa dopo la vittoria di Mitterrand nelle elezioni del 1981.

La legge 4 agosto 1981 (n. 81-736) si muove nella tradizione delle amnistie concesse dai presidenti della repubblica dopo la loro elezione e quindi comprende, oltre le disposizioni tipiche della clemenza generale, la previsione specifica di tutti i reati commessi in occasione di riunioni, manifestazioni e di conflitti relativi a problemi dell'insegnamento e di lavoro, di tutti i reati elettorali ed un certo numero di reati militari (44).

Un ulteriore effetto di riduzione della repressione penale si è avuto in coincidenza con la soppressione della «Cour de sûreté de l'État» realizzata con legge dell'agosto 1981 (n. 81-737 del 4-8-81). Già all'inizio di giugno, su sollecitazione del ministro della giustizia, vi era stata la scarcerazione di un primo gruppo di trentuno militanti Corsi, di «Action Directe», Baschi eccetera (45).

Quanto alla Spagna post-franchista può essere ricordato il complesso di provvedimenti del 1977 relativi sia al riconoscimento del diritto di riunione ed associazione (partito comunista, separatisti ed anarchici) sia alle amnistie per i reati politici commessi sotto la dittatura e nei mesi successivi. Questi ultimi provvedimenti portarono alla scarcerazione di circa la metà dei seicentocinquanta detenuti politici allora stimati ufficialmente.

La lotta per l'amnistia politica in Spagna risaliva in realtà già a molti anni addietro ed aveva dato luogo a numerose iniziative internazionali tra le quali può essere ricordata la Conferenza organizzata a Parigi il 25-26 marzo 1961 a favore dei cinquantamila esiliati spagnoli e dei circa quattromila prigionieri politici, dei quali taluni ancora detenuti dai tempi della guerra civile (46). Gli sviluppi successivi della situazione fino agli ultimi anni, segnati dal passaggio dal

franchismo al nuovo regime costituzionale, richiederebbero una trattazione particolare la cui ampiezza andrebbe oltre i limiti di questo lavoro.

Va infine ricordata l'amnistia approvata dal Parlamento polacco il 21 luglio 1984 per i detenuti politici (stimati ufficialmente in oltre seicento) e per i comuni condannati per lievi reati (47).

Al provvedimento si era arrivati all'esito di una trattativa svoltasi nei mesi precedenti tra il governo e Solidarnosc con la mediazione delle Nazioni Unite e della Chiesa. E pare che proprio la Chiesa abbia chiesto ed ottenuto che dal provvedimento fosse eliminata ogni disposizione implicante una «abiura» o una dichiarazione di fedeltà, in quanto avrebbe costituito una violenza sulla coscienza di uomini (48).

Il testo approvato prevede solo la perdita del beneficio in caso di recidiva entro il 31 dicembre 1986: una condizione pesante ma non umiliante.

Alla fine di questa sia pur sommaria esposizione può farsi qualche rapida considerazione sulla base del raffronto tra le varie esperienze.

- Di fronte a fenomeni politici e sociali di grande entità, e quindi con estesa applicazione (in un primo momento) della legge penale, la soluzione di solito ritenuta idonea e/o praticata per diminuire il carico della repressione è quella di provvedimenti che operino sulla base di criteri oggettivi. E ciò anche in paesi estranei a prassi «deteriorate» di amnistie per reati comuni e politici. In altri termini le dimensioni degli eventi e la loro fondazione sociale e politica tendono a risultare prevalenti sulle motivazioni e sugli atteggiamenti soggettivi dei singoli.

- Ciò vale sia nelle ipotesi di rottura dell'assetto di potere in senso classico, come in occasione di guerre, rivoluzioni eccetera, ma anche, e soprattutto, in casi in cui vi sia una sostanziale continuità della forma politica e di governo.

- L'ampiezza e la gravità dei fatti che sono all'origine della decisione di remissione delle pene trova di solito un riflesso «proporzionale» nella pluralità e gradualità dei provvedimenti nel tempo, anche in relazione alla gravità dei reati in questione.

- E' possibile che un dibattito sull'opportunità di concedere un'amnistia prenda l'avvio e si sviluppi anche quando non è ancora chiusa la fase storica cui si riferisce.

- E' possibile fondare teoricamente la «rinuncia» alla pena in materia politica in modo non giusnaturalistico (come giustizia superiore alle leggi) né come mera tecnica di adeguamento legislativo né come pura clemenza, ma come parziale riconoscimento (possibile in alcune congiunture politiche) della determinazione storico materiale del diritto e delle sue applicazioni e quindi della sua relatività.

- Politicità dei reati e violenza politica.

Se si guarda alla situazione italiana nella seconda metà degli anni '70 è possibile rilevare che vi è stato da parte del potere e delle sue varie articolazioni un riconoscimento ampio della politicità dei comportamenti di violenza politica (il bisticcio è inevitabile), quanto meno al livello di controllo giudiziario del fenomeno (49).

Ciò è testimoniato dalle norme speciali introdotte in quegli anni. Norme in cui la finalità politica («di terrorismo e di eversione dell'ordinamento democratico») ha funzionato come tecnica di estensione dell'area dei comportamenti sottoposti a pena e come fonte di legittimazione della loro repressione e della misura aggravata della pena (vedi per esempio l'art. 1 della legge «Cossiga», l'art. 270 bis c.p. e tutti gli articoli bis).

Lo testimonia anche l'atteggiamento professionale e politico dei giudici, che hanno accettato di

svolgere un ruolo di controllo e gestione di un fenomeno dichiaratamente politico, e si sono visti riconoscere la legittimazione ad operare in tal senso da parte delle istanze propriamente politiche dello stato.

In sostanza si può dire che tra le due possibilità che di solito si offrono al potere per il controllo dei movimenti politici - quella che tende alla depoliticizzazione (o criminalizzazione) del fenomeno e quella che punta sul riconoscimento di politicità dello stesso - è quest'ultima ad essere stata seguita da un certo punto in avanti (e con forte enfasi).

Il fatto è meno scontato di quanto sembri, né può essere considerato un mero frutto della rivendicazione di politicità dei propri comportamenti da parte dei protagonisti.

Basti pensare a questo proposito non solo ai noti precedenti storici italiani, relativi agli anarchici prima ed ai comunisti poi, ma anche a quanto è accaduto di recente in altri paesi.

Negli anni '70, per esempio, in Irlanda del Nord, il governo di Londra, pur trovandosi di fronte a movimenti armati con inconfutabili caratteri politico-nazionali, ha fatto dal '75 in poi un vero e proprio «exercise in labelling», presentando i militanti dell'IRA e dei vari gruppi repubblicani come delinquenti comuni e le azioni di polizia come ordinario controllo della criminalità; con tutte le conseguenze peggiorative che ciò comportava sul piano del trattamento carcerario e delle trattative per una soluzione politica (50).

In Italia l'unico aspetto di svalutazione politica del fenomeno sta nell'attributo di «terroristico» applicato a piene mani, anche oltre a quei comportamenti cui tale concetto fosse propriamente riferibile. Ciò non sposta comunque in modo rilevante i termini della questione.

Infatti gli stessi studi che assumono come loro oggetto privilegiato «il terrorismo» riconoscono da un lato l'esistenza del pericolo «che la qualifica di terrorismo venga capziosamente attribuita ad ogni comportamento collettivo non conforme alla prassi istituzionalizzata, al fine di screditarlo», e dall'altro la necessità di collocarlo (il terrorismo) «nel contesto del conflitto sociale ed in relazione alle particolari condizioni del sistema politico in cui il conflitto si colloca» (51).

In sostanza, anche a voler seguire questo tipo di impostazioni (sociologiche), si può dire che esca confermata la natura essenzialmente politica dei fatti di terrorismo, a parte ogni considerazione sulla peculiarità dei mezzi (valore simbolico del «bersaglio», ricerca di effetti psicologici più che materiali eccetera).

Alle stesse conclusioni si giunge anche sulla base di considerazioni di carattere più propriamente giuridico.

E' noto infatti che la Costituzione del '48 non solo non ha apportato alcuna modifica diretta all'art. 8 del codice penale, ma in generale ha operato la scelta di conferire alla nozione di reato politico la più ampia portata; ciò sulla base della «fondata esigenza di evitare in materia inopportune distinzioni, basate su criteri affatto generici e suscettibili delle più diverse valutazioni a seconda della "Weltanschauung" dell'interprete»(52).

In una situazione normativa di questo genere l'unica possibilità di delimitazione dell'ambito della politicità è costituito da una specifica indicazione «in negativo» dei reati ai quali tale qualità è negata.

Questa è la strada che è stata seguita dalla legge costituzionale (n. 1) del '67, che ha escluso dal trattamento costituzionale di favore il genocidio, e dalla stessa «Convenzione europea per la repressione del terrorismo» (27/1/77), che, in modo convenzionale, declassifica da politici gli atti di terrorismo (53).

In Italia, nella seconda parte degli anni '70 ed all'inizio degli anni '80, può dirsi che la politicità

sia stata riconosciuta in modo esteso, ma in una situazione in cui ha giocato, almeno sul piano penale, tutta "contra reo".

Del vecchio complesso di trattamenti «privilegiati» per gli imputati/condannati per fatti politici, nulla o quasi sembra residuare. Non le corti con giuria (corti d'assise), che, per quanto esistenti, intervengono in una fase di sostanziale ratifica dell'operato degli inquirenti e sono «dominate» dai giudici di carriera (senza contare i sentimenti di vendetta possibili della componente popolare).

Non il carcere, che non solo non è mai esistito in Italia come trattamento di favore per i politici, ma che per di più, nel periodo recente, si è andato ristrutturando in modo repressivo e differenziante proprio a partire dagli imputati di fatti di violenza politica.

Non il tipo di pene: certo non c'è la pena di morte, ma gli ergastoli sono stati irrogati con intensità da stato d'assedio. Parzialmente diverso è il discorso riguardo all'extradizione per la quale, pur in presenza di una forte tendenza a livello europeo occidentale nel senso di eliminare l'esclusione per i delitti politici (attraverso la loro spoliticizzazione), permangono «sacche» di ideologia e prassi liberali, come in Francia. Ma ciò evidentemente non dipende dall'Italia.

Fino ad ora non sembra avere sorte migliore l'amnistia. C'è da chiedersi il perché di ciò, dal momento che, delle varie forme di trattamento di «minor durezza» è l'unica ad essere sopravvissuta fino ad oggi e non solo in Italia (54).

- Il 'tipo' di criminale politico.

Lo sviluppo del discorso richiede a questo punto alcune precisazioni: la prima sui mutamenti avvenuti nella realtà sottostante la nozione di «delitto politico» e la seconda sul nesso e sulla funzione dei suoi utilizzi recenti da parte dell'«establishment».

Sicuramente non esistono più alcune delle condizioni materiali, sulle quali si fondava l'ideologia liberale del delitto politico. Diverse sono soprattutto la tipologia e la collocazione sociale del criminale politico dell'Ottocento rispetto a quello attuale. Non siamo più infatti in presenza di esponenti di una frazione, interna alla classe dominante, che sia solo momentaneamente perdente.

Quanto accaduto in Italia nell'ultimo decennio è qualcosa di profondamente diverso, come è ovvio, ma vale la pena di ribadire.

La realtà che emerge, anche da quello specchio distorto che sono i processi, mostra che non si è trattato di un'unica «cospirazione» (nel senso di complesso di azioni coordinate da un unico centro politico-organizzativo), ma che hanno agito numerose organizzazioni con orientamenti politici e teorici diversi. Inoltre vi è stata pluralità e diversificazione estrema delle condotte e dei «repertori» di azione, di cui quelle violente contro le persone hanno rappresentato solo una relativamente piccola parte. Diversi sono stati anche i modelli organizzativi, da quelli strutturati gerarchicamente a quelli più informali.

Non vi è ragione in questa sede per approfondire un'analisi di questo genere (55). Il dato certo è che si è trattato di manifestazioni di conflittualità sociale in cui le espressioni di soggettività politica sono state varie e di varia intensità. In ogni caso, comunque li si definisca, sono stati movimenti con caratteri di estraneità al potere politico. In essi la politicità, appena ha preso corpo ed è diventata decifrabile, si è manifestata come «opposizione fondamentale» e non come candidatura ad un ricambio di governo (56).

Anzi si può dire, da un certo punto di vista, che la caratteristica fondamentale di questi movimenti sia stata quella del massimo di violenza politica ipotizzabile all'interno di un sistema

stabile economicamente e politicamente, combinato con il massimo di estraneità alla sfera politica ufficiale.

Se ritorniamo per un attimo alle partizioni prodottesi di fatto nella seconda metà del secolo scorso tra comportamenti politici in senso stretto, comportamenti sociali con valenze politiche (più o meno riconosciute) ed espressioni politiche con negata politicità (anarchici), dobbiamo dedurre che le vicende di questi anni rientrano più nella seconda e nella terza di quanto non rientrino nella prima.

Il tutto inoltre è complicato dal fatto che le «illegalità» verificatesi hanno coperto uno spettro molto ampio, che è andato ben oltre i comportamenti tipici dei reati contro la sicurezza dello stato e quelli strettamente strumentali ad essi (furti, rapine eccetera per il mantenimento delle organizzazioni) per ricomprendere anche altri fatti-reato, altrimenti definibili «comuni» (si pensi per esempio agli «espropri» eccetera).

Che tutto ciò fosse considerato politico, sia dagli autori che dallo stato (in fase di repressione), non risolve né il problema della congruità della nozione di delitto politico di provenienza ottocentesca rispetto alla attuale realtà, né quello del suo rapporto con i reati comuni.

In altri termini il recupero della nozione liberale (ottocentesca) del delitto politico (Carrara e la scuola classica) richiede più di una precisazione, sia in relazione al delitto politico in sé sia al suo rapporto con i reati comuni.

In Carrara infatti vi è il massimo di relativizzazione, nobilitazione e restrizione del delitto politico, ma nello stesso tempo vi è una fondazione ontologica/universale nel delitto comune. Basti qui ricordare la contrapposizione espressa nel noto passo sui delitti politici (dove l'autore parla, a proposito dei comuni, di «una tela di principi assoluti e costanti, attorno ai quali come carne sulle ossa si avvolge la dottrina del giure punitivo» (57)) ed il modo in cui è affrontato il problema dei «criteri essenziali che sono da ricercarsi in ciascuna azione speciale contro cui si voglia esercitare il divieto proclamandola delitto». In prima istanza «si punisce per riparare al disordine causato dal fatto nel rapporto della umanità», dove l'ordine violato non è il mero ordine sociale esistente, ma un ordine superiore rispetto alla stessa idea di giustizia,

«sicché la giustizia che da taluni si considera come un principio primitivo e di per sé stante, altro non è che una delle emanazioni della suprema legge dell'ordine creato» (58).

Non è questa la sede per discutere tali concetti né il problema della coesistenzialità degli aspetti etico-religiosi agli assunti di base della scuola classica del diritto penale (59).

La questione che qui interessa è un'altra e cioè quella di verificare la «resistenza» dell'impostazione liberale del delitto politico (della quale Carrara è un'espressione alta) rispetto alle particolarità e novità della tipologia politica recente (fatta non più di cospirazioni, congiure o battaglie campali, ma di manifestazioni ampie di sovversione sociale) ed al dibattito teorico degli ultimi decenni sul diritto penale e sui meccanismi di criminalizzazione.

Mi riferisco per esempio a certi apporti della criminologia critica e/o delle teorie del conflitto e della reazione sociale. Non si tratta di «fondere» teorie incomparabili per diversità disciplinari (teoria generale del diritto penale e criminologia) e per assunti teorici di base. Si tratta di rendersi conto invece che la recente violenza politica di sinistra è un fenomeno che ha trovato parziali spiegazioni in (o comunque ha integrato con) alcune teorie di cui è indiscutibile un certo apporto conoscitivo.

Per esempio, nel corso degli anni '60 ed all'inizio degli anni '70, sul piano della politicità dei reati hanno convissuto, anche se in totale autonomia l'una dall'altra, diverse tendenze politico-teoriche che sono accostabili solo per quanto si riferiscono al problema della politicità dei reati.

In quegli anni vi erano studiosi della sinistra giuridica che ritenevano che «gli artt. 270 e 272 c.p. devono intendersi abrogati... perché espressione di un regime dittatoriale che non conosceva i principi della libera competizione politica ed il sistema pluripartitico proprio degli stati democratici» (60). Questa posizione si collocava all'interno della tendenza alla restrizione dell'area dei delitti politici sulla base di preoccupazioni di impronta garantista per possibili interventi repressivi dello stato.

Per altro verso invece andavano diffondendosi anche in Italia teorie criminologiche, come quelle del conflitto e della reazione sociale, sulla base delle quali veniva denunciato il carattere «politico» delle definizioni legali di criminalità e devianza, in quanto frutto dei rapporti di potere esistenti nella società. Dal che conseguiva un'estensione del riconoscimento di una certa quota di politicità a tutti i reati ed a tutte le condotte incriminate, dei quali veniva sottolineata la non «naturalità».

Si tratta di teorie che per molti versi hanno fatto il loro tempo, nel senso di essere fortemente correlate ad una certa fase di sviluppo delle società occidentali («welfare»), ed i cui limiti sono stati già ampiamente chiariti (61).

Nondimeno vanno rilevate alcune «coincidenze». L'affermazione di tali teorie è avvenuta, almeno in Italia, in un momento in cui era diffusa, ai livelli più disparati, l'idea dell'obsolescenza e della necessità di modificare il sistema politico e sociale.

Per le norme penali, per esempio, veniva ribadita la necessità di un superamento del sistema di valori espresso dal codice penale (specie come gerarchia dei beni tutelati dalle norme incriminatrici) di origine ancora prebellica verso un sistema ricostruito sulla base della Costituzione del '48 (62).

Né può essere dimenticato che in quegli stessi anni la «scoperta» della politicità intrinseca a tutto il processo di criminalizzazione (definizione di criminalità e perseguimento effettivo dei comportamenti criminali) portava i destinatari delle sanzioni penali, imputati e detenuti «comuni», a forme di presa di coscienza della propria condizione: dalla rivendicazione di diritti minimi fino a forme di organizzazione politico-militare, come quella dei N.A.P., espressione estrema, ma non per questo estranea alle dinamiche su accennate (63).

Queste «coincidenze», che meriterebbero approfondimento e verifica in sede di ricostruzione storica dell'ultimo ventennio, non spostano certo i termini teorici di fondo della concezione classica del diritto penale, ma sono sicuramente sufficienti a porre il problema della particolare estensione del «politico» nei movimenti degli anni '70 e, quindi, della necessità di «esportare» la carica relativizzante del delitto politico negli altri campi del diritto penale.

Sinteticamente rispetto al presente, e cioè rispetto ad una fase di possibile decriminalizzazione, si può dire che una corretta riproposizione della nozione di delitto politico è legata a queste condizioni:

- alla presa d'atto ed al superamento dei limiti contenutistici «storici» della nozione (ristrettezza dell'area politica e sociale dei destinatari);
- alla non riproposizione di limiti «nuovi» derivati da una selezione tutta politica basata sulla «nobiltà» o meno dei comportamenti o sul privilegiamento di taluni filoni politico-organizzativi rispetto ad altri (mentre le uniche distinzioni legittime sono - in fase decriminalizzante, appunto - quelle per gravità intrinseca dei reati commessi o contestati);
- ad una presa d'atto dei modi nuovi ed ampi della politicità delle condotte sociali degli ultimi anni. Il che significa riconoscere in modo esteso questa politicità e, nello stesso tempo, per quanto riguarda i reati «comuni», riprendere la critica delle politiche del diritto penale basate tutte sulla coppia pericolosità/sicurezza.

- L'uso statale del delitto politico.

Va fatta ora qualche considerazione sulla questione «emergenza/post-emergenza».

Abbiamo visto come negli ultimi anni lo stato italiano non abbia tanto tentato di «criminalizzare» i movimenti di contestazione violenta, quanto, almeno da un certo punto in avanti (tra il '76 ed il '77), abbia ampiamente riconosciuto la natura politica di essi.

Infatti mentre dal '74 sono state introdotte norme illiberali in tutto il diritto penale, dal '77-'78 le norme e le prassi restrittive hanno riguardato in prima istanza i fatti di terrorismo e di violenza politica, fino alla creazione per essi di qualcosa di simile ad un vero e proprio diritto speciale. L'ideologia di sostegno usata dalle varie espressioni del potere (partiti, stampa eccetera) per legittimare l'operazione è stata quella dell'emergenza terroristica. L'idea cioè secondo la quale tra terrorismo e violenza politica, da una parte, e legislazione speciale dall'altra vi fosse un rapporto diretto e lineare, come tra causa ed effetto.

In realtà la questione, come è noto e fu già rilevato a suo tempo da alcuni studiosi (64), non era in questi termini. Il nesso tra i due fenomeni era piuttosto di occasionalità - nel senso di occasione colta per introdurre certe norme già esistenti o in via di introduzione anche in stati con un tasso di violenza politica nettamente inferiore - se non di aperta strumentalità.

Si è verificato in sostanza che le norme e le prassi speciali, dirette in modo dichiarato solo verso i movimenti armati, puntassero di fatto su una ben più ampia normalizzazione della conflittualità sociale, mentre l'agitare lo spauracchio del terrorismo, come pericolo imminente per la stessa sopravvivenza dello stato, serviva a cementare le alleanze tra i partiti.

Tutto ciò ha prodotto un effetto abbastanza singolare sul piano politico-istituzionale.

Di solito infatti la legittimazione di un sistema penale deriva dal suo livello di funzionamento nei settori non politici. Solo tale prestigio «neutrale» consente al potere di usare lo strumento penale verso gli oppositori politici (65).

Nell'esperienza recente italiana invece la giustizia politica è stata la fonte di legittimazione generale sia degli equilibri politici che dell'intero sistema penale e della sua capacità di funzionamento («performance»).

Si può dire, senza alcuna ironia, che il terrorismo è stato l'occasione per l'«ammodernamento» dell'intera giustizia penale. Basti pensare ai magistrati inquirenti (più o meno riuniti in «pool») che hanno per la prima volta diretto effettivamente la polizia giudiziaria, ai pubblici ministeri che hanno operato con «agilità» conforme al modello del nuovo codice di procedura penale (salvo il non piccolo particolare di avere notevoli poteri sulla libertà personale), alla creazione di sistemi di controllo elettronico (banche dati) eccetera.

Senza contare il carcere speciale (e la conseguente «differenziazione») rispetto al quale ci siamo «finalmente» adeguati a sistemi esistenti negli Stati Uniti da vari decenni.

- Amnistia e dissociazione.

Se fino al 1982 non vi era discorso sul sistema penale che non fosse riferito all'«emergenza», oggi non vi è discorso di quel genere che, specie se fatto in ambienti politici e culturali di sinistra, possa prescindere dall'affermazione della necessità di «uscire dall'emergenza».

Si tratta di una parola d'ordine (e di una ideologia) che porta al suo interno le stesse ambiguità e gli stessi pericoli, questa volta rovesciati, dell'ideologia dell'emergenza.

Il «post-emergenza» si presenta, infatti, come la tecnica di gestione politica dell'operazione con

la quale il diritto speciale politico, depurato dai suoi aspetti più contingenti, viene inserito in corpi di leggi definite ordinarie, ricevendo così novella legittimazione, questa volta dalla necessità di tornare alla normalità (66).

Solo così, infatti, l'ammodernamento introdotto dalla giustizia politica può stabilizzarsi e diffondersi nell'intero sistema penale.

I segnali di un tale disegno sono numerosi.

Valga per tutti l'impegno di recente ribadito dal governo nel senso di approvare una nuova legge delega per il codice di procedura penale, nella quale si afferma la necessità di armonizzare il progetto di codice con la legislazione speciale.

D'altra parte non è la prima volta che nella storia italiana l'eccezione diventa regola.

Qualcosa di analogo avvenne con le leggi antianarchiche emanate da Crispi nel '94 e poi non abrogate, nonostante che numerosi giuristi all'inizio del secolo ne reclamassero l'eliminazione in considerazione dei tempi mutati.

Lo stesso accadde con le leggi per la sicurezza dello stato, introdotte nel 1926 e poi recepite sostanzialmente nel codice Rocco, tuttora vigente.

Ora, è vero senz'altro che certi eventi sociali e istituzionali, una volta verificatisi, lasciano comunque una traccia, ma ciò non significa che tutto sia inevitabile.

E infatti probabile che il «post-emergenza» segni soltanto un nuovo livello di sistematizzazione dell'emergenza, ma, per altro verso, esso rappresenta un'occasione da non perdere per tentare di mettere in moto delle «controtendenze».

L'ipotesi di un'amnistia speciale per reati politici, e contestuale abrogazione delle norme più clamorosamente «speciali» introdotte negli scorsi anni, trova difficoltà a farsi strada proprio perché è contraddittoria rispetto ai contenuti del c.d. «postemergenza» (67).

E' perciò più interessante vedere i motivi per i quali ha avuto successo, almeno fino ad oggi, la c.d. dissociazione.

In primo luogo la dissociazione si muove nel solco e rappresenta una conferma della legislazione speciale in uno dei suoi punti più insidiosi, e cioè nel riproporre come cardine della pena e del processo l'atteggiamento soggettivo dell'imputato invece della gravità oggettiva dei fatti commessi o contestati. Gli stessi proponenti del primo disegno di legge, presentato al Senato, riconoscono d'altra parte che «si tratta pur sempre di legislazione non ordinaria» (68).

In secondo luogo la scala di valori e di comportamenti sottostante al meccanismo di concessione di benefici a causa della dissociazione è la stessa che guida i criteri di differenziazione carceraria, improntati a modelli consensual-repressivi fino a livelli «alti» di distruzione tecnologica in carceri speciali. E' evidente infatti che radicalmente diverso e disomogeneo rispetto alla logica differenziante sarebbe il funzionamento di un provvedimento di amnistia, basato come sarebbe, per sua natura intrinseca, sulla gravità ed entità dei reati e non sulla valutazione attuale di pericolosità, che è insita negli etichettamenti di irriducibile/dissociato eccetera (69).

In realtà, il problema del carcere in relazione alle forme di decriminalizzazione si pone oggi in forme nuove, non riscontrabili in passato. E' la prima volta che, nel momento di por mano ad un provvedimento di attenuazione del carico repressivo, il carcere esercita un peso così rilevante.

In passato esso non rilevava come problema o, al più, era visto come luogo da «sffollare».

Abbiamo visto come i detenuti politici siano stati per il potere occasione di «ammodernamento» del sistema carcerario. Ciò significa che lo stesso potere non può rilasciarli senza risolvere in modo qualificante il problema che ha più a cuore, e cioè quello di chi non «rilasciare» e di come distribuirlo tra i vari gradi di durezza del sistema carcerario. La dissociazione si presenta in questo senso come una delle possibili modalità tecniche del progetto più ampio di

sistematizzazione giuridica del carcere speciale e della differenziazione (70).

Inoltre la dissociazione oggettivamente ha l'effetto di ridurre e distorcere l'area del delitto politico.

Sulla base del suo funzionamento infatti la politicità delle motivazioni e delle condotte emerge solo in chi si dissocia e cioè «prende le distanze, critica, pretende di dimostrare di non aver mai condiviso o anzi di aver avversato e di avversare l'ipotesi politica e la pratica della lotta armata» (secondo la definizione contenuta nella relazione al disegno di legge n. 221).

Questo finisce per essere l'unico ambito in cui la politicità è ammissibile e proficua sul piano dei benefici. Fuori di esso vi è l'area della politicità non riconosciuta (e perciò pericolosa perché produce differenziazione) o del silenzio, anch'esso pericoloso in quanto confermativo delle pene subite.

Le uniche condotte che finiscono per avere il «privilegio» della conservazione del loro spessore politico sono quelle dei dissociati che vanno a costituire un'area di «iperpoliticità» rispetto alla quale tutto il resto perde prospettiva e senso storico (71). Vi è poi un ulteriore aspetto. La restrizione, anche solo di fatto, dell'area della politicità, in una fase di remissione della sanzione, viola sostanzialmente il principio di eguaglianza secondo il quale dovrebbero essere ammessi a godere dei benefici della politicità tutti quelli che, in fase criminalizzante, avevano subito un trattamento di maggior durezza a causa della stessa. E si badi bene, il rispetto del principio di eguaglianza è essenziale in questa materia, come ha ribadito la Corte Costituzionale a proposito delle amnistie (72).

Quelli sopra elencati sono alcuni dei motivi per i quali la proposta di legge sulla dissociazione incontra un certo favore nei partiti di governo e non.

Come ho cercato di dimostrare, sono proprio quei motivi a far optare chi scrive per l'opportunità di un diverso provvedimento che dovrebbe essere di amnistia (73) e di contestuale abrogazione di norme speciali. Nel panorama attuale esso si presenta come l'unico segno di effettiva controtendenza rispetto allo «speciale» che diventa regola.

Certo l'amnistia politica è, in generale, un tipo di provvedimento che può presentarsi in modo ambiguo e mistificante. Essa rappresenta infatti per un verso un momento di rottura dell'ordinarietà dell'ordinamento giuridico, ma nello stesso tempo indica un recupero di statualità a scapito del conflitto. D'altra parte sia che la si consideri dal punto di vista del potere che da quello degli «oppositori» l'amnistia si presenta come un atto di realismo politico che viene accettato o rigettato a seconda che, in generale o nel particolare momento, si ritengano - da parte degli oppositori - a portata di mano radicali sovvertimenti degli assetti sociali oppure si consideri - da parte del potere - la legge e l'ordinamento giuridico come un sistema chiuso ed autosufficiente.

L'esperienza storica mostra che tutti questi aspetti sono presenti, nelle diverse situazioni, in combinazioni varie e tali per cui ogni amnistia costituisce un episodio a sé stante, frutto peculiare di un dato intreccio (tra elementi politici e giuridici, di continuità e di rottura eccetera), che va valutato caso per caso. Nell'attuale momento, come abbiamo visto sopra, un provvedimento di amnistia non è pensabile se non come frutto di una riconsiderazione e di un riconoscimento da parte dello stato, della cultura giuridica e delle forze politiche delle storture e degli eccessi che, negli anni della politica dell'emergenza, si sono verificati nella repressione di fatti che pur erano di indiscutibile gravità.

Tali storture ed eccessi continuano ancora oggi a verificarsi, e si sono ormai propagati anche fuori dall'area dei processi politici.

Un ripensamento che parta dai modi della repressione penale di condotte politiche mi pare un fatto (iniziale) di grande importanza e da auspicare, proprio per meglio guardare oltre ed avanti.

## NOTE.

1) Questa considerazione è precedente alle prese di posizione della Presidenza della Repubblica (Cossiga) a favore di un provvedimento tradizionale di amnistia ed indulto, come segno di superamento dell'emergenza. Sul punto vedi il capitolo successivo (appendice).

1) bis. Sull'argomento si esprimono in modo critico verso la dissociazione e indicano come soluzione preferibile quella dell'amnistia A. Pigatelli, "Dissociazione del terrorismo e soluzioni giuridiche", in «Questione Giustizia», n. 2, 1983, p. 251; G. Ambrosini, "Amnistia politica: è tempo di discutere", in «Diritto di critica», n. 4, 1983, p. 11; vedi anche l'editoriale del n. 29-30, 1983 di «Critica del diritto» ed, ivi (p. 74), il mio "Forme di rinuncia alla pena in materia politica". Per la diversità tra amnistia e dissociazione vedi inoltre i progetti pubblicati alla fine di questo volume (appendice).

2) Il problema è che la via «nuova» si rivela in realtà vecchia; vedi l'ultimo paragrafo di questo capitolo.

3) G. Zagrebelsky, "Amnistia, indulto e grazia", Milano, 1974, p. 29: «La stessa attrazione nell'orbita dei poteri delle assemblee legislative subiranno, più tardi, gli istituti generali della clemenza in materia penale, e particolarmente l'amnistia, istituto posto a mezzo fra la grazia, e quindi attratto verso la competenza di governo del sovrano, e la sospensione della legge, e quindi attratto verso la competenza dei parlamenti. Ma questa divaricazione all'interno degli istituti della clemenza segue, in tempi diversi da paese a paese, ad un periodo in cui il potere di grazia era unitariamente concepito, comprensivamente degli istituti individuali e di quelli generali»

I dati contenuti in questo paragrafo sono tratti dal mio, "Forme di rinuncia" cit. subnota 1.

4) Confer K. Hüser, "Begnadigung and Amnestie", Hamburg, 1973, p. 140: il volume contiene all'inizio una ampia bibliografia sull'argomento in generale.

5) Op. ult. cit., p. 149.

6) Confer E. Collotti, "Storia delle due Germanie 1945-1968", Torino, 1968, p. 296-7.

7) Confer Hüser, op. cit., p. 207: il dubbio era in particolare sugli artt. 5 e 8 della Costituzione.

8) Confer Hüser, op. cit., p. 208-10 (per il mancato esercizio dell'azione penale dopo l'annuncio dell'amnistia) e p. 213 (per i procedimenti a carico degli agenti che erano circa il dieci per cento del totale di quelli commessi nel corso di manifestazioni).

9) Confer A. Zingale, "Le strategie antiterrorismo nelle democrazie occidentali", in «Democrazia e diritto», 1980, n. 3-4, p. 468-474.

10) Anche se permangono tutti i «rafforzamenti» giuridici e di polizia, mentre la computerizzazione del controllo fa ulteriori passi avanti dei quali è possibile cogliere un

sintomo nell'ampio servizio a ciò dedicato da «Der Spiegel» del 3/1/83 (p.p. 19-30) il cui titolo di copertina è «Der Orwell Staat».

11) «Der Spiegel» (n. 53/1979) portava in copertina il titolo «Grazia per i terroristi» e dedicava un lungo articolo a questo incontro (p.p. 34-49).

12) «Der Spiegel», ult. cit., p. 49.

13) H. Mahler, "Per la critica del terrorismo", Bari, 1980, con in appendice un dibattito tra G. Amato, A. Bolaffi (curatore del volume), S. Rodotà e M. Tronti. Tra i giornali italiani che avevano ripreso la notizia della conversazione pubblicata da «Der Spiegel» confer «Rinascita» dell'11-1-80, n. 2, p. 18 e «Lotta Continua» del 13-1-80, p. 20. Sull'ideologia della RAF vedi i due volumi: "RAF, La guerriglia nella metropoli", vol. 1 1979, vol. 2 1980, Bertani, Verona.

14) Confer C. U. Schminck-Gustavus, "Ordine e autorità nella riforma penale della R.F.T.", in «Democrazia e diritto», 1977, n. 3, p. 564. Sulla scarsa eco che ha avuto in R.F.T. il dibattito sul garantismo confer Zingale, op. cit., p. 473. Sul problema in generale vedi anche K. H. Roth, "Amnistia? Sono contrario", in «Spirali», 1982, n. 43, p. 25.

15) Confer Schminck-Gustavus, op. cit., p. 564-5. La stima sul numero dei detenuti è riferita al 1983.

16) Confer «Le Monde», 6-9-79, p. 6, che parla della doppia linea giudiziaria in particolare; «Le Monde», 30-5-81, p. 24 (intervista a K. Croissant); K. H. Roth, op. e loc. cit.

17) Per riferimenti di carattere generale confer Zagrebelsky, op. cit., p. 45-7 e 50-51 (ivi anche cenni sull'Inghilterra): emerge tra l'altro che la grazia viene concessa con procedimenti cui partecipano organi sia politici che giudiziari (in diversa combinazione nei vari stati), dove i secondi sono gli stessi che si occupano delle varie altre forme di remissione/riduzione della pena («board of pardons and paroles»).

18) Ciò è reso possibile stante la non obbligatorietà dell'azione penale in USA (come in Inghilterra): confer Zagrebelsky, op. cit., p. 48.

19) Mentre il secondo elimina solo la pena. La definizione riportata in parentesi è tratta da «The Encyclopaedia Americana», Americana Corporation, 1959, sotto la voce «Amnesty». La Suprema Corte si è espressa inoltre così: «Amnesty is the abolition and forgetfulness of the offense; pardon is forgiveness» in *Knote v. U.S.* (95 U.S. 149) citata in H.S. Commager, "The case for Amnesty", in «The New York Review of books», April 6, 1972, p. 23, dove è chiara la sottolineatura che per l'amnistia non è necessario il perdono.

20) Confer E.S. Corwin, "The president. Office and powers 1787-1957", New York, 1957, p. 164-8.

21) Confer E. S. Corwin, "The Constitution and what it means today", Princeton, 1974, p. 129.

22) Confer "Never, never for amnesty?", in «The New Republic», 17-2-1973, p. 8.

23) Ibid.

24) I dati sono tratti dalla ricostruzione fatta dallo storico Commager, op. cit., p. 23.

25) Ibid. Gli amnistiati del 23 dicembre 1947 furono esattamente 1523: M. Cherif Bassiouni, "Diritto penale degli Stati Uniti d'America (Substantive Criminal Law)", Giuffrè, Milano, 1985, p. 166, n. 159.

26) Confer "Never, never..." cit., p. 8. Questi tre gruppi avevano organizzato per il 19 febbraio 1973 a Parigi una conferenza di disertori americani che fu però vietata dal governo francese per il timore che turbasse il buon andamento della conferenza internazionale sul Vietnam. Un gruppo riuscì comunque a riunirsi ed a rendere pubblica la dichiarazione nella quale si ribadiva la piattaforma unitaria costituita da una amnistia «universale ed incondizionata» estesa anche ai civili incarcerati per attività pacifista: su ciò confer M. Gibault, "Huit ans de 'resistance' au sein de l'armée", in «Le Monde Diplomatique», aprile 1973, p. 4.

27) Confer Gibault, op. cit., loc. cit.

28) Così Bassiouni, op.cit., p. 165, n. 158. Vedi inoltre R.A. Falk, "E ora tocca a noi", in «Il ponte», 1976, p. 360 segg.

29) Confer Commager, op. cit., loc. ult. cit.

30) Una efficace e documentata narrazione del fenomeno è in D. Wakefield, "La supernazione si confessa" (tit. orig. "Supernation at Peace and War"), Milano, 1969, p.p. 13-51 in particolare.

31) Confer H.J. Abraham, "Freedom and the Court", New York-Oxford, 1982, p. 227.

32) Sul problema della «conscientious objection» in generale negli Stati Uniti e sulla giurisprudenza della Suprema Corte confer Abraham, op. cit., p.p. 226-235.

33) Confer Gibault, cit., il quale riporta numerosi altri episodi rivelando come tali fenomeni di insubordinazione coinvolgessero anche militari di carriera, come nel caso dei rifiuti di piloti di aerei B-52 (per es. Heck ed Evans) di partire per la missione di bombardare il Nord-Vietnam.

34) Così H.E. Sharp, "Amnesty Roulette", in «The New Republic», 21-4-73, p. 10.

35) E' in particolare l'opinione di Commager, op. cit., p. 23-4.

36) Confer Falk, op. cit., p. 361.

37) Confer N. Chomsky-E. S. Herman, "The political economy of human rights", vol. 2, "After the Cataclysm: postwar Indochina and the reconstruction of imperial ideology", Nottingham, Spokesman, 1979, p.p. 1-21, ivi una riconsiderazione del bilancio vittoriosa-sconfitta nella guerra in Vietnam. Sull'argomento confer inoltre L.H. Gelb-R.K. Betts, "The

irony of Vietnam", Washington, The brookings institution, 1979: gli autori ricostruiscono il sistema di formazione delle decisioni durante la guerra e fino al 1968 ed arrivano a sostenere che pur essendo nel caso del Vietnam fallita la politica estera «the domestic decision making sistem» funzionò, compresa la capacità di assorbire e tener conto dell'opposizione (p.p. 2-3).

38) La gamma di provvedimenti riconducibili sotto il nome amnistia è ampio. Si va così dall'amnistia «réelle», che opera indipendentemente dalla condizione personale dei beneficiari, all'amnistia «personnelle», che viene concessa in relazione ad una particolare condizione personale degli interessati, come la qualità di ex combattente eccetera (come nelle amnistie del 1947 e del 1959). Talvolta l'amnistia è subordinata al pagamento di una somma di danaro («pardon monnayé»).

39) L'art. 1 recita testualmente: «La République française rend témoignage à la Résistance, dont le combat au dedans et au dehors des frontières a sauvé la nation. [...] L'amnistie n'est pas une réhabilitation ni une revanche, pas plus qu'elle n'est une critique contre ceux qui, au nom de la nation, eurent la lourde tâche de juger et de punir». 40) Loi n. 66-409 del 18/6/66, art. 6; Loi n. 68-697 del 31/7/68, art. 5.

41) Loi 31/7/59, art. 8.

42) Vi erano stati due decreti nel 1962 prima delle leggi del 1964 e 1968.

43) Art. 2, n. 1, Loi n. 69-700 del 30/6/69.

44) Per un primo bilancio confer E. Bloch, "La politica giudiziaria di Mitterand", in «Democrazia e diritto», 1982, n. 5, p. 103 segg., dove tra l'altro si riferisce dell'uso delle grazie «collettive», cioè di quel particolare tipo di grazie che vengono di solito emanate in occasione di feste come il Primo gennaio o il 14 luglio o dell'elezione del presidente e che hanno un meccanismo di individuazione dei destinatari identico alle amnistie (tanto che può parlarsi di una amnistia presidenziale).

45) Confer «Le Monde», 7-8 giugno 1981, p. 16: in particolare undici erano i corsi, sei i militanti di «Action directe» e cinque i baschi.

46) La stima è contenuta in "Amnistie. Conférence d'Europe occidentale pour l'amnistie aux emprisonnés et exilés politiques espagnols" (Paris, 25-26 marzo 1961), Paris, 1961.

47) Vedi i quotidiani del 22 luglio 1984.

48) L'andamento delle trattative è così commentato da «Le Monde» del 22/23 luglio 1984 (p. 3):

«Ces hommes vont se retrouver en liberté, alors même qu'ils avaient refusé les conditions posées par le pouvoir à leur libération (exil ou silence), au cours de négociations menées jusqu'en mai dernier par l'intermédiaire de l'Église et des Nations unies. C'est une vraie victoire, une récompense donnée à leur fermeté de principe, une fermeté si grande qu'elle avait suscité quelques réserves, y compris chez des hommes comme Lech Walesa».

49) Mentre è questione diversa, che qui non interessa, quella del c.d. «riconoscimento politico», agitatasi all'epoca del rapimento Moro.

50) Confer K. Boyle, T. Hadden and P. Hillyard, "Ten years on in Northern Ireland", Cobden Trust, London, 1980, p.p. 31-2 e 88-97. Vedi anche O'Dowd, Rolston and Tomlinson, "Northern Ireland between civil rights and civil war", London, 1980, p.p. 179-80. Lo «special category status», (che consentiva ai detenuti politici di godere di «privilegi» come il non vivere in celle, la possibilità di non lavorare e di vestire i propri indumenti, di ricevere più visite e più pacchi eccetera.) fu introdotto dal Segretario di stato, Whitelaw, nel giugno '72 e fu progressivamente revocato a partire dall'inizio del '76: su ciò confer W. D. Flackes, "Northern Ireland, A political directory, 1968-79", Dublin-New York, 1980, p.p. 130-1.

51) D. Della Porta, "Le cause del terrorismo nelle società contemporanee. Riflessioni sulla letteratura", in A.A. V.V., "Terrorismo e violenza politica", il Mulino, Bologna, 1983, p. 13 e 47, ivi ampia bibliografia.

52) N. Mazzacuva, sub art. 26 in «Commentario della Costituzione» a cura di G. Branca (art. 24-26), Bologna, Zanichelli, 1981, p. 358. Ritiene invece che debba essere totalmente abbandonata la nozione di delitto politico L. Ferrajoli, "Delitto politico, ragion di stato e stato di diritto", in AA. V.V., "Il delitto politico dalla fine dell'ottocento ai giorni nostri", Roma, Sapere 2000, 1984: ma lo stesso autore, a proposito della estradizione dalla Francia di F. Piperno e L. Pace (accusati dell'omicidio Moro), manifestava, qualche anno prima, idee molto diverse: «... questa garanzia e la nozione stessa di 'delitto politico', che rappresentano fondamentali garanzie del diritto processuale moderno, sembrano oggi divenute obsolete. Il disimpegno della cultura giuridica su questo problema, la sua quasi dimenticanza della nozione di reato politico, la conseguente degradazione della cultura giuridica dell'opinione pubblica, rappresentano il terreno più propizio per una rapida e silenziosa approvazione della convenzione europea di Strasburgo...», in «il manifesto» 28/9/79, p. 4. Per una nozione ampia di delitto politico vedi anche T. Delogu, "Estradizione passiva del cittadino", in «Cass. pen. mass.», 1979, p. 544 segg.

53) La convenzione individua una serie di atti di terrorismo che non devono essere considerati né come reati politici, né come reati connessi a reati politici, né come reati determinati da motivi politici: confer Mazzacuva, cit., p. 362-3 il quale ritiene che la convenzione non possa essere resa validamente esecutiva in Italia con una semplice legge ordinaria. La ratifica è invece avvenuta proprio con legge ordinaria (n. 719 del 26/11/85). Una proposta di legge costituzionale, sul modello di quella (21/6/67, n. 1) in materia di genocidio, era stata presentata il 13/3/85 (n. 2666) dal deputato Pazzaglia e da altri del M.S.I.-D.N.

La legge approvata nel novembre prevede che l'extradizione sia rifiutata (sulla base dell'art. 13 della stessa convenzione) nel caso in cui il reato sia da considerare politico «nel rispetto della Costituzione italiana» (art. 2).

La soluzione di compromesso non elimina gli aspetti di incostituzionalità (dei quali mostravano di essere consapevoli gli stessi parlamentari nel corso dei lavori preparatori) e conferisce inoltre al ministro ed alla magistratura un potere enorme di valutazione caso per caso circa la natura politica o meno di un certo reato. Manifesta questa preoccupazione lo stesso ministro Martinazzoli (Grazia e Giustizia) nella seduta del 2 ottobre 1985 della terza Commissione della Camera (406 - Giunte e Commissioni, p. 19).

54) Sugli usi recenti anche in altri stati vedi supra.

55) Per un esempio di analisi di tipo sociologico sulle varie forme di proteste, ribellioni e terrorismo in Usa, confer T. R. Gurr, "Politiche di coercizione e conflitti negli Stati Uniti. Usi e conseguenze della violenza politica e del terrorismo", in «Terrorismo e violenza politica», op. cit., p. 91 e segg. Per alcuni aspetti specifici della situazione italiana vedi, tra gli altri, G. Martignoni - S. Morandini, "Il diritto all'odio", Bertani, Verona, 1977, A. Benini - M. Torrealta, "Simulazione e falsificazione", Bertani, Verona, 1981; G. Bocca, "Noi terroristi", Garzanti, Milano, 1985.

56) Inoltre diversi sono, essendo diversi i rapporti all'interno degli stati, anche i rapporti tra gli stati. Dati i livelli di omogeneità raggiunti tra gli stati all'interno di determinate aree geografico-politiche (si pensi all'Europa occidentale) e dato il ridimensionamento fattuale e concettuale dello stato e della sovranità nazionale, il delitto politico moderno vede attenuata la sua caratterizzazione di affare statale «interno», rispetto al quale un altro stato possa porsi come «territorio estraneo»; con tutte le conseguenze che ciò comporta in fatto di estradizione e di cooperazione internazionale tra polizie politiche.

57) F. Carrara, "Programma del corso di diritto criminale", Lucca, 1874, par. 3924.

58) F. Carrara, "Programma", op. cit., Introduzione, p. 30. A p. 7, in apertura della stessa «introduzione», si può leggere: «Il magistero penale che l'autorità dello stato esercita col vietare certe azioni e con lo infliggere dei castighi agli autori colpevoli delle medesime, ha il fondamento della propria legittimità nella legge suprema dell'ordine imposta da Dio all'universo. ...Il domma su cui si asside la nostra dottrina è quello della creazione operata dalla mente di un Essere eterno... Rinnegato codesto principio tutto diviene arbitrario nel diritto; o piuttosto non avvi più diritto: sovrana del mondo è la forza».

59) Il pensiero del Carrara è in realtà molto più «relativistico» di quanto possa sembrare, frutto del rapporto di diversità/coincidenza tra legge giuridica di origine divina e diritto positivo, che è legittimo solo in quanto rifletta e sia fedele alla prima.

60) G. Neppi Modona, nota a Cass. 14/6/63, in «Cassazione penale Mass. ann.» 1964, p. 160.

61) Confer A. Baratta, "Criminologia liberale e ideologia della difesa sociale", in «La Questione criminale», I, n. 1, 1975, p. 45 in particolare.

62) Confer per tutti F. Bricola, voce "Teoria generale del reato", in «Novissimo Digesto Italiano», XIX, 1973, p. 7 e segg.

63) Sull'ideologia del gruppo confer i documenti pubblicati in "Nuclei Armati Proletari", Quaderno n. 1 di «Controinformazione», senza data (1976-7?). Va tenuto conto inoltre del fatto che l'ingresso in carcere di imputati per fatti politici relativi al post-'68 fu in generale uno dei momenti di catalizzazione delle spinte di opposizione sociale e politica di alcune fasce di «comuni».

64) Confer per esempio R. Canosa, intervento alla tavola rotonda su "Terrorismo e stato della crisi", organizzata da «La Questione criminale» il 7/10/78 e pubblicato dalla stessa rivista sul numero 1979, V, p.p. 120-5. Per una critica dell'ideologia dell'emergenza nei tempi recenti vedi A. Santosuosso, "Contro l'emergenza", in «Critica del diritto», 1984, n. 33, p. 11 segg.

65) Confer per esempio Ingraham, op. cit., p. 328 sulla base di un'analisi del trattamento dei delitti politici in Francia, Germania ed Inghilterra negli ultimi due secoli.

66) Tale sembra essere la posizione del P.C.I. a giudicare dagli interventi di autorevoli suoi esponenti al convegno tenutosi nel novembre '83, a Salice Terme (Voghera). Sul punto in generale vedi il mio, "Contro l'emergenza", cit., p. 11 segg.

Va segnalato inoltre che in tempi recenti si parla di fine dell'emergenza anche in ambiti più ampi (governativi e non) e facendone usi nuovi.

Per esempio, il conflitto di poteri verificatosi nei primi giorni del dicembre 1985 (vedi tutti i quotidiani del 4, 5 e 6 dic.) tra il Presidente della Repubblica, Cossiga, ed il Consiglio Superiore della Magistratura si è in buona parte svolto all'insegna del «ritorno alla Costituzione» o meno. Questo ulteriore uso del «post-emergenza» in realtà non tocca norme e prassi speciali, ormai diffuse e consolidate, ma punta direttamente ad una ridefinizione dei rapporti tra gruppi di potere e tra poteri nella particolare congiuntura politica '85-'86, dove la magistratura, che dalla invocazione dello stato di emergenza aveva tratto elementi di «sovranità», viene chiamata pesantemente all'ordine, dopo aver reso il servizio antiterroristico.

67) Sostengono alcuni che l'amnistia significherebbe «autoamnistia» per il potere ed elusione di un dibattito critico all'interno della sinistra. L'affermazione non può essere condivisa. Infatti l'opzione per l'amnistia e, ripeto, contestuale abrogazione di norme speciali implicherebbe, proprio nei partiti di sinistra (che, non va dimenticato, sono stati i più convinti assertori dell'emergenza) un ripensamento politico ben più profondo delle riduzioni di pena concesse a seguito di dissociazione. Attraverso quest'ultima è evidente che il ripensamento sarebbe non dello stato, che anzi riceverebbe nuovi attestati di lealtà, ma solo dei suoi (ex) oppositori, che per giunta potrebbero essere indotti a ricostruzioni storiche "ad hoc".

68) Relazione al disegno di legge n. 221 presentato al Senato il 12/10/83 con l'intestazione «Nuove misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale attraverso la dissociazione dal terrorismo». E tale è rimasta ancora oggi l'impostazione del testo concordato dal gruppo ristretto della Commissione giustizia del Senato di cui si parla in «Reporter» dell'11 aprile 1985, p.p. 1-5 e, di recente, approvato dalla Commissione (vedi «il manifesto» del 4-4-86).

69) Basti pensare ai casi di imputati di reati relativamente lievi (per es. favoreggiamento) che sono stati destinati a carceri speciali e che invece rientrerebbero in qualsiasi provvedimento di amnistia. Ovviamente anche un'amnistia può contenere un gioco di esclusioni tale da attenuare l'oggettività del suo funzionamento. Ciò non può portare comunque a negare l'importanza della intrinseca disomogeneità dell'amnistia rispetto ai meccanismi carcerari di differenziazione: una «cattiva» amnistia può discriminare, la dissociazione sicuramente differenzia in senso tecnico carcerario.

70) Non è un caso che il programma dei lavori del seminario organizzato ad Impruneta da «Magistratura Democratica» (9-11 dic. '83) sia di questo tipo:

- 1 - "Proposte di regolamentazione legislativa per le carceri di massima sicurezza":
  - tipizzazione dei motivi di assegnazione;
  - motivazione dei provvedimenti;
  - controllo giurisdizionale sull'assegnazione e/o sul mantenimento della medesima;
  - caratteristiche degli istituti e loro disciplina;
  - la dissociazione: come accertarla e favorirla.
- 2 - "La differenziazione in carcere; compatibilità con i principi costituzionali":
  - la situazione attuale: oltre l'emergenza;
  - il carcere e gli spazi di agibilità come occasione di eversione: quali risposte;
  - differenziazione in relazione alla sicurezza, al trattamento o ai diritti;
  - differenziazione, principi di cui agli artt. 3 e 27 della Costituzione.
- 3 - "Un'organizzazione penitenziaria articolata: dalla massima alla minima sicurezza":
  - distribuzione territorializzata dagli istituti;
  - articolazione delle strutture penitenziarie in rapporto al livello di sicurezza: le diverse strutture;
  - personale di custodia e altri operatori penitenziari: dalle funzioni di custodia a quelle di risocializzazione;
  - le aperture agli apporti degli enti territoriali e della comunità esterna.

Sul carcere nelle società contemporanee vedi, fra gli altri, E. Gallo - V. Ruggiero, "Il carcere in Europa", Bertani, Verona, 1983. Per i provvedimenti relativi alla disciplina carceraria differenziata vedi «Il Foro Italiano», 1986, n. 2, parte 3, col. 88, nota a TAR Lazio, 13-9-84 (ivi ampia ed aggiornata bibliografia).

71) Mentre, come ho cercato di dimostrare nei paragrafi precedenti (2 in particolare), la nozione di delitto politico, oggi, non può non essere ampia e comprensiva (qualitativamente) di tutta la varietà di fenomeni e condotte verificatesi negli scorsi anni.

Il fatto che dopo il 1983 la grande maggioranza dei detenuti politici si sia «dissociata» nulla toglie alle considerazioni del testo (la cui prima redazione risale all'autunno '83). L'estensione delle dichiarazioni dissociative infatti non ha certo ridotto l'effetto di perdita di prospettiva storica.

72) Sull'importanza che il principio di eguaglianza ha avuto nell'elaborazione teorica e giurisprudenziale sulla remissione della sanzione a partire dagli anni '70, confer per tutti G. Gemma, "Principio costituzionale di eguaglianza e remissione della sanzione", Milano, Giuffrè, 1983, in particolare le p.p. 164-170.

73) Per le diversità di opinioni che gli autori di questo libro hanno sulle possibilità attuali, vedi nota 2 della «presentazione».

\*

## APPENDICE

a cura di Amedeo Santosuosso.

In questa appendice sono raccolte le proposte di legge che in vario modo ed in tempi diversi sono state al centro del dibattito sui modi di riduzione del carico di repressione penale esercitata nei confronti della violenza politica e del terrorismo degli anni '70 e dell'inizio degli anni '80. I

documenti sono ordinati cronologicamente e sono raccordati da note e notizie che costituiscono una 'traccia' di lettura del dibattito nelle sue varie fasi, fino alla primavera '86.

[Il primo documento è la proposta di legge n. 3983 della Camera dei Deputati, presentata il 9/3/83 (1) da 47 deputati di vari partiti politici ed i cui primi firmatari sono Boato, Rodotà, Crucianelli, Covatta, Garocchio, Codrignani, Sciascia, De Cataldo, Mancini...]

## NUOVE MISURE PER LA DIFESA DELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ATTRAVERSO LA DISSOCIAZIONE DAL TERRORISMO (Camera, n. 3983 del 9-3-83).

ONOREVOLI COLLEGHI! - La proposta che qui avanziamo di una misura legislativa diretta a favorire il fenomeno della dissociazione dal terrorismo anche senza collaborazione con l'accusa muove da due constatazioni di fatto e da una valutazione politica.

Le constatazioni di fatto sono:

- a) la sconfitta politica e militare delle organizzazioni terroristiche. Restano in piedi, è vero, spezzoni di bande clandestine. Ma si tratta di spezzoni residuali, di cui è dubbia la capacità di ripresa e di reclutamento in presenza di una crisi interna del progetto terroristico, che è ovviamente interesse delle istituzioni favorire e rendere irreversibile;
- b) l'area dei dissociati - inteso con questa espressione un arco variegato e molteplice di posizioni (da chi si protesta innocente, agli imputati minori che hanno avuto coinvolgimenti solo marginali in vicende terroristiche a quanti infine hanno maturato in carcere o nella latitanza una rottura definitiva con il passato terrorista) - comprende oggi la maggioranza dei detenuti per i fatti di terrorismo, e in ogni caso rappresenta un'area più numerosa sia dei collaboratori cosiddetti «pentiti» sia degli «irriducibili».

La valutazione politica è che, in presenza di questa situazione di fatto, ben diversa da quella di solo un anno fa quando era in atto il sequestro Dozier e quando fu discussa la legge di favore per i terroristi «pentiti», una strategia razionale di lotta al terrorismo e insieme di civile recupero di quanti hanno rotto o intendono rompere con il terrorismo non solo comporta, ma in gran parte si identifica con una politica legislativa diretta ad estendere e a rafforzare l'area della dissociazione. E' infatti facile capire come in una fase come l'attuale la dissociazione rappresenti un segno e insieme un fattore di crisi politica del terrorismo, del quale attesta e favorisce, per le sue dimensioni massicce, il crollo di motivazioni politiche non riconducibili ai ben noti meccanismi settari di ricatto e di intimidazione mafiosa. Anche perché, assai più del pentitismo attivo, che è sempre per sua natura una scelta individuale legata alla specifica storia personale del «pentito», la dissociazione può avere il carattere di una scelta e di una posizione politica collettiva, dotata come tale di maggiore capacità di influenza, di persuasione e soprattutto di delegittimazione interna del terrorismo.

Si aggiungano altre due elementari ragioni che consigliano oggi, in una situazione ben diversa da quella di un anno fa, una politica di favore nei confronti dei semplici «dissociati», ferme restando le misure parziali in favore dei «pentiti» che collaborano con l'accusa (articolo 4 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, della legge 6 febbraio 1980, n. 15). In primo luogo le innumerevoli confessioni e collaborazioni già rese e la fase ormai avanzata di quasi tutte le principali istruttorie hanno determinato il legislatore a non riproporre un'ulteriore incentivazione alla collaborazione e conseguentemente a non ritenere necessaria la proroga della legge 29 maggio 1982, n. 304. In secondo luogo, poiché una gran

parte degli imputati detenuti o ha rivestito ruoli minori o ha ormai ben poche informazioni da fornire e in ogni caso non avrebbe senso pretendere da essi informazioni che non posseggono. Le misure di legge che si propongono non hanno, d'altra parte, carattere premiale se non in piccola parte.

L'articolo 1 prevede, nei casi di accertata situazione di dissociazione (elencati nel successivo articolo 3), la non punibilità per i reati associativi, per i connessi reati «strumentali» nonché per i reati di favoreggiamento e assistenza. Si tratta degli stessi reati per i quali la non punibilità è già prevista dall'articolo 1 della legge 29 maggio 1982, n. 304. In ovvia coerenza con l'oggetto della proposta, per la non punibilità non è richiesta alcuna forma di collaborazione.

Per il favoreggiamento e l'assistenza la non punibilità è limitata alle attività prestate in favore delle persone che, al momento del favoreggiamento o dell'assistenza, avevano già realizzato o erano in via di realizzare le condizioni per la non punibilità del reato associativo e dei reati strumentali da essi commessi. Sarebbe stato invero iniquo, da un punto di vista oggettivo, punire il favoreggiatore di una persona che già versava in una situazione cui la legge ricollega la non punibilità. Ma anche dal punto di vista soggettivo appare giustificata la benevolenza verso chi ha svolto attività di favoreggiamento o assistenza in favore di persone che non appartenevano più ad alcuna organizzazione eversiva o terroristica. Altrettanto non può invece dirsi per chi spieghi attività di favoreggiamento o assistenza in favore di persone che solo successivamente si sarebbero dissociate dall'organizzazione eversiva o terroristica.

Perciò, la non punibilità per i reati di cui agli articoli 307, 378 e 379 è prevista soltanto in connessione con le situazioni di cui alle lettere a) e b), con esclusione della lettera c), del successivo articolo 3.

L'articolo 2 completa i benefici accordati all'accertata situazione di dissociazione (definita nel successivo articolo 3).

Oltre alla non punibilità per i reati associativi e strumentali (prevista dall'articolo 1), l'eliminazione dell'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) e l'introduzione di una attenuante per i reati commessi in connessione all'attività associativa dalla quale risulti che l'imputato abbia maturato un'inequivoca situazione di dissociazione.

La concessione di una particolare attenuante, il cui effetto potrà essere quello di una riduzione di pena anche per i reati specifici, è giustificata sul piano dell'incentivazione a comportamenti dissociativi che, a parere dei proponenti, favoriscono la definitiva accelerazione del processo di sconfitta del terrorismo. Invero, questa tragica esperienza potrà ritenersi definitivamente chiusa solo quando un numero significativo degli stessi protagonisti ne avrà maturato ed espresso una radicale revisione critica.

D'altra parte, la non punibilità per i reati associativi e strumentali manderà completamente esenti da pena solo coloro che hanno commesso esclusivamente questi reati. Si tratta in genere di partecipanti «minori» alle attività terroristiche o eversive, la cui liberazione di ogni addebito a seguito di accertata dissociazione non urta il senso di giustizia.

A coloro che, invece, hanno commesso gravi reati in connessione con l'attività associativa, il giudice potrà sempre infliggere una pena congrua per quei reati.

Nell'articolo 3 si dà la nozione di «dissociazione», cui la legge ricollega i benefici. Pare ai proponenti di poter distinguere e ricomprendere in tre situazioni la realtà della dissociazione che, attraverso i benefici della legge, può contribuire in modo decisivo al definitivo isolamento e quindi alla liquidazione politica del terrorismo.

La non punibilità, o la punibilità attenuata, di chi abbia già maturato un processo di dissociazione o abbia comunque posto fine ad una esperienza eversiva o terroristica, costituisce

un efficace strumento di dissuasione a nuove tentazioni eversive e crea nel dissociato una condizione psicologica favorevole alla presa di coscienza degli errori passati. Parimenti, la prospettiva di un trattamento di clemenza, per chi abbia svolto attività eversiva o terroristica fino al momento della sua identificazione favorisce l'instaurarsi di un processo autocritico e la maturazione di una presa di coscienza critica della propria esperienza.

La lettera a) prevede il caso di una banda o associazione che si sia autodiscolta, che abbia cioè cessato di operare prima e indipendentemente da ogni intervento di polizia. Si tratta di gruppi minori che hanno operato negli anni «caldi» (1975-1978) per brevi periodi; costituite da giovani caduti nella suggestione della rivoluzione armata, queste organizzazioni, spesso rudimentali e scarsamente attrezzate, hanno in genere limitato la loro vita e la loro attività ad azioni criminose di non grave rilievo. La caratteristica specifica di questa situazione è che l'organizzazione, nel momento in cui viene «scoperta», non è più in vita e non svolge alcuna attività criminosa. Il che giustifica la concessione dei benefici previsti dalla legge in chiave di pacificazione e di recupero degli ex associati.

Le lettere b) e c) si riferiscono invece ad organizzazioni che, nel momento in cui vengono «scoperte», svolgono ancora attività criminosa.

Per queste organizzazioni appare necessario distinguere tra coloro che si siano ritirati dall'organizzazione, abbiano cioè cessato ogni attività criminosa, prima e indipendentemente dalla loro identificazione come associati, e coloro che, invece, avviino un processo di dissociazione dopo la loro assunzione della qualità di imputato o di indiziato.

Per i primi la dissociazione è nei fatti, nel fatto cioè di essersi ritirati dall'attività criminosa spontaneamente, quando il rischio della sanzione era quello generico e astratto che mette in conto chiunque delinque e non aveva ancora assunto la concretezza che assume con la identificazione. Va tuttavia rilevato che il ritiro dall'attività criminosa perché assuma un significato di dissociazione, deve avere carattere stabile, duraturo; un ritiro dall'attività criminosa che non fosse sperimentato da un congruo periodo di tempo potrebbe non essere irreversibile, specie in considerazione del «richiamo» che esercita l'organizzazione ancora operante (nel che sta la diversità, che impone una valutazione più cauta nell'accertamento della dissociazione, con la situazione di cui alla lettera a). Perciò si è dato un valore particolare, ai fini dell'accertamento della dissociazione, al tempo trascorso tra la commissione del reato (cioè la cessazione della partecipazione all'attività criminosa associata) e l'identificazione del colpevole.

Evidentemente chi, avendo appartenuto ad una associazione criminosa, se ne sia allontanato e ne sia rimasto lontano a lungo tempo, pur continuando l'associazione ad operare per opera di altri associati, non può non ritenersi da essa «dissociato».

Non è sembrato opportuno quantificare la durata del tempo rilevante per l'accertamento della dissociazione, più congruo apparendo rimetterne la valutazione al prudente apprezzamento del giudice che dovrà altresì valutare altre circostanze oggettive (quali l'aver fatto opera di dissuasione presso altri associati, l'essersi adoperato per impedire la commissione di ulteriori reati da parte degli associati, l'aver manifestato convinte opinioni critiche dell'attività criminosa, eccetera).

Va poi da sé che non possa essere riconosciuta la dissociazione a chi pur avendo cessato di delinquere nell'ambito dell'attività criminosa di una certa associazione, passi ad altra associazione o commetta individualmente reati della stessa natura.

Più problematico è l'accertamento della dissociazione di chi, al momento dell'identificazione come associato, non versi nella situazione di dissociato «di fatto». Qui il problema è complicato dal fatto che la cessazione dell'attività criminosa non è spontanea, ma è determinata (in caso di arresto), o può essere indotta dall'identificazione dell'associato. Su queste situazioni non solo

grava il sospetto della strumentalità dei comportamenti di dissociazione, ma pesa altresì la difficoltà della realizzazione stessa di tali comportamenti da parte del «dissociando». Questo è vero in particolare per coloro che vengono arrestati, essendo chiaramente impossibile dal carcere cessare spontaneamente l'attività criminosa e ritirarsi di fatto dall'associazione.

Per costoro, quindi, l'accertamento della dissociazione deve fare necessariamente riferimento ad altri comportamenti. La proposta di legge ne prevede tre:

- 1) l'adoperarsi efficacemente (cioè conseguendo risultati) per impedire l'ulteriore esplicazione dell'attività criminosa dell'organizzazione di appartenenza;
- 2) il tenere un comportamento incompatibile con la sopravvivenza del vincolo associativo che tiene ancora in vita l'organizzazione;
- 3) altri comportamenti che possano essere valutati come presa di distanza dalla ideologia, dalla cultura, dalla pratica della lotta armata.

I comportamenti sub 1) e sub 2) realizzano una dissociazione dall'organizzazione ancora in attività al momento dell'arresto dell'associato. Il comportamento sub 1) concreta una forma di collaborazione, essendo evidente che in pratica non è altrimenti possibile, dal carcere, incidere sull'attività criminosa dell'associazione se non fornendo agli inquirenti indicazioni utili per prevenire l'attività. Chi può e vuole collaborare nelle forme previste dall'attuale legislazione usufruirà perciò anche dei benefici previsti dalla proposta. Senonché, il presupposto da cui parte la proposta è che la collaborazione non ha più oggi, sulla sconfitta definitiva del terrorismo, l'incidenza che aveva ieri; e d'altra parte che è maturato il momento in cui a quella sconfitta può dare un notevole contributo la sola dissociazione.

A questo presupposto è coerente l'assegnare un significato di dissociazione alla collaborazione parziale, limitata cioè alla indicazione di elementi utili per impedire l'ulteriore attività criminosa dell'organizzazione. Questa forma di collaborazione è da un lato utile ai fini investigativi e dall'altro lato è sicuramente significativa di un atteggiamento di dissociazione.

Esula invece ogni forma di collaborazione dall'ipotesi sub 2).

Chi, dopo aver appartenuto ad una organizzazione fino al suo arresto, non voglia o non possa collaborare, potrà tenere il comportamento previsto sub 2) differenziando la sua condotta in carcere o nel processo da coloro che continuano a rivendicare l'appartenenza all'organizzazione. Ai fini di tale comportamento potranno essere valutati, per esempio, l'invito alla diserzione dall'organizzazione, la critica della stessa, la confessione autocritica della propria esperienza. A questo proposito va rilevato che la protesta di innocenza, cioè di estraneità all'organizzazione e ai suoi crimini, non può essere valutata come una situazione di sfavore per l'imputato. La protesta di innocenza, che è una forma elementare e legittima di manifestazione del diritto di difesa, non può essere equiparata alla rivendicazione dei propri crimini, di cui è l'esatto contrario. Nei congrui casi, anzi, la protesta di innocenza, in quanto implichi una presa di distanza dall'attività criminosa, potrebbe, in concorso con altre circostanze di significato dissociativo, essere addirittura valutata positivamente ai fini della dissociazione.

Questa osservazione appare particolarmente pertinente per la situazione sub 3) nei casi in cui riflette la posizione di chi non ammette che la propria esperienza politica possa essere giuridicamente qualificata come criminosa. Questa protesta di innocenza «in diritto», pur se riconosciuta infondata dal giudice (se fosse ritenuta fondata non si porrebbe un problema di benefici, dovendosi procedere all'assoluzione), potrebbe essere valutata come uno tra gli elementi da cui desumere una situazione di dissociazione.

Va considerato infatti che, chi esclude il carattere criminoso della propria esperienza politica e non riconosce quindi natura criminosa al gruppo in cui ha militato, non può da esso dissociarsi; può però dissociarsi, cioè prendere le distanze, criticare, pretendere di dimostrare di non aver

mai condiviso o anzi di aver avversato e di avversare l'ipotesi politica e la pratica della lotta armata.

La compatibilità tra innocenza e dissociazione è d'altra parte incontestabile almeno in un caso: quando l'imputato - che si sia proclamato innocente - venga assolto dal reato associativo e condannato per il reato specifico. E' ovvio che il giudice non potrebbe in questo caso negargli i benefici per il solo fatto che ha accertato la sua innocenza in relazione al reato associativo.

Naturalmente il giudice, nell'accertamento di presupposti per l'applicazione dei benefici, procederà ad una valutazione globale del comportamento dell'imputato, utilizzando tutti i criteri previsti dalla legge che possono tra loro cumularsi ed integrarsi.

Per coloro che al momento dell'identificazione abbiano scelto la latitanza (in Italia o all'estero), resta valido il criterio del ritiro dall'organizzazione, essendo ciò possibile spontaneamente anche in quelle situazioni; potranno tuttavia, se del caso, soccorrere anche gli altri criteri.

Pur non prevedendo la proposta la consegna all'autorità come necessario presupposto per l'applicazione dei benefici, è chiaro tuttavia che la spontanea consegna dell'imputato latitante costituirà un oggettivo elemento valutabile dal giudice ai fini dell'accertamento della situazione di dissociazione. D'altra parte, in mancanza di consegna all'autorità, particolare cautela sarà necessariamente adottata dal giudice nella valutazione di altri elementi da cui si possa oggettivamente desumere l'esistenza della situazione di dissociazione.

Va sottolineato comunque che è estranea alla proposta l'ipotesi di dissociazione per mera dichiarazione. I comportamenti previsti come rilevanti ai fini dei benefici hanno una loro obiettività e richiedono comunque la manifestazione di un atteggiamento di continuità nella critica o nell'avversione al terrorismo che costituisce di per sé un fatto che contribuisce all'isolamento e alla liquidazione del fenomeno.

Se non è sufficiente, la dichiarazione di dissociazione non è stata neppure prevista come necessaria. Non è una formale abiura - che può essere meramente strumentale - ma l'effettivo ripudio della lotta armata che fonda la prognosi favorevole al recupero dell'imputato alla vita della società democratica. D'altra parte un momento dichiarativo della propria dissociazione ricorrerà necessariamente in alcuni passaggi dell'iter processuale. L'imputato, infatti, quando si avvanzerà a chiedere la libertà provvisoria o l'applicazione della causa di non punibilità, non potrà fare a meno di evidenziare i suoi comportamenti di dissociazione.

Sul piano processuale (articolo 4) la proposta prevede, con un ritorno alla legislazione «ordinaria», la possibilità di concessione della libertà provvisoria e il ripristino dei termini di custodia preventiva previsti dal codice di procedura penale.

Si è previsto che ai fini della concessione della libertà provvisoria il giudice istruttore possa accertare la sussistenza dei comportamenti previsti dall'articolo 3.

L'articolo 5 ovvia ai casi in cui l'imputato risponda per reati specifici davanti ad un giudice diverso da quello davanti al quale risponde del reato associativo. Sarebbe invero iniquo escludere dal trattamento di favore coloro che, per mere vicissitudini processuali, rispondono davanti a giudici diversi.

Il presupposto per l'applicazione della normativa prevista dalla proposta è - come si è visto - il venir meno del legame tra imputato ed associazione o l'estinzione dell'associazione stessa.

Restano perciò esclusi dai benefici coloro che rispondono di reati specifici non connessi con reati associativi. In particolare non potranno beneficiare della libertà provvisoria prevista dall'articolo 4.

Ma, il ripristino generale della facoltà del giudice di concedere la libertà provvisoria, con conseguente abrogazione dell'articolo 1 della legge 22 maggio 1975, n. 152, nonché dell'articolo 8 della legge 6 febbraio-1980, n. 15, pone un problema politico e legislativo più generale,

comportando un nuovo confronto sulla residua opportunità delle restrizioni a detta facoltà. Nella proposta non si è ritenuto di poter affrontare questa non semplice questione e va peraltro sottolineata l'opportunità di un tempestivo esame - preferibilmente congiunto all'esame della presente proposta di legge - delle iniziative legislative già presentate in Parlamento e dirette al ripristino della normativa vigente in materia prima del 1975.

La proposta non affronta il problema della detenzione, delle possibili forme di recupero e reinserimento alla vita democratica attraverso il riconoscimento di spazio e funzioni a forme di organizzazione democratica dei detenuti e degli internati e attraverso forme di ammissione al lavoro esterno. Ciò, ovviamente, non per sottovalutare la rilevanza del problema e la sua complementarità nel favorire il processo di dissociazione da trascorse esperienze terroristiche, bensì per un criterio di omogeneità della materia trattata nella proposta di legge. È auspicabile che possa avviarsi un ampio dibattito in merito a proposte di legge su questi temi, già presentate (n. 2837, Galli ed altri; n. 3618, Mannuzzu ed altri).

Gli articoli 6, 7, 8, 9 ricalcano il testo degli articoli 4, 7, 8, 9, della legge n. 304 del 1982, riferendo ovviamente la normativa in essi contemplata agli imputati la cui connotazione è stata delineata nell'articolo 3 della proposta di legge.

Infine, l'articolo 10 stabilisce il termine temporale di applicazione della presente proposta di legge: si tratta pur sempre di legislazione non ordinaria e, quindi, è necessario stabilire un termine sia per quanto riguarda la commissione dei reati o la loro permanenza, sia per quanto riguarda l'assunzione di comportamenti inequivoci (articolo 3) da cui dipendono i benefici in essa previsti.

Il termine di centottanta giorni costituisce un ulteriore margine temporale concesso a coloro che non abbiano già maturato la situazione di dissociazione al momento di entrata in vigore della legge.

## PROPOSTA DI LEGGE.

### Art. 1.

Non sono punibili coloro che si dissociano dall'attività criminosa, dopo aver commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, uno o più fra i reati previsti dagli articoli 270, 270 bis, 304, 305 e 306 del codice penale, nonché, in connessione con essi, i reati concernenti armi, munizioni od esplosivi, con le sole eccezioni per le ipotesi di importazione, esportazione, rapina e furto, i reati di cui ai capi II, III e IV del titolo VII del libro II del codice penale, i reati di cui agli articoli 303 e 414 del codice penale, nonché il reato di cui all'articolo 648 del codice penale avente per oggetto armi, munizioni, esplosivi, documenti. Non sono altresì punibili coloro che abbiano commesso i reati di cui agli articoli 307, 378 e 379 del codice penale nei confronti delle persone di cui alle lettere a) e b) del successivo articolo 3.

### Art. 2.

Agli imputati di cui all'articolo 1, per i reati diversi da quelli in esso previsti, commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale non si applica l'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, e la pena è diminuita.

### Art. 3.

Ai fini dei due precedenti articoli sono da considerarsi dissociati dall'attività criminosa:

a) coloro che siano imputati di aver costituito, promosso, organizzato, diretto una banda o una

associazione ovvero di aver partecipato ad esse, quando risulti che la banda o l'associazione si sia disciolta ancor prima della loro assunzione della qualità di imputato o indicato;

b) coloro che siano imputati di aver costituito, promosso, organizzato, diretto una banda o una associazione ovvero di aver partecipato ad esse, quando risulti, sulla base di circostanze oggettive e, in particolare, del tempo trascorso tra la cessazione della partecipazione al reato e l'assunzione della qualità di imputato o indiziato, si siano ritirati dall'associazione o dalla banda e non abbiano comunque commesso successivamente al recesso dall'accordo altri reati per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale;

c) coloro che siano imputati di aver costituito, promosso, organizzato, diretto una banda o una associazione ovvero di aver partecipato ad esse e, successivamente alla loro assunzione della qualità di imputato o di indiziato, si adoperino efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato o per impedire la commissione di reati connessi ai sensi dell'articolo 61 n. 2 del codice penale, ovvero abbiano comunque tenuto un comportamento oggettivamente incompatibile con il permanere del vincolo associativo ovvero risulti da circostanze inequivoche che si siano altrimenti dissociati dal tipo di attività criminosa loro contestata.

#### Art. 4.

Nei casi di cui agli articoli precedenti non si applica il prolungamento dei termini di durata massima della custodia preventiva di cui all'articolo 10 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, e può essere concessa la libertà provvisoria, quando il giudice, tenuto conto della personalità dell'imputato, anche desunta dalle modalità della condotta, nonché dal comportamento processuale, possa fondatamente ritenere che si asterrà dal commettere reati che pongano in pericolo le esigenze della collettività.

Ai fini del presente articolo la univocità ed attualità della condotta di cui al precedente articolo 3 può essere accertata dal giudice istruttore.

#### Art. 5.

Ai fini dell'applicazione degli articoli 2 e 4, la situazione di dissociazione di cui all'articolo 3 può essere accertata anche dal giudice che procede separatamente per reati specifici.

#### Art. 6.

Quando contro la stessa persona sono state pronunciate più sentenze di condanna per reati diversi, per ciascuno dei quali siano state applicate le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2, non si applica l'articolo 80 del codice penale e la pena da irrogare si determina aggiungendo alla pena più grave una pena pari alla quinta parte di ciascuna delle pene inflitte per gli altri reati fino ad un massimo complessivo di ventidue anni.

Per le pene accessorie si applica l'articolo 79 del codice penale.

Se le condanne sono state pronunciate da giudici diversi, provvede il pubblico ministero presso il giudice che ha pronunciato la condanna più grave o, in casi di pari gravità, presso il giudice che ha pronunciato l'ultima condanna.

Si applicano il secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 582 del codice di procedura penale.

#### Art. 7.

Nei casi previsti dall'articolo 3, fermo restando quanto disposto dagli articoli 164, primo, secondo e terzo comma, 165, 166 e 168 del codice penale, il giudice, nel pronunciare la

sentenza di condanna a pena detentiva non superiore a quattro anni e sei mesi, se il reato è stato commesso dal minore di anni diciotto, a quattro anni, se il reato è stato commesso da persona in età inferiore ad anni ventuno o superiore ad anni settanta, ed a tre anni e sei mesi in ogni altro caso ovvero a pena pecuniaria che, sola o congiunta alle dette pene detentive e convertita a norma di legge, priverebbe della libertà personale per un tempo non superiore a quello sopra rispettivamente indicato, può ordinare che l'esecuzione della pena rimanga sospesa per il termine di dieci anni se la condanna è per delitto e di cinque anni se la condanna è per contravvenzione.

La sospensione condizionale può essere concessa una seconda volta purché la pena da infliggere, cumulata con quella irrogata nella condanna precedente, non superi i limiti indicati dal primo comma.

#### Art. 8.

In deroga alle disposizioni dell'articolo 176 del codice penale, il condannato a pena detentiva per uno o più reati che, rientrando in uno dei casi previsti dall'articolo 3, abbia tenuto, durante l'esecuzione della pena, un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento, può essere ammesso alla liberazione condizionale se ha scontato metà della pena inflittagli.

La disposizione di cui al comma precedente si applica anche se la condanna è intervenuta prima dell'entrata in vigore della presente legge e il condannato ha tenuto uno dei comportamenti previsti dall'articolo 3.

Per la concessione della liberazione condizionale di cui ai precedenti commi è competente la corte d'appello nel cui distretto è compreso il giudice che ha pronunciato l'ultima sentenza di condanna.

#### Art. 9.

La liberazione condizionale prevista dall'articolo precedente è revocata in ogni tempo se la persona liberata commette successivamente un delitto non colposo per il quale la legge prevede la pena di reclusione superiore nel massimo ai quattro anni.

#### Art. 10.

Le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 si applicano solo ai reati che siano stati commessi o la cui permanenza sia iniziata entro il 9 marzo 1983, purché i comportamenti previsti dall'articolo 3, cui è condizionata la loro applicazione, vengano tenuti entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

\*

[Decaduta la proposta n. 3983, a causa della fine anticipata della legislatura (elezioni politiche giugno 1983), un disegno di legge identico viene ripresentato nel primo mese della nona legislatura da un gruppo di deputati dei quali Fiandrotti è il primo firmatario (proposta di legge n. 47 della Camera dei Deputati, del 12 luglio 1983).

Successivamente l'iniziativa sulla dissociazione riparte dal Senato con il disegno di legge n. 221 comunicato alla presidenza il 12/10/83 da diciassette senatori tra i quali De Martino, Bonifacio, Vassalli e Giugni.

Il testo ha alcune differenze rispetto a quello della proposta n. 3983, sulla base di «indicazioni e suggerimenti emersi nel dibattito».

Va segnalato che il punto maggiormente esposto a critiche è la lett. c) dell'art. 3 (di contenuto

identico all'art. 3 della proposta n. 3983), dove si delinea la figura del dissociato «successivamente alla assunzione della qualità di imputato o di indiziato» (vedi anche il passo della relazione nel quale è illustrata tale figura)].

## NUOVE MISURE PER LA DIFESA DELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ATTRAVERSO LA DISSOCIAZIONE DAL TERRORISMO (Senato, n. 221 del 12-10-83).

ONOREVOLI SENATORI - Nella passata legislatura è stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge volta a favorire il fenomeno della dissociazione dal terrorismo anche senza collaborazione con l'accusa. La proposta di legge (n. 3983, Boato ed altri) fu iniziativa di un largo schieramento di deputati appartenenti a diversi Gruppi parlamentari ed ha costituito elemento di confronto di notevole risonanza nell'ambito sia degli operatori del diritto sia di quanti hanno più direttamente dibattuto i problemi connessi alla lotta al terrorismo e alla difesa dell'ordinamento costituzionale.

Le constatazioni da cui muoveva quella iniziativa erano:

- a) la sconfitta politica e militare delle organizzazioni terroristiche non inficiata dall'esistenza di spezzoni residuali di bande clandestine di cui peraltro si sottolineava l'incapacità di ripresa e di reclutamento in presenza di una crisi interna del progetto terroristico;
- b) l'esistenza di una consistente area di dissociati - intendendosi con questa espressione un arco variegato e molteplice di posizioni (da chi si protesta innocente, agli imputati minori che hanno avuto coinvolgimenti solo marginali in vicende terroristiche, a quanti, infine, hanno maturato in carcere o nella latitanza una rottura definitiva con il passato terroristico). Di tale area si dava allora una valutazione di notevole consistenza numerica, in ogni caso superiore sia a quella costituita dai collaboratori cosiddetti «pentiti», sia a quella degli «irriducibili».

Appare ai proponenti che i mesi intercorsi tra il 9 marzo 1983 (data di presentazione alla Camera dei deputati della suddetta proposta) ed oggi abbiano confermato tali valutazioni e rafforzato l'interesse delle istituzioni ad accelerare il processo di distacco dal proprio passato terroristico da parte dei protagonisti dell'eversione politica di questi anni. La prima constatazione trova infatti una ulteriore conferma nell'inesistenza di sintomi di consistente riaggregazione attorno ad una nuova progettualità terroristica: i gravissimi - seppur rari - episodi registrati nel 1983, lungi dal testimoniare l'esistenza di una possibilità di ripresa della strategia armata, sono stati proprio gli inequivoci segni di questa ormai definitiva crisi. Crisi che è ovviamente compito delle istituzioni favorire e rendere irreversibile. Ma anche la seconda constatazione di allora ha trovato significative conferme sia nelle posizioni espresse dall'interno delle carceri che nei comportamenti processuali, sempre più frequentemente volti all'accettazione del confronto dibattimentale e, in tale sede, all'esplicazione di un'autocritica serrata dell'esperienza trascorsa, pur nel rifiuto dell'assunzione di un atteggiamento collaborativo con l'accusa.

La valutazione politica che necessariamente se ne trae è che in presenza di questa situazione di fatto, ben diversa da quella che consigliò a suo tempo il legislatore ad adottare provvedimenti di favore per i terroristi «pentiti», una strategia razionale di lotta al terrorismo e insieme di civile recupero di quanti hanno rotto o intendono rompere con il terrorismo non solo comporta, ma in gran parte si identifica con una politica legislativa diretta ad estendere e a rafforzare l'area della dissociazione. E' infatti facile capire come in una fase come l'attuale la dissociazione rappresenti un segno e insieme un fattore di crisi politica del terrorismo, del quale attesta e favorisce, per le

sue dimensioni massicce, il crollo di motivazioni politiche non riconducibili ai ben noti meccanismi settari di ricatto e di intimidazione mafiosa. Anche perché, assai più del pentitismo attivo, che è sempre per sua natura una scelta individuale legata alla specifica storia personale del «pentito», la dissociazione può avere il carattere di una scelta e di una posizione politica collettiva, dotata come tale di maggiore capacità di influenza, di persuasione e soprattutto di delegittimazione interna del terrorismo.

Necessità ed urgenza di incoraggiare e favorire il processo di dissociazione dalla lotta armata sono state anche autorevolmente sottolineate di recente dallo stesso direttore generale degli istituti di prevenzione e pena. La stessa necessità si avverte negli sforzi interpretativi di alcune corti d'assise, che hanno saputo trovare nella pur carente normativa in vigore gli strumenti per dare rilevanza attenuante della responsabilità penale alle situazioni meramente dissociative che si sono trovate a giudicare (seconda corte d'assise di Torino, sentenza n. 23/82 nel procedimento contro Albesano e altri). Altre corti hanno esplicitamente testimoniato la crescente attesa che il dibattito di questi mesi ha creato per una normativa che preveda forme di attenuazione di responsabilità penale per i casi di dissociazione senza collaborazione. Valga per tutte la corte d'assise di Genova che, nella sentenza nel procedimento contro la locale colonna delle Brigate rosse, afferma: «Si può auspicare per i dissociati un nuovo intervento legislativo che costituisca un ponte di passaggio tra la normativa premiale e il ripristino della normalità istituzionale nel settore, con il superamento della legislazione d'emergenza. In questa linea si colloca - è un dato di cronaca che pare opportuno riferire - la proposta di legge n. 3983 presentata il 9 marzo 1983 in Parlamento da 48 deputati di diverse forze politiche» (corte di assise di Genova, sentenza del 9 aprile 1983 nel procedimento contro Marzocchi e altri).

Del resto l'originario disegno di legge, da cui doveva poi nascere la legge 29 maggio 1982, n. 304, già prevedeva attenuazioni di responsabilità anche nei casi di mera dissociazione.

L'utilità della collaborazione ai fini investigativi, in un contesto di persistente attacco terroristico, motivò allora un emendamento che esclude i benefici per le situazioni di mera dissociazione.

Oggi, quelle motivazioni non hanno ragione di porsi: le grandi inchieste sul terrorismo sono ormai concluse, innumerevoli sono state le confessioni e le collaborazioni già rese, una gran parte degli imputati detenuti o ha rivestito ruoli minori o ha ormai ben poche informazioni da fornire e in ogni caso non avrebbe senso pretendere da essi informazioni che non posseggono.

Questa valutazione ha, del resto, determinato il legislatore e non riproporre un'ulteriore incentivazione alla collaborazione e conseguentemente a non ritenere necessaria la proroga della legge 29 maggio 1982, n. 304. Un residuo trattamento di favore per i collaboratori con l'accusa permane comunque in virtù dell'articolo 4 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15.

Le misure di legge che qui si propongono non hanno carattere premiale, se non in piccola parte, e accolgono, rispetto all'originario testo presentato alla Camera dei deputati nella passata legislatura, indicazioni e suggerimenti emersi nel dibattito che la proposta di legge ha suscitato.

L'articolo 1 prevede, nei casi di accertata situazione di dissociazione (elencati nel successivo articolo 3), la non punibilità per i reati associativi per i connessi reati «strumentali», nonché per i reati di favoreggiamento e assistenza. Si tratta degli stessi reati per i quali la non punibilità è già prevista dall'articolo 1 della legge 29 maggio 1982, n. 304.

In ovvia coerenza con l'oggetto della proposta, per la non punibilità non è richiesta alcuna forma di collaborazione.

La limitazione della non punibilità agli imputati che rispondono solo di reati associativi - e, in concorso con essi, di reati strumentali di minore gravità concernenti le armi - trova giustificazione nella considerazione di una diversità tra chi abbia semplicemente svolto una

attività penalmente illecita nell'ambito dell'organizzazione e chi invece, oltre a tale attività genericamente associativa, abbia concorso nella commissione di uno o più delitti specifici. Per il favoreggiamento e l'assistenza la non punibilità è limitata alle attività prestate in favore delle persone che, al momento del favoreggiamento o dell'assistenza, avevano già realizzato o erano in via di realizzare le condizioni per la non punibilità del reato associativo e dei reati strumentali da essi commessi. Sarebbe stato invero iniquo, da un punto di vista oggettivo, punire il favoreggiatore di una persona che già versava in una situazione cui la legge ricollega la non punibilità. Ma anche dal punto di vista soggettivo appare giustificata la concessione del beneficio verso chi ha svolto attività di favoreggiamento o assistenza in favore di persone che non appartenevano più ad alcuna organizzazione eversiva o terroristica. Altrettanto non può invece dirsi per chi spieghi attività di favoreggiamento o assistenza in favore di persone che solo successivamente si sarebbero dissociate dall'organizzazione eversiva o terroristica. Perciò la non punibilità per i reati di cui agli articoli 307, 378 e 379 è prevista soltanto in connessione con le situazioni di cui alle lettere a) e b), con esclusione della lettera c), del successivo articolo 3.

L'articolo 2 prevede, nei casi di accertata situazione di dissociazione (definita nel successivo articolo 3), l'eliminazione dell'aggravante di cui all'articolo 1 del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, e l'introduzione di una attenuante per i reati commessi in connessione all'attività associativa, dalla quale risulti che l'imputato abbia maturato un'inequivoca situazione di dissociazione [...].

[L'illustrazione degli articoli è sostanzialmente identica alla proposta n. 3983: vedi sopra].

## DISEGNO DI LEGGE.

### Art. 1.

Non sono punibili coloro che, dopo aver commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, uno o più fra i reati previsti dagli articoli 270, 270-bis, 304, 305 e 306 del codice penale e non avendo concorso alla commissione di alcun reato connesso all'accordo, alla associazione o alla banda, si dissociano dall'attività criminosa.

Non sono parimenti punibili coloro che, sussistendo le condizioni di cui al precedente comma, abbiano commesso i reati connessi concernenti armi, munizioni od esplosivi, con le sole eccezioni per le ipotesi di importazione, esportazione, rapina e furto, i reati di cui ai capi II, III e IV del titolo VII del libro II del codice penale, i reati di cui agli articoli 303 e 414 del codice penale, nonché il reato di cui all'articolo 648 del codice penale avente per oggetto armi, munizioni, esplosivi, documenti.

Non sono altresì punibili coloro che abbiano commesso i reati di cui agli articoli 307, 378 e 379 del codice penale nei confronti delle persone di cui alle lettere a) e b) del successivo articolo 3.

### Art. 2.

Per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, agli imputati che si dissociano dall'attività criminosa non si applica l'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, e la pena è diminuita.

[Gli articoli 3-11 sono identici ai corrispondenti articoli della proposta di legge n. 3983 (vedi supra)].

Nello stesso arco di tempo (estate 1983) un gruppo di giuristi milanesi elabora un testo che viene discusso all'interno di Democrazia Proletaria (pubblicato in «Critica del diritto», n. 33, p. 65 segg.).

I suoi caratteri principali sono i seguenti:

- abrogazione delle norme più manifestamente speciali introdotte negli anni della c.d. emergenza;
- riduzione di una serie di aspetti di inutile afflittività del carcere, all'interno di una prospettiva di rispetto dei principi costituzionali in materia;
- concreta formulazione di una proposta di amnistia ed indulto per reati politici.

E' la prima dimostrazione della possibilità tecnica di una soluzione legata alla «obiettività» dei fatti contestati e non all'atteggiamento soggettivo del singolo imputato o detenuto. Mentre la questione della maggiore o minore ampiezza è, come sempre in questi casi, di stretta competenza del potere politico ed è legata alla distanza nel tempo dei fatti ai quali vanno applicati amnistia ed indulto.

Il disegno di legge sostanzialmente contiene due tipi di provvedimenti: uno relativo ad abrogazioni e modifiche di norme (artt. 1-15) ed uno di amnistia ed indulto (l'art. 16 che contiene per intero i tredici articoli della legge di delega al Presidente della Repubblica, secondo una tecnica di formulazione riscontrabile in precedenti amnistie)].

## SULLA ABROGAZIONE DI ALCUNE NORME DELLA LEGISLAZIONE DI EMERGENZA IN MATERIA PENALE, PROCESSUALE PENALE E CARCERARIA E SULLA CONCESSIONE DI AMNISTIA ED INDULTO PER ALCUNI DELITTI POLITICI.

ONOREVOLI COLLEGHI, - la sconfitta politica e militare, ormai irreversibile, delle organizzazioni terroristiche costituisce un dato difficilmente negabile. Se qualche «spezzone» ne resta ancora in vita, si tratta di elementi residuali e marginali che non rendono credibile una possibilità di ripresa di queste organizzazioni, soprattutto se si tiene conto del fatto che alla crisi «organizzativa» si sovrappone una ben più grave crisi ideologico-politica.

Eliminata o riportata entro limiti fisiologici la causa, non possono non essere visti con occhi diversi gli effetti.

Tra questi in primo luogo va considerata la cosiddetta «legislazione di emergenza», la quale è stata introdotta - almeno a quanto risulta da ripetute dichiarazioni pubbliche in tal senso delle varie parti politiche - soltanto come una risposta necessitata alla pericolosità delle organizzazioni terroristiche ed alla gravità dei reati da esse commessi.

Cessata questa pericolosità e, soprattutto, ridottisi grandemente di numero i reati che ne hanno costituito per molti anni l'indice più evidente, non può non porsi il problema del destino delle norme emanate, quando il pericolo era più grave, e delle persone che, in applicazione di quelle norme, si trovano in stato di carcerazione preventiva o in fase di esecuzione di pena detentiva. Vengono in considerazione a questo fine le norme di diritto sostanziale, quelle di diritto processuale e quelle sulle modalità di esecuzione della pena emanate in questi anni.

Con la proposta di legge che presentiamo intendiamo avviare il ripristino degli ordinari meccanismi della legislazione penale, abrogando o modificando, in primo luogo, quelle norme incriminatrici (o aggravanti) di recente creazione nelle quali è maggiore lo stravolgimento dei principi classici del diritto penale e riconducendo, in secondo luogo, la carcerazione preventiva e talune modalità del regime di esecuzione delle pene all'interno dei limiti di «ragionevolezza» e

di legittimità costituzionale. Elementari considerazioni di eguaglianza rendono inoltre necessaria la delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia ed indulto, al fine, tra l'altro, di attenuare il carico di pene inflitte durante la vigenza delle norme abrogate.

La esigenza di rimuovere gli effetti perversi più gravi che la legislazione della emergenza ha avuto nell'ordinamento giuridico del nostro paese è stata già sentita da un ampio numero di deputati, appartenenti a diversi schieramenti politici, i quali nella scorsa legislatura hanno presentato un disegno di legge (n. 3983, primo firmatario Boato) contenente «nuove misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale attraverso la dissociazione dal terrorismo».

Un disegno di legge identico è stato ripresentato anche nella attuale legislatura (primo firmatario Fiandrotti).

Questo disegno di legge, che parte dalla esigenza, giusta, di riportare alla «normalità» un sistema penale e processuale penale in gran parte diventato «anormale», offre tuttavia una risposta sbagliata.

Invece di abbandonare una volta per sempre il terreno della legislazione «in deroga» ai principi generali della quale si è fatto ampio uso negli ultimi anni, il disegno di legge del quale ci stiamo occupando continua nel solco della «deroga», anche se questa volta essa dovrebbe operare non «a carico» degli imputati, ma a vantaggio degli stessi.

La nozione di «dissociazione», che informa il progetto di legge in questione, a ben guardare, costituisce una ulteriore espressione della tendenza «pentitistica» che non pochi effetti deleteri ha avuto sul sistema penale del nostro paese.

Accanto ai macro-pentiti, premiati in misura abnorme dalla legislazione esistente, il disegno di legge in questione introduce una categoria, consequenziale, di micro-pentiti.

Indubbiamente le due categorie sul piano etico possono essere diverse ed affondare le loro origini in terreni alquanto lontani tra loro.

Così, mentre il «pentito», almeno nella versione «macro» finora affermata, è colui che ha contribuito, con le informazioni fornite alle autorità di polizia giudiziaria, a smantellare l'organizzazione terroristica, ne ha fatto arrestare un numero consistente di seguaci eccetera, ottenendo in cambio abnormi sconti di pena (molti pluriomicidi confessi sono già in libertà a questo titolo), il «dissociato», in molti casi, si muove su prospettive diverse: è o può essere un soggetto che non crede più nella sua passata esperienza e non esita a dichiararlo pubblicamente eccetera.

Ma le differenze etiche non sono sempre traducibili in termini giuridici. Se è vero che la dissociazione può ben esprimersi anche soltanto nella «confessione» critica della propria esperienza, nella critica della organizzazione terroristica alla quale si è appartenuti eccetera, non è affatto escluso che essa si esprima in qualche cosa di più, che sfoci ad esempio in una vera e propria collaborazione con gli inquirenti, anche se di importanza assai minore di quella fornita dai «grandi pentiti».

La stessa relazione che accompagna il disegno di legge del quale ci stiamo occupando lo riconosce del resto onestamente quando afferma che il progetto ha anche esso un carattere innegabilmente «premierale», anche se ridotto rispetto alla legge sui pentiti.

E' questa «premieralità», sia pure attenuata, che sembra inaccettabile per un sistema penale liberal-democratico.

Principio fondamentale di un sistema penale di questo tipo è che le azioni (le «condotte criminose») devono essere valutate nella loro consistenza oggettiva e che una importanza di gran lunga minore deve essere attribuita all'atteggiamento soggettivo successivo alla condotta stessa dell'evento.

Di questo atteggiamento si potrà tener conto nei limiti previsti dalla parte generale del codice

penale, ma in nessun caso esso potrà servire per attenuare ulteriormente, al di là di quei limiti, la responsabilità penale.

La introduzione di schemi premiali nel sistema penale appare dunque pericolosa sotto più di un aspetto.

In primo luogo essa, nella sua versione più estesa, sottrae alla giusta punizione persone che sono ree confesse di gravissimi reati (non tanto paradossalmente è stato osservato che i «grandi pentiti» sono gli unici responsabili di omicidi finora riconosciuti tali al di là di «ogni ragionevole dubbio!»).

Indubbiamente questo effetto perverso è destinato a prodursi in misura assai minore nel caso della dissociazione in quanto essa non mira a rimettere in libertà persone che abbiano commesso delitti gravissimi in cambio di notevoli apporti di collaborazione con gli organi inquirenti, ma soltanto a consentire il «recupero» di persone non responsabili di fatti di sangue o comunque di reati assai gravi.

Ciononostante, anche nel caso della dissociazione, gli schemi premiali presentano un consistente tasso di pericolosità.

Essi infatti reintroducono l'elemento soggettivo del «pentimento» (anche se esso, in questo caso, è o dovrebbe essere assai più autentico di quelli dei «grandi pentiti», per i quali più che l'atteggiamento psicologico individuale ha contato la messe di informazioni fornite) in un sistema penale, quale quello di stampo liberale, nato e formatosi nella lotta anche contro elementi di questo tipo (il processo della inquisizione romana per fatti di eresia, durato fino alla metà del Settecento, era tutto imperniato sulla ricerca e sull'ottenimento della abiura da parte dell'inquisito), che consentivano pesantissimi - ed inammissibili per il pensiero moderno - interventi sulla coscienza dei singoli.

Oltre al rischio ora indicato la dissociazione segna una svolta radicale, in peggio, rispetto a quanto risulta dalla esperienza storica dell'ultimo secolo in tutti gli stati democratico-borghesi.

La cultura giuridica penale di questi stati si è sempre mossa nel senso che, una volta cessata la pericolosità della «sovversione» politica, fosse inevitabile una pacificazione degli animi, la quale, senza sottrarre al castigo gli autori dei reati più gravi commessi per finalità politiche, sancisse la immunità per quelli meno gravi ed una riduzione di pena per quelli più gravi.

A tal fine la stessa cultura giuridica ha elaborato, alla metà dell'Ottocento, la nozione di «delitto politico» al quale applicare le tecniche di pacificazione in questione.

Non è qui il caso di soffermarsi sulla secolare controversia su che cosa debba intendersi per delitto politico: in particolare se nella sua nozione rientrino o meno anche i gravi delitti comuni originati da motivi politici o gli atti di terrorismo. In ogni caso, quali che possano essere gli esiti di questa controversia sul piano teorico, fatto sta che sempre nei confronti dei «delitti politici», una volta cessato il pericolo per la pace sociale da essi rappresentato, la pacificazione è stata perseguita attraverso gli istituti della amnistia e dell'indulto.

Ed i provvedimenti di amnistia e di indulto, almeno in Italia, hanno spesso ricompreso nel loro raggio di azione non solo i delitti politici «puri», ma anche quelli «comuni», determinati in tutto o in parte da motivi politici, secondo la formula dell'art. 8 del codice penale vigente (vedi ad esempio il d.p. 11 luglio 1959 n. 460: «E' concessa amnistia per i reati politici ai sensi dell'art. 8 c.p. commessi dal 25 luglio 1943 al 18 giugno 1946»).

La tecnica della pacificazione successiva alla fine delle cause che hanno turbato l'ordine sociale, nella forma della amnistia e dell'indulto, non è del resto una tecnica soltanto italiana, ma è comune a tutti i paesi democratico-borghesi a conferma di una tendenza generale che subordina la pacificazione non all'atteggiamento soggettivo, manifestato dalle persone da «reinscrivere», nei confronti del sistema sociale esistente e dei suoi valori, ma soltanto alla accertata fine dello stato

di pericolo per questo sistema, connesso con la condotta delle persone in questione. Le quali, in definitiva, possono anche continuare a pensare che il loro comportamento anteriore non era sbagliato, senza che questo possa impedire che anche ad essi si applichino i provvedimenti di clemenza.

Questi provvedimenti infatti sono espressione e manifestazione della forza dell'ordine sociale esistente che ha vinto la sua battaglia contro coloro che lo minacciavano, non della debolezza o della crisi psicologica di questi ultimi, il cui coinvolgimento interiore, come tutti i convincimenti di questo tipo, è e non può non essere estraneo agli interessi ed alle preoccupazioni dello stato. Va rilevato a questo riguardo che, se qualche volta nella storia dei «reati di stato» si è fatto riferimento al «pentimento», questo è avvenuto soltanto in relazione al momento consumativo del reato o ad una fase immediatamente successiva, ma mai per escludere in una fase più tarda la sua punizione (ad esempio in alcuni casi coloro che hanno preso parte alla preparazione o all'inizio di esecuzione di un reato di stato sono esenti da pena se, in certe condizioni, hanno fatto conoscere alle autorità i fatti relativi o hanno prestato il loro concorso all'arresto di altri colpevoli. E certe legislazioni sono andate anche più lontano per ciò che concerne il «pentimento attivo», esentando da ogni pena coloro che, in materia di crimini contro la personalità dello stato, di loro iniziativa e prima che l'atto sia stato scoperto, abbiano abbandonato i preparativi o l'inizio di esecuzione o abbiano paralizzato le conseguenze dei loro atti o degli atti di altre persone che abbiano agito insieme a loro (vedi su ciò P. Nocito, voce "Alto Tradimento", in «Il Digesto Italiano», capo quarto; Vespasian Pella, "La répression des crimes contre la personnalité de l'État" in «Recueil des cours», 1930, tomo 33, p. 759).

Le tecniche del tipo amnistia ed indulto, in definitiva hanno dalla loro ragioni sostanziali, esperienza storica e universalità di impiego.

E' nel ricorso ad esse pertanto che deve essere ricercata e trovata la via per uscire dagli anni dell'emergenza contro il terrorismo della recente storia italiana.

A questo proposito va rilevato ancora che l'amnistia e l'indulto che proponiamo, dato il loro carattere esclusivamente politico, non possono essere oggetto di quella critica diffusa che denuncia l'eccessivo numero e frequenza dei provvedimenti di clemenza del legislatore italiano. E' sufficiente a questo riguardo ricordare che l'ultima amnistia avente ad oggetto specifici reati politici è stata concessa tredici anni fa, nel 1970, a seguito delle agitazioni sindacali e studentesche di quegli anni.

Titolo primo.

Con gli artt. 1 e 2 vengono abrogate delle norme che, introdotte con la c.d. legislazione dell'emergenza, costituiscono la più grave e preoccupante alterazione dei meccanismi ordinari di funzionamento del sistema penale.

Sono state create infatti delle ipotesi di reato che, come rilevato da autorevoli studiosi, accentuando l'aspetto di finalità soggettiva della condotta, finiscono con il privilegiare le motivazioni delle idee personali e politiche dell'«agente» rispetto alla materialità e oggettiva gravità del fatto commesso, che passa così relativamente in secondo piano come fondamento e misura della pena da infliggere.

Questa «soggettivizzazione» dei reati (con riflessi poi anche sulle pene) è stata in particolare realizzata attraverso, da un lato, la creazione dell'aggravante generale della finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento costituzionale, che comporta l'aumento di pena della metà per qualsiasi reato al quale fosse applicata, e, dall'altro, di nuove ipotesi di reato che duplicano

fattispecie già esistenti nel codice penale caratterizzandole sempre con le finalità di terrorismo e di eversione e con forti aumenti di pene (l'art. 270 bis rispetto all'associazione sovversiva di cui all'art. 270, l'art. 280 rispetto ai reati contro la persona, l'art. 289 bis rispetto al reato di sequestro di persona).

Di conseguenza, dopo le proposte abrogazioni, i comportamenti previsti da quei reati «duplicanti» rimangono sanzionati penalmente dalle ordinarie ipotesi previste dal codice penale per il sequestro di persona, per il tentato omicidio, per le lesioni personali eccetera.

Altra innovazione dell'emergenza, che viene abrogata con gli art. 1 e 2 della presente legge, è stata quella di rendere «rigido» il sistema delle circostanze del reato togliendo al giudice, per i soli reati politici, la possibilità di effettuare il giudizio di equivalenza o prevalenza delle circostanze attenuanti, derogando in questo modo ai principi stabiliti dalla normativa che, nel 1974, ha regolato in via generale il concorso di circostanze e producendo un obbligo per le corti di penalizzazione non graduabile.

Le norme abrogate sono state nel complesso introdotte per i soli reati a contenuto politico (un vero e proprio «diritto speciale») sulla base di esigenze propagandistiche e di assicurazione della pubblica opinione che, se un senso potevano avere all'epoca della loro creazione, oggi non ne hanno più alcuno. La mutata situazione attuale, ed in particolare la sconfitta politica e militare del terrorismo, rendono anzi urgente la loro eliminazione dall'ordinamento giuridico onde evitare che si consolidino e propaghino pericolosamente in esso.

Con la presente legge non si instaura un trattamento di favore per chicchessia, ma si comincia a ripristinare (i guasti dell'emergenza sono ampi e richiederanno più di un intervento legislativo «normalizzatore») un più equilibrato sistema di pene e gli ordinari poteri della magistratura nella graduazione delle stesse in relazione alle circostanze del reato.

L'art. 3 introduce un'ipotesi di circostanza attenuante per quegli imputati i quali, all'interno di un'associazione sovversiva, gruppo cospirativo o banda armata, abbiano soltanto svolto un ruolo marginale.

La necessità di tale previsione, che per certi versi ricalca l'analoga norma (art. 114 primo comma c.p.) dettata per il concorso di persone - anche se il campo di applicazione della nuova prescrizione è più ampio, in considerazione della diversa natura dei reati in questione (di qui la diversa terminologia) - è derivata sia dall'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 311 c.p., che ha limitato la concessione di tale attenuante all'ipotesi in cui sia stata di lieve entità l'attività complessiva dell'associazione sovversiva, gruppo cospirativo o banda armata e non quella del singolo imputato, sia dall'interpretazione giurisprudenziale sulla divisione dei ruoli all'interno di tali organizzazioni, che ha privilegiato il tipo di apporto rispetto all'attività effettivamente svolta. Con l'art. 4 viene abrogato l'art. 4 della legge 8/8/77, n. 533 che rientra in quella linea di politica criminale, alla quale si è fatto cenno prima, che porta a forti aumenti, a fini «propagandistici», di pene per fatti di grave allarme sociale.

Con gli artt. 5 e 6 si è provveduto a ricondurre la risposta penale a quei fatti, l'allarme destato dai quali è indiscutibile, al normale regime delle aggravanti del furto e della rapina, come anche esigenze di uguaglianza e di coerenza del sistema penale consigliano.

Con gli artt. 7, 8 e 9 si ripristina il sistema dei termini di custodia preventiva esistente prima degli aumenti previsti dalle varie leggi sull'ordine pubblico e sull'emergenza succedutesi nel corso degli anni '70, fino agli artt. 10 e 11 del d.l. 15/12/79, n. 625. È stato infine abrogato il sistema di sospensione dei termini di custodia preventiva (legge n. 296/77), che, dettato da esigenze contingenti di politica criminale, costituisce un totale stravolgimento delle finalità dell'istituto che secondo la norma abrogata può essere portato ad una ulteriore e non definita durata.

La gravità del problema della lunghezza della carcerazione preventiva è percepita con preoccupazione sia dalla cultura giuridica che dalla più vasta opinione pubblica, specie dopo clamorosi casi di cui si è occupata ripetutamente la stampa di opinione, dopo le pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo su casi provenienti dall'Italia, dopo le denunce di Amnesty International eccetera.

L'indicazione unanime è nel senso di una riduzione drastica della sua durata che deve essere ricondotta in limiti «ragionevoli» conformi alle convenzioni internazionali cui pure l'Italia aderisce.

Nell'ambito della legge che qui presentiamo gli artt. 7, 8 e 9 rappresentano le uniche modifiche al processo penale. Ciò si è reso necessario (derogando al carattere di diritto penale sostanziale della legge) a causa da un lato della caratterizzazione di vera e propria pena anticipata che la custodia preventiva, spinta ai limiti attuali, ha ormai assunto e dall'altro a causa dell'urgenza di limitare, almeno sul punto del rispetto dei diritti di libertà del cittadino inquisito (presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost.), uno degli aspetti più perversi di un sistema processuale inquisitorio la cui riforma è più che mai indilazionabile.

## Titolo secondo.

Gli articoli del titolo secondo concernono la pena nelle sue modalità di esecuzione; materia, dunque, che riguarda inscindibilmente ed inevitabilmente tutti i detenuti.

Infatti, il regime legislativo determinato dalla normativa dell'emergenza, che tende ad espandersi inquinando tutti i campi del diritto penale, ha provocato, di riflesso, un generale innalzamento dei livelli di pena comminate dalle corti.

Inoltre, per quanto riguarda il regime carcerario, la stessa legislazione speciale, in particolare con l'applicazione indiscriminata dell'art. 90 legge 354/75 e con l'illegittima creazione del circuito carcerario c.d. speciale, destinato anche ai detenuti per reati comuni, ha provocato un generale inasprimento delle condizioni detentive, anche al di fuori degli istituti di massima sicurezza.

Da ciò deriva la necessità di iniziare a porre un parziale rimedio alla predetta situazione, sia mediante la progressiva abrogazione della legislazione dell'emergenza, sia attraverso modifiche del regime delle modalità di esecuzione della pena. In definitiva, il senso delle nuove norme proposte è essenzialmente quello di adeguare la disciplina della pena al dettato costituzionale, all'interno di un sistema il quale, già prima degli inasprimenti degli ultimi anni, era caratterizzato da notevole arretratezza e rigidità.

In particolare gli artt. 10, 11, 12 abrogano l'isolamento (notturno e diurno), sia come modalità di esecuzione della pena (artt. 22 e 23 c.p.), sia come inasprimento della stessa (art. 72 c.p.). Tale istituto, infatti, appare, oltre che inutilmente vessatorio, contrario al dettato dell'art. 27 secondo comma della Costituzione, laddove prevede che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

Sarebbe auspicabile anche l'abolizione dell'isolamento previsto dall'art. 33 primo comma n. 2 della legge 354/75, da effettuarsi, però, nell'ambito di una revisione organica delle sanzioni disciplinari per i detenuti.

Con l'articolo 13 si è soppressa la parola «effettivamente» al terzo comma dell'art. 176 c.p. al fine di estendere anche al condannato all'ergastolo le riduzioni previste dall'ordinamento nel computo della pena per l'ottenimento della liberazione condizionale. Si è, infatti, voluta ricondurre, proprio nello spirito dell'art. 27 Cost. cit., anche la pena dell'ergastolo al regime

previsto per tutte le pene detentive.

Gli articoli 14 e 15 abrogano i limiti posti dalla legge 354/75 all'applicabilità delle misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale e della semilibertà a chi, per titolo di reato o per tipo di pena, viene «a priori» escluso da ogni possibilità rieducativa in contrasto con la suddetta funzione costituzionale della pena.

Amnistia.

L'art. 1 individua i destinatari del provvedimento di amnistia limitandone la portata ai soli reati con caratterizzazione politica.

Sono stati scelti come riferimenti temporali, per un verso, quello del 1968, che segna indiscutibilmente l'inizio della fase di lotte politiche e sociali cui si riferisce il decreto di amnistia, e, per altro verso, quello del 30 settembre 1982 che costituisce anche il limite di efficacia temporale di quelle norme sui c.d. pentiti (legge 304/82) le quali hanno comunque (anche se non solo) un carattere clemenziale. Di conseguenza tale ultima data viene fissata anche come termine di efficacia del presente provvedimento di amnistia ed indulto (art. 12).

Vengono in primo luogo amnistiati i reati ricompresi, quanto a pena edittale massima, nel limite dei cinque anni. La «misura base» del provvedimento viene così ad essere la stessa delle ultime due amnistie per fatti politico-sociali che sono state concesse in Italia: quella del 1970 (D.P.R. 70 22/5/70, n. 283) e quella del 1968 (D.P.R. 25/10/68, n. 1084).

Va tenuto comunque conto del fatto che attualmente il limite dei cinque anni è da considerare, in fatto, più basso di quello del '70 o del '68. Infatti il generale aumento di pene introdotto dalla legislazione dell'emergenza e la maggiore «severità» delle corti nella irrogazione delle stesse, hanno prodotto un effetto globale di penalizzazione più che proporzionale rispetto alla gravità dei reati commessi (vedi per esempio l'ampiezza con la quale sono usate le norme sul c.d. concorso morale nel reato, l'uso esteso dei reati associativi eccetera.).

Con le lettere da B) ad M) si introducono delle deroghe al limite dei 5 anni previsto dalla lettera A), sulla base della considerazione che i reati in esame, commessi in un contesto politico particolare, o costituiscono di per sé una penalizzazione di un atteggiamento politico ovvero hanno un carattere meramente patrimoniale.

Le deroghe, tuttavia, sono state, in linea di massima, escluse per i reati contro la persona, per quelli concernenti armi, munizioni ed esplosivi, ed, infine, per i reati contro la sicurezza collettiva, fatti che indubbiamente sono più gravi anche quando caratterizzati dal fine politico.

Le lettere B), C), D) si riferiscono, in particolare, a reati di tipo prevalentemente associativo, il cui impianto è ancora quello del codice Rocco ed attende di essere riformato alla luce delle disposizioni costituzionali.

L'ipotesi sub B) estende l'amnistia a quei reati a carattere essenzialmente ideologico, che tendono, perciò, a sanzionare, più che comportamenti concreti, le opinioni personali.

Le ipotesi sub C) e D) prevedono la possibilità di amnistiare gli imputati di reati indiscutibilmente più gravi, condizionando, però, l'applicazione o alla oggettiva cessazione del vincolo associativo o all'allontanamento volontario dell'imputato ovvero, infine, nel caso del solo partecipe, al fatto di aver svolto un'attività meramente marginale. Tali previsioni, che si ispirano alla medesima ratio degli artt. 308, 309, 311 c.p., tendono a temperare la rigidità normativa e giurisprudenziale, che non appare adeguata alle effettive dinamiche oggettive e soggettive di tali organizzazioni, negli anni presi in considerazione.

Nonostante la gravità del reato, con la lettera E) si è estesa la amnistia al concorrente, il quale

abbia svolto un'opera marginale nella realizzazione del reato di sequestro di persona, nella considerazione sia che la concessione dell'attenuante di cui al primo comma dell'art. 114 c.p. riconduce la pena edittale quasi al limite dei 5 anni, sia che le condotte prese in esame in tale ipotesi realizzano, nei fatti, situazioni analoghe a quelle del favoreggiamento.

La lettera F) estende l'amnistia all'ipotesi di furto aggravato ma, nel caso di reato aggravato ex artt. 625 n. 1, 4, 9 c.p., ipotesi indubbiamente più allarmanti, richiede la sussistenza o dell'attenuante del danno di lieve entità o, trattandosi comunque di reati contro il patrimonio, dell'avvenuto risarcimento del danno.

La lettera G) amnistia la rapina (propria ed impropria) semplice qualora il danno sia stato lieve ovvero sia stato risarcito e, durante la commissione del reato, non siano state cagionate lesioni personali alla parte lesa od a terze persone. Con tali limiti il reato di rapina semplice appare poter essere ricondotto al beneficio dell'amnistia in quanto gli elementi specializzanti della violenza e della minaccia sono indubbiamente temperati sia dall'oggettiva tenuità del danno (o addirittura dal suo annullamento mediante il risarcimento) sia dalla mancanza di conseguenze sulle persone.

La lettera H) prevede l'amnistia per un tipo particolare di rapina aggravata (quella commessa da più persone riunite o travisate) dove il carattere politico che ha sorretto la condotta appare più evidente. Si vuole cioè dire che la concessione del beneficio è giustificata proprio dalla considerazione che tale tipo di rapina ha una sua ben precisa storicità. Nel periodo in questione, infatti, la pluralità di persone, più che una modalità aggravata dal reato, esprimeva un modo di agire collettivo tipico di certi movimenti. Pertanto, a questa stregua, le responsabilità individuali devono essere rapportate al carattere collettivo del fenomeno. D'altra parte, sono stati posti rigorosi limiti, sia oggettivi che soggettivi, per la concessione dell'amnistia, tenendo conto che si tratta pur sempre di un reato di indubbia gravità.

Le lettere I ed L) estendono l'amnistia al reato di ricettazione. Si esclude l'applicabilità del beneficio all'ipotesi di ricettazione di armi, munizioni ed esplosivi, relativamente alla previsione del primo comma dell'art. 648 c.p., in considerazione della gravità del fatto. E' stata, tuttavia, inserita una deroga relativamente a coloro che hanno commesso il fatto in quanto appartenenti ad una associazione poi autodiscioltasi ovvero ne sono usciti volontariamente. Tale deroga appare giustificata dal carattere meramente strumentale di tale reato rispetto a quelli ex artt. 305 e 306 c.p., amnistiati nelle stesse ipotesi.

Escluso il caso delle armi, munizioni ed esplosivi, residua un reato meramente patrimoniale, il cui motivo di lucro è da rapportarsi non alla soddisfazione di un bisogno individuale, bensì alle esigenze di un gruppo politico.

L'estensione dell'amnistia all'ipotesi di cui alla lettera M) è giustificata dal fatto che tali norme penalizzano pubblicazioni e trasmissioni radiofoniche il cui contenuto è essenzialmente politico mentre, d'altra parte, le minori disponibilità economiche rispetto ai grandi mezzi di informazione e comunicazione rendono difficile la risoluzione extragiudiziaria della causa.

L'art. 2 estende l'applicazione dell'amnistia ad alcune ipotesi concernenti le armi comuni di sparo, le munizioni e le c.d. armi improprie. Due sono i criteri che sono stati seguiti: da un lato l'estensione del beneficio a tutti i reati relativi agli ordigni incendiari e, dall'altro, la concessione del beneficio, limitatamente alle ipotesi di armi comuni (e munizioni) da sparo, quando viene riconosciuta la diminuzione ex art. 5 legge 895/67 (oltre che, per le ipotesi di porto, la non utilizzazione dell'arma per compiere un delitto di rapina o contro la persona). Per l'art. 21 legge 110/75 (v. lett. D) è prevista l'amnistia limitatamente all'ipotesi di concorso di tale reato con quelli di cui agli artt. 305 o 306 c.p. quando si sia verificato l'autodiscioglimento dell'organizzazione o il volontario distacco del soggetto ovvero quando sia stata contestata in

concorso con le ipotesi lievi già amnistrate.

La ragione per la quale le ipotesi sovraindicate sono state ricondotte alla fruizione del beneficio è alquanto complessa, dal momento che i reati concernenti le armi sono sicuramente gravi e di notevole allarme sociale. Tuttavia non può non tenersi conto che i reati amnistrati concernono fatti di lieve entità (art. 5 sopracitato), la cui pena edittale è dallo stesso legislatore, che pure per le armi ha dettato una normativa rigida e molto severa, abbassata a livelli minimi.

Va considerato poi che molti dei movimenti politici di questi anni avevano come caratteristica peculiare quella di essere armati. La gravità di questo fatto, però, non deve portare ad escludere il beneficio anche per le ipotesi minimali che il presente decreto amnistia. Nel contempo l'estesa previsione relativamente agli ordigni incendiari vuole tener conto di una specifica realtà degli anni presi in considerazione in cui l'uso di tali ordigni era ben più esteso dell'area degli attuali imputati e costituiva una modalità molto frequente di svolgimento delle manifestazioni. In questa ottica un provvedimento di clemenza politica non può non tener presente della diffusione in consistenti aree politiche di tale tipo di condotta.

L'art. 3 pone dei casi di esclusione oggettiva dell'amnistia sulla base dei criteri già esposti in precedenza (reati contro la persona e la pubblica incolumità).

I criteri seguiti per il computo della pena per l'applicazione dell'amnistia ricalcano, in linea di massima, quelli delle due ultime amnistie per reati comuni. Particolare attenzione è stata riservata ai soggetti minori degli anni 21 ed ai minorenni (confer art. 4 lett. D) ed E)). Infatti, la presenza consistente di giovani e giovanissimi all'interno dei movimenti di questi anni rende necessaria una maggiore clemenza nei confronti di coloro che, altrimenti, potrebbero veder definitivamente pregiudicata la loro esistenza.

## Indulto.

Il provvedimento di indulto è stato reso necessario dal carattere inevitabilmente ristretto, quanto a titoli di reato ed entità delle pene, dell'amnistia. Infatti, la varietà dei fatti e la gravità dei reati, per i quali i partecipanti ai movimenti politico-sociali qui considerati hanno riportato condanne, va ben oltre i limiti del provvedimento di amnistia. Inoltre, la legislazione dell'emergenza e le prassi giudiziarie degli ultimi anni hanno prodotto un globale innalzamento delle pene, che oggi, nel mutato contesto, richiede una mitigazione, la quale ristabilisca una proporzione tra pena e fatto, riconducibile ai criteri ordinari della legislazione penale.

Per ciò che riguarda l'ergastolo, va innanzitutto sottolineata la perplessità dei proponenti nei confronti della legittimità costituzionale dell'istituto stesso. Va rilevato, tra l'altro, come lo stesso legislatore in situazioni particolari, ha già rinunciato alla sua applicazione (v. legge 304/82).

Inoltre data la sovente giovane età dei condannati all'ergastolo nell'ambito dei procedimenti in esame, la pena stessa diventa, di fatto, particolarmente grave.

Ciò rende opportuna una commutazione di detta pena la quale, così, pur restando severa, acquista una delimitazione temporale e, aprendo la strada alla fruizione dei benefici previsti dal codice penale e dalla legge penitenziaria, reintroduce una possibilità di ritorno alla vita civile per chi ha commesso reati non tanto per finalità personali quanto nell'ambito di un complesso movimento politico.

Per gli stessi motivi, ed in particolare per la gravità delle pene inflitte, l'indulto è previsto nella misura proporzionale di 1/5 della pena per la fascia compresa tra i 30 ed i 10 anni.

Per le pene inferiori si è lasciato il limite dei due anni, di solito previsto in questo tipo di provvedimenti, con il limite, però, della misura della pena inflitta, che non deve essere ridotta di

più della metà. Questo, per mantenere un criterio di proporzionalità nella riduzione, rispetto alle diverse entità di pena.

Gli artt. 3 e 4 prevedono l'esclusione di una serie di reati, in considerazione della loro particolare gravità e del fatto che mettono in pericolo la sicurezza collettiva dei cittadini.

L'art. 9, oltre che prevedere l'esclusione per i delinquenti professionali ed abituali, esclude l'applicazione dell'indulto alle pene comminate a coloro che hanno usufruito delle leggi 15/80 e 304/82 sulla base della considerazione che tale beneficio, a differenza della amnistia che estingue il reato, non può essere esteso a coloro che hanno riportato sulla base di criteri normativi diversi ed affatto peculiari sostanziose riduzioni di pena.

L'art. 11 nel prevedere che le pene condonate con il presente decreto siano considerate come scontate ai fini del computo della pena per la concessione della liberazione condizionale tiene conto delle speciali motivazioni politiche sulle quali si basa il provvedimento di indulto e della necessità di non allontanare, per i destinatari, anche in considerazione della particolarità dell'epoca in cui sono stati posti in essere i reati, la prospettiva della fruizione del beneficio.

## DISEGNO DI LEGGE.

### Titolo primo.

#### Art. 1.

Sono abrogati gli articoli nn. 1, 2 e 3 del decreto legge 15/12/79 n. 625, convertito nella legge 6/2/80 n. 15.

#### Art. 2.

E' abrogato l'articolo 2 del decreto legge 21/3/78 n. 59, convertito nella legge 18/5/78 n. 191.

#### Art. 3.

All'articolo 311 del codice penale è aggiunto il seguente comma: «Le pene sono altresì diminuite qualora l'opera prestata da taluna delle persone imputate di uno dei delitti di cui al comma precedente sia stata di modesta importanza».

#### Art. 4.

L'articolo 4 della legge 8/8/77 n. 533 è abrogato.

#### Art. 5.

Al primo comma dell'articolo 625 del codice penale è aggiunto, dopo il n. 8, il seguente: «9 - Se il fatto è commesso su armi, munizioni od esplosivi, nelle armerie od in altri locali adibiti alla custodia di essi».

#### Art. 6.

All'ultimo comma dell'articolo 628 del codice penale è aggiunto, dopo il n. 3, il seguente: «Se l'agente si impossessa di armi, munizioni od esplosivi, commettendo il fatto in deposito od in altri locali adibiti alla custodia di essi».

#### Art. 7.

Sono abrogati gli articoli 10 e 11 del decreto legge 15/12/79 n. 685, convertito nella legge 6/2/

80 n. 15.

Art. 8.

Sono abrogati gli articoli 1 e 2 del decreto legge 30/4/77 n. 151, convertito nella legge 7/6/77 n. 296.

Art. 9.

L'articolo 272 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente: «art. 272 (durata massima della custodia preventiva). La durata della custodia preventiva, quando si procede con l'istruzione formale, non può oltrepassare i termini sottoindicati;

1) nei casi in cui il mandato di cattura è facoltativo, sei mesi, se per il delitto per il quale si procede la legge prevede la pena della reclusione superiore nel massimo a quattro anni; tre mesi se la legge prevede una pena minore;

2) nei casi nei quali il mandato di cattura è obbligatorio, due anni se per il delitto per il quale si procede la legge prevede la pena della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni o la pena dell'ergastolo; un anno se la legge prevede una pena minore.

Quando si procede con istruzione sommaria, se la durata della custodia preventiva ha oltrepassato i quaranta giorni senza che il P.M. abbia fatto la richiesta per il decreto di citazione a giudizio o per la sentenza di proscioglimento, il P.M. deve trasmettere gli atti al G.I. perché si proceda con istruzione formale.

Nei procedimenti di competenze del pretore, quando la durata della custodia preventiva ha oltrepassato i trenta giorni, l'imputato dev'essere scarcerato.

Se l'ordinanza di rinvio a giudizio non è stata depositata in cancelleria entro i termini stabiliti nei precedenti commi, l'imputato dev'essere scarcerato. L'imputato dev'essere altresì scarcerato se non è intervenuta sentenza irrevocabile di condanna e la durata complessiva della custodia preventiva ha oltrepassato il doppio dei termini indicati nei nn. 1 e 2 del presente articolo. Con l'ordinanza di scarcerazione, tanto nella fase istruttoria che in quella del giudizio, può essere imposto all'imputato uno o più tra gli obblighi indicati nell'art. 282.

Se l'imputato trasgredisce agli obblighi impostigli o risulta che si è dato od è per darsi alla fuga, il giudice emette mandato di cattura, a seguito del quale decorrono nuovamente i termini della custodia preventiva. Si osservano, per la competenza a decidere sulla scarcerazione, le disposizioni dell'art. 279, in quanto applicabili.

Contro l'imputato scarcerato per decorrenza dei termini stabiliti nel presente articolo non può essere emesso nuovo mandato od ordine di cattura o di arresto per lo stesso fatto».

Titolo secondo.

Art. 10.

E' abrogato l'articolo 22 comma 1 del codice penale nella seguente parte: «e con l'isolamento notturno».

Art. 11.

E' abrogato l'articolo 23 comma 1 del codice penale nella seguente parte: «e con l'isolamento notturno».

Art. 12.

E' abrogato l'articolo 72 del codice penale.

Art. 13.

Nell'articolo 176 comma 3 del codice penale è soppressa la parola «effettivamente».

Art. 14.

Sono abrogati l'articolo 47 comma 2 e l'articolo 48 comma 3 della legge 26/7/75 n. 354.

Art. 15.

All'articolo 50 della legge 26/7/75 n. 354 è inserito, dopo il secondo, il seguente comma: «Per il condannato alla pena dell'ergastolo si considera espiata metà della pena quando sono stati scontati 18 anni di pena».

Art. 16.

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere il seguente provvedimento di amnistia e indulto:

Art. 1

Amnistia.

E' concessa amnistia per i seguenti reati se commessi anche con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, a causa, in occasione o comunque nell'ambito dei movimenti politici e sociali verificatisi negli anni compresi tra il 1968 ed il 30 settembre 1982, nonché per i reati connessi o concorrenti:

A) per ogni reato per il quale è stabilita una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni ovvero una pena pecuniaria, sola o congiunta a detta pena;

B) per i reati previsti dagli articoli 270 comma 1 e 2, 302, 303 e 304 del codice penale;

C) per i reati previsti dagli articoli 305 e 306 del codice penale, qualora risulti che la banda sia stata disciolta prima dell'assunzione della qualità di imputato o indiziato ovvero quando risulti, sulla base di circostanze oggettive e, in particolare, del tempo trascorso tra la cessazione della partecipazione al reato e l'assunzione della qualità di imputato o indiziato, che lo stesso si sia ritirato dalla banda e non abbia comunque commesso, successivamente al recesso dall'accordo, altri reati della stessa indole;

D) per i reati previsti dagli articoli 305 comma 2 e 306 comma 2 del codice penale, qualora, anche fuori dalle ipotesi di cui alla lettera precedente, sia stata riconosciuta al partecipante l'attenuante di cui all'art. 311 del codice penale;

E) per il reato previsto dall'articolo 605 del codice penale, qualora venga riconosciuta l'attenuante di cui all'articolo 114 comma 1 del codice penale;

F) per il reato previsto dagli articoli 624, 625 del codice penale, anche nel caso di concorso di più circostanze aggravanti. Sono escluse le ipotesi di cui ai n.n. 1, 4 e 9 dell'articolo 625, salvo nel caso in cui venga riconosciuta l'attenuante di cui all'articolo 62 n. 4 o 62 n. 6 equivalente o prevalente;

G) per il reato previsto dall'articolo 628 commi 1, 2 del codice penale, qualora venga riconosciuta l'attenuante di cui all'articolo 62 n. 4 o 62 n. 6 e non concorra il reato di lesioni personali, commesso durante od in occasione della rapina;

H) per il reato previsto dall'articolo 628 comma 3 n. 1 del codice penale, esclusa l'ipotesi di violenza o minaccia commessa con armi, qualora venga riconosciuta la attenuante di cui all'articolo 62 n. 4 o 62 n. 6, non concorra il reato di lesioni personali commesso durante od in occasione della rapina e l'imputato non abbia riportato una o più condanne a pena detentiva

complessiva superiore ai due anni, due anni e sei mesi per chi abbia compiuto il 18° anno di età e non ancora il 21°, tre anni per i minori degli anni 18, per delitti non colposi, nei cinque anni precedenti la commissione del reato;

I) per il reato previsto dall'articolo 648 comma 1 del codice penale, esclusa la ricettazione di armi, munizioni ed esplosivi, a meno che, in quest'ultimo caso, la ricettazione sia connessa con uno dei reati di cui agli articoli 305 o 306 del codice penale e ricorra l'ipotesi di cui all'articolo 1, lettera C), del presente decreto;

L) per il reato previsto dall'articolo 648 comma 2 del codice penale;

M) per il reato previsto dall'articolo 13 della legge 8/2/48 n. 47 e successive modifiche e dell'articolo 31 della legge 14/4/75 n. 103.

## Art. 2

Armi, munizioni ed esplosivi.

Per quanto riguarda i reati previsti dalla legge 2/10/67 n. 895, successivamente modificata dalla legge 14/10/74 n. 497, e dalla legge 18/4/75 n. 110, è concessa amnistia, oltre che a tutti i reati qualora concernano ordigni incendiari, limitatamente alle seguenti ipotesi:

a) articolo 10 in relazione all'art. 14 legge 497/74, qualora ricorra l'attenuante di cui all'articolo 5 della legge 895/67, purché il reato non sia stato commesso al fine di realizzare il delitto di rapina od un reato contro la persona;

b) articolo 12 in relazione all'articolo 14 della legge 497/74, qualora ricorra l'attenuante di cui all'articolo 5 della legge 895/67, purché il reato non sia stato commesso al fine di realizzare il delitto di rapina od un reato contro la persona;

c) articolo 4 della legge 110/75;

d) articolo 21 della legge 110/75, qualora concorra con le ipotesi di cui ai precedenti nn. 1, 2 e 3 o, in ogni caso, qualora, ove sia connesso con uno dei reati di cui gli articoli 305 o 306 del codice penale, ricorra l'ipotesi di cui all'articolo 1 lettera C) e D) del presente decreto;

e) articolo 23 comma 3 della legge 110/75, qualora concorra con le ipotesi di cui ai precedenti nn. 1, 2 e 3.

## Art. 3

Esclusioni oggettive dall'amnistia.

L'amnistia non si applica ai delitti previsti dai seguenti articoli del codice penale:

385 (evasione) limitatamente alle ipotesi previste nel secondo comma;

386 (procurata evasione) limitatamente alle ipotesi previste nel terzo comma;

432 (attentati alla sicurezza dei trasporti) limitatamente alle ipotesi previste nel primo comma;

433 (attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni);

611 (violenza o minaccia per costringere a commettere un reato).

## Art. 4

Computo della pena per l'applicazione dell'amnistia.

Ai fini del computo della pena per l'applicazione della amnistia:

a) si ha riguardo alla pena stabilita per ciascun reato consumato o tentato; b) non si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalla continuazione e dalla recidiva, anche se per quest'ultima la legge stabilisce una pena di specie diversa;

c) si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o determina la misura della pena in modo indipendente da

quella ordinaria del reato;

d) non si tiene conto delle circostanze attenuanti o della loro prevalenza od equivalenza rispetto alle circostanze aggravanti, salvo nei casi espressamente previsti dal presente decreto nonché nei confronti di coloro che, all'epoca del commesso reato, non avevano ancora compiuto i 21 anni;

e) si tiene conto della diminuzione della pena dipendente dall'età ai sensi dell'articolo 98 del codice penale.

#### Art. 5

Condizioni soggettive per l'applicabilità dell'amnistia.

L'amnistia non si applica ai delinquenti abituali o professionali.

#### Art. 6

Rinunciabilità dell'amnistia.

L'amnistia non si applica qualora l'imputato, prima che sia pronunciata sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per amnistia, faccia espressa dichiarazione di non volerne usufruire.

#### Art. 7

Indulto.

E' concesso indulto per le pene relative ai reati commessi, anche con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, a causa, in occasione o comunque nell'ambito dei movimenti politici e sociali verificatisi negli anni compresi tra il 1968 ed il 30 settembre 1982, nonché ai reati connessi o concorrenti, nelle seguenti misure:

- a) la pena dell'ergastolo è commutata in quella della reclusione per trenta anni;
- b) è concesso indulto nella misura di un quinto per le pene detentive superiori ai dieci anni;
- c) è concesso indulto nella misura di due anni per le pene detentive inferiori ai dieci anni, ma, in ogni caso, la riduzione non può essere superiore alla metà della pena inflitta;
- d) le pene pecuniarie, sole o congiunte alle pene detentive, sono interamente condonate.

#### Art. 8

Esclusioni oggettive dall'indulto.

L'indulto non si applica alle pene comminate per i delitti previsti dai seguenti articoli del codice penale:

285 (limitatamente all'ipotesi di strage);

422 (strage);

428 (naufragio, sommersione o disastro aereo);

429 (danneggiamento seguito da naufragio) limitatamente al secondo comma;

430 (disastro ferroviario);

431 (pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento);

432 (attentato alla sicurezza dei trasporti) limitatamente ai commi primo e terzo;

433 (attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni) limitatamente al terzo comma;

434 (crollo di costruzioni o altri disastri dolosi); 438 (epidemia);

439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari).

#### Art. 9

Esclusioni soggettive dall'indulto.

L'indulto non si applica:

- a) ai delinquenti abituali o professionali;
- b) a coloro i quali fruiscono dei benefici previsti dall'articolo 4 del decreto legge 15/12/79 n. 625, convertito nella legge 6/2/80 n. 15, e dalla legge 29/5/82 n. 304.

Art. 10

Indulto per le pene accessorie.

E' concesso indulto, per intero, per le pene accessorie temporanee, quando conseguono a condanne per le quali è applicato, anche solo in parte, l'indulto.

Art. 11

Computo della pena ai fini della liberazione condizionale.

Le pene condonate nel presente decreto si considerano come scontate ai fini del computo della pena per ottenere il beneficio della liberazione condizionale ai sensi dell'articolo 176 del codice penale.

Art. 12

Termine di efficacia dell'amnistia e dell'indulto.

L'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi fino a tutto il giorno 30 settembre 1982.

Art. 13

Entrata in vigore.

Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Art. 17

La presente legge entra in vigore il giorno successivo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

\*

[All'inizio del 1984 si registra la prima iniziativa di rilievo (2) del partito comunista. Il 12 gennaio i senatori Pecchioli, Ricci, Gozzini ed altri presentano un disegno di legge contenente «disposizioni a favore di chi si dissocia dal terrorismo» (n. 432 del Senato). Il testo si segnala per il fatto di porre come condizione per la fruizione dei benefici la «ammissione delle proprie responsabilità» (art. 1, lett. c): in altri termini la confessione (3) di tutto, contestato o non contestato].

## DISPOSIZIONI A FAVORE DI CHI SI DISSOCIA DAL TERRORISMO

(Senato, n. 432 del 12-1-84).

ONOREVOLI SENATORI - Il disegno di legge che viene qui presentato 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 dell'intelaiatura organizzativa, dell'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 dell'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 della 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 e intelligente. 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 dell'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'altro 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 tuttora ispirare di fronte alle nuove esigenze che la mutata realtà del fenomeno terroristico viene ponendo.

I fattori sopra richiamati hanno rappresentato il presupposto e l'indispensabile condizione che hanno 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 individuarne 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 dimostrano le stragi impuniti; e si è ben lungi dall'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 tenute 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 natura tali 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 disegno 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 al 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.

Il disegno di legge traduce i criteri sopra richiamati, nei cinque articoli che lo 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 o 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 un'autentica dissociazione) ed extraprocessuali (in carcere, in libertà e nella stessa latitanza), da cui il giudice possa desumere il ripudio della violenza terroristica e la dissociazione dall'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 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 fino 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 disegno di legge, 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 dall'articolo 1; 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 in 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 del disegno 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 i fini di recupero che l'intervento legislativo si propone e nello stesso tempo 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 dell'istruzione, in presenza dei 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 nella legge 6 febbraio 1980, n. 15.

L'articolo 4 si riferisce alla posizione di coloro che, alla data di entrata in vigore del disegno di legge a favore dei dissociati dal 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 dell'articolo 176 del codice penale.

Infine, l'articolo 5 prevede che i provvedimenti sopra illustrati si applichino ai reati commessi fino al 31 dicembre 1983 (data dell'annuncio della presentazione del presente disegno di legge) così escludendosi chi ancora oggi partecipa ad accordi o stringe vincoli associativi di natura eversiva.

Fermo restando il senso di equilibrio e di responsabilità cui i proponenti ritengono essere ispirato il presente disegno di legge, esso è aperto ai contributi migliorativi che da ogni altra forza politica democratica potranno essere apportati.

## DISEGNO 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 dei 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 dall'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 volontari, 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 o 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 punibili 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 dell'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 cessata, entro il 31 dicembre 1983. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

\*

[Nel corso del 1984 e fino all'inizio del 1985 la Commissione giustizia del Senato, in sede referente, esamina i vari disegni di legge sulla dissociazione.

Il ministro di grazia e giustizia, Martinazzoli, preannuncia in più di un'occasione la presentazione di un progetto di legge governativo. Ne è stata pubblicata una bozza (4).

I suoi tratti principali sono la richiesta cumulativa della «piena confessione», del «comportamento oggettivamente ed univocamente incompatibile con il permanere del vincolo associativo» e del ripudio della violenza quale metodo di lotta politica (art. 2)].

### MISURE PER FAVORIRE LA DISSOCIAZIONE DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA DI TIPO EVERSIVO.

#### RELAZIONE.

L'evolversi positivo della battaglia contro il terrorismo, il rilevante numero di affiliati ad associazioni eversive assicurato alla giustizia ed attualmente in stato di detenzione, il declino della ideologia violenta e della sua capacità di presa, di organizzazione e di diffusione, hanno indotto - da più parti - una complessa riflessione sui possibili ed utili itinerari di uscita dalla «emergenza».

In sostanza - ed alla stregua di analisi e punti di vista anche assai contrastanti - si è profilato un confronto, culturale, politico, civile, intorno alla opportunità di non affidare esclusivamente alla dimensione giudiziaria e alla regola processuale una risposta definitiva.

Nasce da questa esigenza l'intenzione - manifestata anche in più di un disegno di legge di iniziativa parlamentare - di ipotizzare un particolare trattamento di indulgenza per i cosiddetti «dissociati».

Mentre la legislazione sul «pentitismo» ricavava le sue motivazioni dalla utilità di favorire e provocare decisive collaborazioni ai fini di scompaginare il reticolo organizzativo della criminalità terroristica, le proposte in tema di «dissociazione» tendono a consentire un trattamento di favore a quanti, pur senza adottare la scelta della collaborazione, abbiano sinceramente manifestato, nel comportamento processuale o durante la detenzione, una precisa volontà di rifiuto - e di dissociazione, appunto - rispetto alla opinione eversiva e violenta.

Si pone, insomma, il problema di un superamento «politico» della stagione terroristica. Peraltro, se è persuasivamente condivisibile il valore della motivazione, occorre definire senza equivoci e con misurato equilibrio ragioni e limiti di una scelta.

Va, anzitutto, rilevato che la minaccia del terrorismo non può ritenersi archiviata e si tratta, al contrario, di non abbassare la guardia rispetto a segni chiari e preoccupanti di continuità e di riorganizzazione. Ne deriva la necessità di identificare rigorosamente le situazioni soggettive meritevoli di comprensione.

Occorre, inoltre, che non risulti ambigua l'ispirazione della scelta legislativa. Una soluzione neutra, quasi armistiziale, non risulterebbe motivabile poiché si tratta, invece, di offrire una opportunità di reinserimento solo a chi, dalla negatività di una esperienza, abbia saputo ritrovare le ragioni profonde e insuperabili della convivenza civile e della regola democratica. Fuori di qui, una decisione di indulgenza non avrebbe alcuna giustificazione.

Per questo, il predetto disegno di legge ha il suo fulcro nella definizione normativa della «dissociazione».

Questa definizione si precisa secondo requisiti negativi e condizioni positive.

E' chiaro infatti che la consumazione di delitti particolarmente gravi in concorso con il reato o i reati associativi non possono non riuscire preclusive alla possibilità di un giudizio rassicurante sulla dissociazione.

Sotto un altro punto di vista la «dissociazione» deve positivamente risultare verificabile per una piena confessione, per una condotta - nel processo o nella detenzione - incompatibile con la volontà di confermare il vincolo associativo, per la possibilità di un pronostico favorevole sul futuro del soggetto, con particolare riferimento al ripudio della violenza come mezzo per il perseguimento di fini politici (art. 2 disegno di legge).

Dalla definizione della condanna di dissociazione derivano le scelte conseguenti al disegno di legge.

L'articolo 1 prevede la non punibilità degli imputati di determinati reati associativi commessi entro il 31 dicembre 1983 (art. 270 - associazioni sovversive, 270 bis - associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento costituzionale, 284 - insurrezione armata contro i poteri dello Stato, 304 - cospirazione politica mediante accordo, 305 - cospirazione politica mediante associazione, 306 codice penale - banda armata) che si dissociano dalla attività criminosa.

L'applicabilità del beneficio in parola (così come quella dei benefici previsti dagli articoli successivi) è esclusa per coloro che si siano resi responsabili di reati connessi di particolare gravità (artt. 280, 289 bis, 422, 575, 583, 584 e 630 codice penale) lesivi della vita, della integrità o della libertà personale.

Un particolare beneficio è altresì previsto per coloro che, essendo stati condannati per i reati previsti dal primo comma dell'articolo 1, tengano, durante l'espiazione della pena, un comportamento tale da far ritenere certa la loro dissociazione ai sensi dell'art. 2; per costoro, infatti, l'articolo 3 contempla una speciale riduzione dei termini fissati dall'art. 176 del codice penale ai fini della liberazione condizionale.

E' solo il caso di accennare, poi, che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 398 del 1984, è ora consentito al giudice di concedere la libertà provvisoria anche agli imputati dei reati per i quali sarebbe applicabile, ricorrendone le condizioni, la causa di non punibilità prevista dall'art. 1 anche anteriormente alla pronuncia della sentenza di primo grado.

#### Articolo 1.

Non sono punibili coloro che, dopo aver commesso per finalità di terrorismo o di eversione

dell'ordinamento costituzionale uno o più fra i reati previsti dagli articoli 270, 270 bis, 284, 304, 305 e 306 del codice penale anteriormente al 31 dicembre 1983, si dissociano dall'attività criminosa.

Tale dissociazione non si applica a coloro che abbiano commesso o tentano di commettere uno o più reati connessi con quelli indicati nel primo comma, previsti dagli articoli 280, 289 bis, salvo che ricorra l'attenuante di cui al quarto comma, 422, 575, 583, 584 e 630 del codice penale.

La non punibilità è dichiarata con sentenza del giudice del dibattimento, previo accertamento della attualità della condotta di cui al primo comma. Nei procedimenti che alla data di entrata in vigore della presente legge sono pendenti innanzi alla corte di cassazione, la non punibilità, qualora ne ricorrano le condizioni, è dichiarata dalla stessa corte ai sensi del terzo comma dell'articolo 538 del codice di procedura penale. Se per i reati connessi previsti dal secondo comma si procede separatamente, la corte può rinviare il procedimento fino a che in ordine a tali reati sia pronunciata la sentenza indicata nel primo capoverso dell'articolo 3 del codice di procedura penale.

#### Articolo 2.

Agli effetti dell'articolo precedente si considerano dissociati coloro che rendono piena confessione dei reati commessi, tengono un comportamento oggettivamente ed univocamente incompatibile con il permanere del vincolo associativo e ripudiano la violenza quale metodo di lotta politica.

In deroga alle disposizioni dell'articolo 176 del codice penale, il condannato a pena detentiva per uno o più reati indicati nel primo comma dell'articolo 1 che abbia tenuto, durante l'esecuzione della pena, un comportamento tale da far ritenere certa la sua dissociazione e da far ragionevolmente presumere che in futuro egli si asterrà dal commettere reati, può essere ammesso alla liberazione condizionale se ha scontato un terzo della pena inflittagli e comunque non meno di sei mesi.

Per la concessione della liberazione condizionale è competente la corte d'appello nel cui distretto è compreso il giudice che ha pronunciato l'ultima sentenza di condanna.

\*

[Alla fine di marzo 1985 il gruppo ristretto della Commissione giustizia del Senato (Ricci, P.C.I.; Covatta, P.S.I.; Gozzini, Sin. Ind.; Franza P.S.D.I.) raggiunge al suo interno l'accordo su un testo da sottoporre alla Commissione.

E' il seguente (5)]:

#### Art. 1

Agli effetti della presente legge si considera dissociato, chi, dopo aver commesso uno o più delitti per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ha definitivamente abbandonato l'organizzazione o il movimento terroristico o eversivo cui ha appartenuto tenendo le seguenti condotte: ammissione della propria adesione ad organizzazioni o movimenti terroristici o eversivi e delle attività svolte; nonché comportamenti inequivoci, rilevanti e oggettivamente verificabili, da cui si desuma la riprovazione di quanto commesso e il definitivo rifiuto della lotta armata e di ogni forma di violenza eversiva.

#### Art. 2.

La pena inflitta per i delitti di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale è così commutata o diminuita nei confronti di chi, entro la data di entrata in vigore della presente legge, si è dissociato ai sensi dell'articolo 1:

1) alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione per trentacinque (o trenta) anni;  
2) le altre pene sono diminuite di un quarto se la condanna concerne da soli o insieme ad altri reati i delitti di strage, di omicidio volontario consumato o tentato o di lesioni personali volontarie gravissime; della metà se la condanna concerne esclusivamente delitti di carattere associativo o di accordo, delitti di falsità o di favoreggiamento personale o reale, i delitti di apologia e istigazione di cui agli artt. 302, 303, 414 e 415 del codice penale; di un terzo in ogni altro caso.

La commutazione e la diminuzione di pena indicate nel comma precedente si applicano alla pena che dovrebbe essere inflitta tenendo conto delle circostanze aggravanti e attenuanti. Esse sono escluse dalla comparazione di cui all'art. 69 del codice penale, sono valutate per ultime e sono applicate dal giudice del dibattimento. La Corte di Cassazione provvede ai sensi del terzo comma dall'art. 538 del codice di procedura penale.

#### Art. 3.

La pena inflitta per uno o più delitti di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale con sentenza divenuta definitiva prima dell'entrata in vigore della presente legge è commutata o diminuita nelle misure previste dall'articolo 1, se le condotte ivi descritte sono state confermate o tenute anche dopo la condanna, purché entro la data dell'entrata in vigore della presente legge. Il provvedimento è preso con ordinanza del giudice di esecuzione, con il procedimento di cui agli articoli 628 e seguenti del codice di procedura penale.

#### Art. 4.

La commutazione e le diminuzioni di pena applicate in base agli articoli precedenti sono revocate di diritto se chi ne ha beneficiato commette un nuovo delitto di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale.

Alla revoca provvede in ogni stato e grado il giudice competente per il giudizio ovvero il giudice dell'esecuzione con il procedimento di cui agli articoli 628 e seguenti del codice di procedura penale.

#### Art. 5.

Nei confronti di coloro che hanno tenuto le condotte previste dall'art. 1 e relativamente ai delitti punibili con la pena della reclusione non superiore nel massimo a 10 anni, può non essere emesso l'ordine o il mandato di cattura e può essere anche nel corso dell'istruzione concessa la libertà provvisoria.

#### Art. 6.

Le disposizioni della presente legge si applicano solo ai delitti che sono stati commessi, o la cui permanenza è cessata entro il 31 dicembre 1983.

\*

[Il testo è posto all'esame della Commissione alla fine di luglio 1985. Il governo, non soddisfatto della formula confessoria ambigua escogitata dal gruppo ristretto («ammissione della propria adesione ad organizzazioni o movimenti terroristici o eversivi e delle attività

svolte...»), ritorna alla carica e propone, tra gli altri, un emendamento per cui è «dissociato» solo chi «ammette le proprie responsabilità...» (6).

D'altra parte il testo del gruppo ristretto rappresenta il massimo risultato raggiunto dalla proposta di dissociazione in termini legislativi (mentre riceve, di fatto e per vie informali, riconoscimenti per i singoli sul piano carcerario ed in alcuni processi).

La legge sul riconoscimento della dissociazione era in realtà concepita per operare principalmente su processi in corso e non su condanne definitive.

Inoltre originariamente cercava di tenere aperta, almeno formalmente, la possibilità per il dissociato di non confessare (vedi le proposte n. 3983 e n. 221, supra). Entrambi questi presupposti vengono meno.

L'obbligo di confessione (che già corrisponde alla prassi imperativa oggi esistente in tutti i processi penali) sembra essere diventato un punto irrinunciabile per i senatori.

Nello stesso tempo un numero crescente di condanne divengono definitive. La dissociazione finisce con il funzionare come un indulto differenziato su base politica-soggettiva (senza che peraltro sia neanche rispettato il procedimento costituzionale necessario per la concessione dell'indulto).

Gli stessi strenui sostenitori della prospettiva di dissociazione esprimono perplessità sugli esiti parlamentari della legge (7).

Intanto nell'estate 1985, poco dopo l'elezione di Francesco Cossiga alla Presidenza della Repubblica, si diffonde la notizia (subito smentita) della preparazione da parte di suoi consiglieri, di un progetto di amnistia ed indulto, anche per i politici.

A settembre avvengono a Milano gli arresti all'interno dell'inchiesta per i fatti di «antifascismo militante» del 1975 (omicidio Ramelli e assalto ad un bar frequentato da fascisti).

Si sviluppa su tutti gli organi di informazione un dibattito che affronta esplicitamente il tema della amnistia politica, e cioè della necessità ed opportunità di sottoporre a sanzione fatti politici così lontani nel tempo e comunque risalenti ad un'epoca affatto particolare: gli anni '70.

Dell'argomento parla anche il Presidente del Consiglio Craxi in un'intervista apparsa su «Il giorno» del 10 novembre.

Il 20 novembre i deputati Russo, Capanna, Gorla, Calamida, Tamino, Ronchi e Pollice (di Democrazia Proletaria) presentano alla Camera due proposte di legge: una (n. 3294) di amnistia ed indulto generali, per politici e per comuni, ed un'altra (n. 3295) di abrogazione di alcune norme «speciali»].

## DELEGA AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA PER LA CONCESSIONE DI AMNISTIA ED INDULTO PER REATI COMUNI E COMMESSI PER FINALITÀ DI TERRORISMO

(Camera, n. 3294 del 20/11/85)

ONOREVOLI COLLEGHI! - Il gruppo parlamentare di Democrazia proletaria, fin dal suo ingresso in Parlamento, ha posto la questione del superamento dell'emergenza che ha dato vita ad una legislazione, a processi e ad un circuito carcerario speciali, provocando guasti profondi nel sistema penale e al tessuto democratico. La lotta al terrorismo, e poi alla grande criminalità organizzata, è stata la motivazione a supporto dei provvedimenti dell'emergenza, con l'obiettivo di difendere la democrazia, minacciata dall'eversione. La nostra Costituzione però non prevede lo «stato di eccezione», infatti non concepisce un «custode della Costituzione» che in momenti di particolare gravità assuma poteri eccezionali per la suprema salvezza della Repubblica. Con

molta coerenza il Costituente non ha previsto, in nessuna situazione, possibilità di rottura della legalità, non ha accettato, quindi, l'ipotesi che si potessero usare mezzi speciali, eccezionali, per restaurare la legalità infranta. La nostra Carta fondamentale esclude qualsiasi forma di giustizia politica: la difesa della Repubblica non può che avvenire attraverso i mezzi dello Stato di diritto, il cui nucleo è rappresentato dai diritti dei cittadini, sanciti, tra gli altri, dagli articoli 13, 24, 25, 27 della Costituzione, intangibili finanche dal legislatore. La libertà personale è parte di quel «nucleo essenziale» di norme immutabili anche in sede di revisione della Costituzione» (v. Barbera, Coccozza, Corso nel capitolo quinto del "Manuale di diritto pubblico", a cura di G. Amato e A. Barbera). A commento dei tratti immutabili del nostro sistema penale, vale a dire dei limiti sostanziali posti al legislatore, conviene leggere ancora il manuale ora ricordato (pag. 239):

«Il primo di questi limiti consiste nel principio della personalità della responsabilità penale («la responsabilità penale è personale» articolo 27, primo comma). La legge non può non addebitare al soggetto il fatto altrui, il fatto che non sia riferibile al soggetto attraverso il nesso di causalità materiale (numerose in altre epoche, ma da ultimo anche il diritto nazista, le forme di responsabilità collettiva). Una deroga al principio della personalità della responsabilità è ammessa solo in sede civile ove trovano sempre più ampio spazio, con la moltiplicazione di attività rischiose (circolazione di autoveicoli, attività produttive inquinanti, attività imprenditoriali in genere, eccetera.) responsabilità civili per fatti o atti non imputabili a un soggetto (articoli 2047-2054 del codice civile).

Il secondo limite è meno ovvio, ma più penetrante. Non può essere punito come reato il mero comportamento materiale quando non sia associato a un atteggiamento soggettivo di colpevolezza, o nella forma massima del «dolo» o nella forma minima della «colpa» («il delitto è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o disciplina», articolo 43 del codice penale). Se è vero infatti che «l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva» (articolo 27, secondo comma), è anche vero che con tale condanna è considerato colpevole: non colpevole perché condannato, ma condannato perché colpevole. La presunzione di non colpevolezza dell'imputato trae con sé l'implicazione della colpevolezza come presupposto della condanna (definitiva) e della pena». Da quanto detto risulta che il principio "salus rei publicae, suprema lex" - vero fondamento della legislazione speciale - non trova spazio nella nostra Costituzione, che vincola il potere ad un sistema di garanzie, a salvaguardia del cittadino. Il nostro partito ha sempre sostenuto che la democrazia si difende con la democrazia, ed è solo un'ipocrisia sostenere che il ricorso a norme e prassi giudiziarie emergenziali l'hanno salvaguardata, mentre di fatto hanno leso diritti fondamentali.

All'attacco del terrorismo si è risposto con mezzi antidemocratici e illiberali, anzi la nozione di democrazia è stata svilita perché ridotta a semplice salvaguardia di momentanee maggioranze parlamentari: è democratico ciò che la maggioranza parlamentare decide, anche se oltrepassa e lede diritti di libertà, ciò che rappresenta invece un vero e proprio atto di «tirannia» della maggioranza. Cosa è accaduto in questi ultimi dieci anni nel campo penale? Innanzitutto una personalizzazione del diritto, che non ha più ad oggetto comportamenti, o eventi, ma la personalità del reo da cui si desume la condotta criminosa. L'articolo 270-bis (associazione con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico), l'articolo 289-bis (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), la contestazione generalizzata dei reati associativi, l'aggravante della finalità di terrorismo, che ha comportato l'aumento delle pene (della metà per qualsiasi reato contestato), l'impossibilità di effettuare il giudizio di equivalenza

delle circostanze attenuanti per gli imputati di fatti di terrorismo, sono gli elementi principali della personalizzazione del diritto. Il processo ha conosciuto un'involuzione, dato che non è stata più la sede del dibattito ma della «lotta», dove lo Stato doveva dimostrare la sua capacità di punire e sconfiggere l'eversione. Il processo ha assunto connotati inquisitori con la vanificazione della terzietà del giudice; da qui lo sconquasso delle figure e dei ruoli dei giudici: al centro è emerso il giudice istruttore che ha svolto il ruolo anche del pubblico ministero, il quale a sua volta ha visto aumentare i suoi poteri in ordine al bene fondamentale dei cittadini, la libertà. L'istruttoria è divenuta il "sancta sanctorum" del processo, inaccessibile, incontrollabile, vera fucina nella costruzione delle prove, il cui artefice non può essere controllato e seguito nel suo lavoro.

Fonte prevalente delle «prove» sono stati altri imputati, i pentiti, che per guadagnare sconti di pena (introdotti nel 1979 e nel 1982) hanno avvalorato accuse e prove elaborate in base ad assunti politico-storiografici. Il principio della responsabilità personale è saltato, per far posto alla responsabilità collettiva per cui ogni imputato ha dovuto rispondere di tutti i reati contestati alla banda o all'associazione; il processo si è trasformato in maxi-processo con decine, a volte centinaia di imputati, e l'aula giudiziaria è divenuta fisicamente una palestra di combattimento. Il pentito è stato il grimaldello che ha fatto saltare tutte le regole processuali e inquinato l'esercizio della giurisdizione. Anche il carcere ha subito, ultimo anello del sistema penale, una profonda involuzione. Esso ha conosciuto una specializzazione, con la creazione di circuiti separati dove non vigevano le regole della legge penitenziaria, ma, attraverso l'uso dell'articolo 90, prassi sottratte al controllo e guidate solo dalla volontà di estirpare la «mala pianta». Il trattamento subito da centinaia di persone è stato «contrario al senso di umanità», visto che sono stati costruiti "bracci" e "braccetti" speciali e sospese le misure previste dalla legge penitenziaria: le cronache passate sulle carceri di Voghera, Nuoro, Ariano Irpino, Messina, e di tante altre, stanno a testimoniare l'imbarbarimento a cui si è giunti. La custodia preventiva è stata prolungata a dismisura, fino a dieci anni e mezzo per alcuni tipi di reati, così come vincoli tassativi sono stati posti al giudice per limitare la sua discrezionalità nella concessione della libertà provvisoria. E' chiara la logica ispiratrice di tutti questi provvedimenti, dell'insieme delle decisioni e dei comportamenti dei diversi poteri dello Stato: quella dell'amico-nemico. Solo questo spiega la sistematica manomissione dei principi del diritto sostanziale, processuale e dell'esecuzione della pena, che sono stati vanificati nei confronti degli imputati di attività terroristiche. Si è detto prima di ipocrisie del potere, il quale ha dichiarato di agire nei limiti della democrazia mentre ne stravolgeva delicati meccanismi; questa ipocrisia ha causato ben altri danni. Infatti se apertamente si fosse detto: «è in atto una emergenza a cui occorre far fronte con mezzi eccezionali, che verranno abbandonati non appena sarà finita», lo Stato avrebbe causato minori danni all'insieme del sistema penale. Questo infatti ha via via assorbito gli elementi degeneratori penetrati attraverso la legislazione speciale, volta - si è sostenuto - solo alla sconfitta del terrorismo: il pentitismo, i maxi-processi, la commistione dei ruoli del giudice istruttore e del pubblico ministero, la duplicazione delle norme per costruire fattispecie speciali, l'uso massiccio dei reati associativi si sono diffusi ed hanno contaminato tutto il sistema. Così mentre oggi si sostiene, a ragione, che l'emergenza terroristica è finita (da ultimo il Presidente del Consiglio nel suo discorso del 4 novembre), rimane intatta la legislazione speciale che non riguarda più solo reati politici. Basta pensare che da alcuni anni si parla di nuove emergenze (traffico di droga, mafia, camorra e grande criminalità organizzata) che giustificano l'uso di «mezzi» speciali. Nessuno contesta la necessità di una lotta a fondo contro la criminalità organizzata e di mezzi adeguati, soprattutto, per spezzare il suo intreccio con il potere economico e con settori politici e amministrativi. Tutto ciò non giustifica il fatto che il processo

penale debba funzionare con l'armamentario dell'emergenza.

Il tasso di penalizzazione negli ultimi anni ha conosciuto un vero e proprio balzo, si pensi al traffico e spaccio della droga, campo in cui si applicano norme speciali e si contesta largamente il reato associativo, che però colpiscono il piccolo e marginalmente il grande traffico.

In generale il carcere è strumento non già di «recupero», ma di frattura e vanificazione della possibilità di reimmettersi nel circuito sociale: la mancanza di lavoro, di mezzi e strutture di socializzazione, l'assenza di qualsiasi rapporto con il tessuto della società rendono il carcere un luogo di pura afflizione. E' nata, innanzitutto tra i detenuti, la lotta per la decarcerizzazione, per creare una molteplicità di rapporti e scambi con il «territorio», nelle sue articolazioni sociali, politiche e istituzionali. Convegni, cooperative, corsi, da un lato, la proposta di ripresa e lo sviluppo della riforma penitenziaria del 1975 per migliorare la vita in carcere, e soprattutto l'uso di misure alternative per spezzare la rigidità della pena e consentire di riallacciare rapporti sociali e affettivi, dall'altro, sono le richieste più pressanti. Legislazione speciale, sovrappenalizzazione, interminabili tempi processuali, lunga carcerazione preventiva, anche dopo la modifica del 1984, scarse possibilità di socializzazione quando si sconta la pena, richiedono innanzitutto meno carcere; la proposta di una legge-delega al Presidente della Repubblica per la concessione di un'amnistia e di indulto deriva da queste molteplici esigenze. Democrazia proletaria è consapevole che i problemi della giustizia non si risolvono con l'amnistia e l'indulto, perché questi non incidono sulle cause delle disfunzioni della giustizia che richiedono una nuova procedura processuale con il passaggio al rito accusatorio con il superamento della fase istruttoria e l'esaltazione della terzietà del giudice; una revisione del codice penale, per cancellare norme del codice fascista e depenalizzare talune fattispecie (dai reati associativi a quelli d'opinione), per abolire l'ergastolo e riformare l'articolo 176 del codice penale relativo alla libertà condizionale (si veda il nostro progetto di legge atto Camera n. 2351); l'abolizione della legislazione speciale (si veda la nostra proposta atto Camera n. 3295), l'abbassamento delle pene edittali; lo sviluppo della legge di riforma penitenziaria per migliorare la vita nelle carceri e ampliare le diverse forme delle misure alternative (vedi il nostro progetto di legge n. 2350). Tutto ciò richiedendo tempo, non contraddice l'esigenza primaria di un provvedimento di amnistia e indulto che controbilanci il tasso di «sovrappenalizzazione» sofferto in questi anni dalla società, e consenta un ritorno alla libertà di molti detenuti e una riduzione generalizzata delle pene.

Gli ultimi due provvedimenti di amnistia e di indulto (1979 e 1981) hanno escluso gli imputati per «i reati commessi per finalità di terrorismo e di eversione dell'ordinamento democratico», dato il clima creato dalle gesta dei gruppi terroristici e dalla risposta dello Stato, guidata dalla legislazione speciale (i cui effetti abbiamo sopra descritto). Il riconoscimento generale della fine del pericolo costituito dai gruppi armati, la sconfitta politica del terrorismo, a cui hanno contribuito gli stessi membri delle organizzazioni armate con la critica della strategia di guerra, l'esigenza che lo Stato con senso di equità sani ingiustizie prodotte dai processi dell'emergenza (aumento delle pene, condanne per reati associativi, eccetera.) impongono oggi non solo di non escludere questa fascia di detenuti, i politici, ma anzi richiede una considerazione particolare e in relazione all'amnistia di determinati reati (quelli commessi durante il processo e in stato di detenzione, per esempio) e in relazione all'indulto (viste le pene particolarmente gravi rispetto ai fatti commessi). Lo Stato non può sottrarsi al dovere di contribuire al superamento degli anni di piombo con provvedimenti che escludano i politici disconoscendo ora la dimensione politica dei reati, riconosciuti ieri per adottare norme e prassi giudiziarie speciali. Occorre pertanto concedere l'amnistia e l'indulto anche per reati politici (alcuni dei quali, peraltro, andrebbero cancellati dal codice, dall'articolo 270-bis al 289-bis, all'apologia di reato e ai reati associativi).

L'amnistia generale, che riguardi i «comuni» e i «politici», va incontro all'esigenza civile di infliggere meno carcere possibile. In questo modo si risponde non solo alle attese di chi in carcere si mobilita per riallacciare i rapporti con il tessuto sociale, ma anche di chi libero, si batte per il superamento del carcere che farebbe compiere un salto in avanti all'organizzazione civile del nostro paese. L'amnistia e l'indulto rispondono a questa multiforme corrente di pensiero e di iniziative, che chiede meno carcere oggi, per liberarsi dalla necessità del carcere.

Veniamo alla considerazione dell'articolato della proposta di legge. L'articolo 1 prevede la delega al Presidente della Repubblica per la concessione dell'amnistia al punto:

a) per ogni reato non finanziario di competenza del pretore, estesa ora (legge n. 400 del 1984) al furto aggravato e alla ricettazione;

c) per i reati commessi a mezzo stampa.

Il punto d) prevede l'amnistia per reati, per i quali concorra qualsiasi circostanza aggravante, comprese quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e quelle ad effetto speciale. Richiamiamo l'attenzione su questo punto perché costituisce l'elemento di novità dell'amnistia in quanto si propone di estenderla a reati che superano il massimo dei tre (o quattro) anni previsti sub-a) e sub-b). La scelta dei reati amnestiabili è stata fatta da un lato escludendo reati di sangue, e dall'altra individuando reati caratterizzati per essere d'opinione o associativi: l'istigazione pubblica e l'apologia (articolo 303), propaganda e apologia sovversiva (articolo 272); istigazione a commettere reati contro la personalità internazionale e interna dello stato (articolo 302); cospirazione politica mediante accordo (articolo 304); cospirazione politica mediante associazione (articolo 305); istigazione ai militari a disobbedire (articolo 266); istigazione a delinquere e istigazione a disobbedire alle leggi (articoli 414 e 415). Questi reati previsti dal codice Rocco andrebbero in un ordinamento democratico per lo più cancellati, in quanto reati di opinione o tali da essere estensibili a piacimento: valga per tutti il reato di cospirazione, usato dai tribunali del regime fascista per colpire chiunque fosse sospetto di idee «sovversive».

Si propone altresì di concedere l'amnistia per i reati associativi, quali la banda armata, l'associazione sovversiva, l'associazione con finalità di terrorismo (articoli 306, 270, 270-bis), in quanto la loro imputazione ha consentito di rendere collettiva la responsabilità, attraverso il concorso morale, per i fatti di cui a volte neppure gli imputati erano a conoscenza.

Inoltre, gli imputati di reati associativi sono accusati per lo più di essere «costitutori» e «capi», fino all'assurdo che, per esempio, una banda è risultata composta di 55 capi e 3 partecipanti (si vedano le memorie difensive, tra le altre, di T. Mancini a proposito del processo del «7 aprile»). Anche per il reato di associazione a delinquere si prevede l'amnistia solo se commesso per finalità politiche (punto f).

L'amnistia dovrebbe valere anche per il reato di rapina (articolo 628), a patto però che non sia stata commessa nessuna offesa alla vita e alla incolumità della persona (percosse, lesioni, eccetera). Per i reati gravi come l'insurrezione armata e la guerra civile (articoli 284 e 286), Democrazia proletaria ritiene giusto concedere l'amnistia perché l'imputazione di questi reati oggi significa solo prolungamento della carcerazione anche per chi ha già scontata la pena per altri fatti specifici. L'imputazione per insurrezione e guerra civile è un tipico reato-cornice, costruito per prolungare i termini della carcerazione preventiva e motivare la specialità dei trattamenti processuali e penitenziari.

Le considerazioni che hanno spinto Democrazia proletaria a prevedere l'amnistia per questo tipo di reato si possono riprendere da un testo di L. Ferrajoli:

«Il terrorismo è stato in Italia un fenomeno di guerra, sia pure interna o civile? Su questa questione la pubblicistica politica è sempre stata oscillante, o meglio contraddittoria. Da un lato

si nega recisamente e unanimemente che il terrorismo, nonostante il suo insano programma eversivo, sia stato una guerra civile. La cosiddetta linea della fermezza, adottata dal Governo e dalle forze di maggioranza nel fronteggiarlo, fu anzi motivata dall'argomento, sia pure logicamente inconsistente, che con i delinquenti lo Stato non scende a patti. Simultaneamente, però, si insiste altrettanto decisamente e concordemente sul fatto che il terrorismo ha rappresentato un attacco, qualitativamente diverso da ogni altro fenomeno criminale, contro le basi delle istituzioni democratiche: che è una tesi in contrasto con la prima, dato che un attacco non solo alla sicurezza dei cittadini come è quello portato da ogni delitto, ma alle basi dello Stato, è per l'appunto un atto di guerra. In entrambi i casi «diritto d'emergenza» è una "contradictio in adjecto". Se è vera la prima tesi (come io credo, dato che nessuno, salvo forse i terroristi, può aver pensato seriamente che il terrorismo mettesse davvero in pericolo le basi dello Stato o la sicurezza delle sue istituzioni), la legislazione e la giurisdizione dell'emergenza sono state non solo giuridicamente ma anche politicamente illegittime. Se invece è vera la seconda tesi e si ritiene che il nostro paese sia sceso in guerra contro i terroristi, allora le pratiche dell'emergenza sono state politicamente legittime, ma non di diritto penale si è trattato, bensì di mero esercizio della forza, a fini di difesa. Nel primo caso si deve parlare di diritto illegittimo; nel secondo di non-diritto, ma di difesa di fatto, giustificata allora dalla necessità ed oggi in tutti i sensi ingiustificata essendo il terrorismo finito».

Al punto g) si prevede di amnistiare i delitti concernenti le armi comuni da sparo, le armi da guerra o tipo guerra, escludendo però le materie esplodenti utilizzate per compiere stragi. Richiamiamo l'attenzione sull'importanza di concedere l'amnistia per reati connessi all'uso e piccolo spaccio di stupefacenti, che costringono in carcere chi ha invece bisogno di interventi di natura terapeutica e assistenziale. Pur consapevoli della limitatezza dell'intervento della struttura socio-sanitaria nei confronti dei tossicodipendenti è certo d'altra parte che il carcere aggrava la loro condizione. Giova ricordare che il Parlamento ha previsto la possibilità di non far finire in carcere chi ha intrapreso un percorso di cura: con l'amnistia si tratta ora di far tornare in libertà i tossicodipendenti per dare loro la possibilità, se lo desiderano, di intraprendere cure terapeutiche.

Infine si propone l'amnistia per i reati commessi in udienza o durante lo stato di detenzione escludendo, nel primo caso la falsa testimonianza - che rappresenta un motivo di esclusione oggettiva dalla amnistia -, nel secondo i delitti di strage e omicidio.

La proposta di legge prevede anche un indulto, che per solito accompagna l'amnistia, perché esso serve ad abbassare le pene in generale senza far venire meno il giudizio e la condanna, dato che esso non cancella il reato ma interviene solo nella quantità di pena. Inoltre, l'indulto, essendo revocabile, è tale da spronare a non commettere reati da parte di chi ne usufruisce. Esso rappresenta una misura capace di rendere più umane le pene (secondo il dettato costituzionale), senza provocare allarme sociale. A ragione hanno scritto Canosa e Santosuoso ("Critica del diritto") che: «la legislazione dell'emergenza e le prassi giudiziarie degli ultimi anni hanno prodotto un globale innalzamento delle pene, che oggi, nel mutato contesto, richiede una mitigazione, la quale ristabilisca una proporzione tra pena e fatto, riconducibile ai criteri ordinari della legislazione penale».

Per questo l'indulto è previsto nella misura proporzionale di un quarto della pena per la fascia compresa tra i trenta e i dieci anni, mentre per le pene inferiori a dieci anni esso è di due anni. Nell'articolo 5 si prevede la commutazione della pena all'ergastolo in trenta anni, nella speranza che presto il legislatore intervenga per cancellare questa norma anticostituzionale dal nostro codice penale.

L'impegno di Democrazia proletaria per superare gli anni di piombo si è tradotto non solo nella

partecipazione e nella promozione di iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, ma anche in una serie di proposte legislative che vogliamo richiamare: dalla revisione della legge penitenziaria del 1975 alla abolizione dell'ergastolo, alla riformulazione dell'articolo 176 del codice penale per ampliare le possibilità della liberazione condizionale, alla sollecitazione a favore della legge sulla dissociazione (in discussione al Senato), che consentirebbe, se approvata nel testo originario che non richiede abiure e pronunciamenti di lealtà, di contenere le sanzioni penali per fatti di terrorismo in considerazione della diversa situazione politica e dell'ormai avvenuto distacco dalle ideologie e pratiche terroristiche (come ha sottolineato il magistrato L. Saraceni sul «Manifesto» del 5 ottobre 1985).

Democrazia proletaria, nel raccomandare l'approvazione di questa legge delega, è consapevole della limitatezza dell'intervento amnistiale rispetto ai complessi problemi della giustizia, epperò esso sarebbe atto di equità, che darebbe a molti la possibilità di un ritorno alla vita civile e potrebbe segnare l'inizio di una stagione di revisione del sistema penale, sfigurato dalla legislazione d'emergenza.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1

(Amnistia).

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia:

- a) per ogni reato non finanziario che sia di competenza del pretore ai sensi dell'articolo 31 del codice penale di procedura penale, o per il quale è prevista una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni ovvero una pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena;
- b) per ogni reato non finanziario per il quale è prevista una pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni ovvero una pena pecuniaria sola o congiunta a detta pena, se commesso da un minore di anni diciotto o da chi, al momento della entrata in vigore del decreto che concede l'amnistia, ha superato gli anni settanta;
- c) per i reati previsti dall'articolo 57 del codice penale, commessi dal direttore o dal vicedirettore responsabile, quando sia noto l'autore della pubblicazione;
- d) per i reati previsti dagli articoli 266, 270, 270-bis, 272, 284, 286, 302, 303, 304, 305, 624, comunque aggravato, 306, 414, 415, 482, 628 del codice penale purché non concorra con uno dei reati previsti dal capo primo del titolo dodicesimo del libro secondo del codice penale, ancorché concorra qualsiasi circostanza aggravante, comprese quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e quelle ad effetto speciale;
- e) per i reati previsti dall'articolo 610 del codice penale e dell'articolo 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66, commessi a causa e in occasione di manifestazioni sindacali o in conseguenza di gravi disagi dovuti a calamità naturali o a disfunzioni di pubblici servizi, anche se aggravati dal numero delle persone o dalle circostanze di cui all'articolo 61 del codice penale, fatta esclusione di quelle previste dai numeri 1), 7) e 10), e sempre che non ricorrano altre aggravanti;
- f) per il reato previsto dall'articolo 416 del codice penale, anche se aggravato, ed ancorché concorrano le aggravanti indicate alla lettera e) purché commesso per le finalità indicate nell'articolo 1 della legge 29 maggio 1982, n. 304, o comunque per le finalità di cui all'ultimo comma dell'articolo 8 del codice penale;
- g) per i delitti concernenti le armi comuni da sparo, le armi da guerra o tipo guerra, ad eccezione delle materie esplodenti e degli ordigni esplosivi o incendiari qualora connessi con il delitto di

cui all'articolo 422 del codice penale e compiuti per le finalità indicate nella lettera f);  
h) per i reati previsti nel secondo comma dell'articolo 72 della legge 22 dicembre 1975, n. 685;  
per i reati previsti nel primo comma della medesima disposizione, limitatamente alle ipotesi di detenzione, trasporto e acquisto di sostanze stupefacenti o psicotrope;  
i) per i reati commessi in udienza, con qualsiasi rito giudicati, ad eccezione del reato di cui all'articolo 372 del codice penale, nella ipotesi prevista nell'articolo 2 della presente legge;  
l) per i reati commessi durante lo stato di detenzione, ad eccezione di quelli previsti nell'articolo 422, primo comma e primo periodo del secondo comma, e nell'articolo 575 del codice penale.

## Art. 2

(Esclusioni oggettive dell'amnistia).

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia non si applica:

a) ai delitti previsti dai seguenti articoli del codice penale:

- 1) articolo 316 (Peculato mediante profitto dell'errore altrui);
- 2) articolo 318 (Corruzione per un atto d'ufficio);
- 3) articolo 319, quarto comma (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio);
- 4) articolo 320 (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio);
- 5) articolo 321 (Pene per il corruttore);
- 6) articolo 355 (Inadempimento di contratti di pubbliche forniture), salvo che si tratti di fatto commesso per colpa;
- 7) articolo 371 (Falso giuramento della parte);
- 8) articolo 372 (Falsa testimonianza) quando la deposizione verte su fatti connessi all'esercizio di pubbliche funzioni espletate dal testimone;
- 9) articolo 443 (Commercio e somministrazione di medicinali guasti);
- 10) articolo 444 (Commercio di sostanze alimentari nocive);
- 11) articolo 445 (Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica);
- 12) articolo 501 (Rialzo e ribasso fraudolento dei prezzi sul pubblico mercato. o nelle borse di commercio);
- 13) articolo 501-bis (Manovre speculative su merci);
- 14) articolo 590, secondo e terzo comma (Lesioni personali colpose), limitatamente ai fatti commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro, che abbiano determinato le conseguenze previste dal primo comma, numero 2), o dal secondo comma dell'articolo 583 del codice penale;
- 15) articolo 644 (Usura);

b) al delitto previsto dall'articolo 218 del codice penale militare di pace (Peculato mediante profitto dell'errore altrui), salvo che l'ammontare del denaro o il valore della cosa ricevuta o ritenuta sia speciale tenuità e concorrano le circostanze attenuanti generiche;

c) ai reati previsti:

- 1) dagli articoli 9, 10, 14, 15, 18, 20 della legge 13 luglio 1966, n. 615, concernente provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico e dagli articoli 21 e 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319, concernente norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, salvo che il reato consista nella mancata presentazione della domanda di autorizzazione o di rinnovo di cui all'articolo 15, secondo comma, della stessa legge;
- 2) dall'articolo 1-bis del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, concernente disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 aprile 1976, n. 159, come integrato dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863;

d) ai delitti previsti dalla lettera d) dell'articolo 1 della presente legge, aggravati ai sensi

dell'articolo 61, numero 2), del codice penale, quando l'aggravante riguarda reati finanziari, valutari o delitti contro la pubblica amministrazione.

Per i delitti previsti dagli articoli 316, 318, 320, primo comma, e 321 del codice penale, l'esclusione dall'amnistia non opera se la retribuzione corrisposta o promessa, ovvero l'ammontare del denaro o l'utilità ricevuta o ritenuta, per sé o per un terzo, o il profitto ingiustamente procurato a sé o ad altri, sia stato di speciale tenuità e concorrano le circostanze attenuanti generiche.

Quando vi è stata condanna ai sensi dell'articolo 81 del codice penale, l'amnistia non si applica se il reato più grave e uno degli altri sono esclusi dall'amnistia; se è escluso dall'amnistia solo il reato più grave, sono estinti gli altri reati; se sono esclusi dall'amnistia uno o più reati che danno luogo all'aumento di pena, ma non il reato più grave, è estinto solo quest'ultimo.

#### Art. 3

(Computo della pena per l'applicazione dell'amnistia).

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che, ai fini del computo della pena per l'applicazione dell'amnistia:

- a) si ha riguardo alla pena stabilita per ciascun reato consumato o tentato;
- b) non si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalla continuazione o dalla recidiva, anche se per quest'ultima la legge stabilisce una pena di specie diversa;
- c) si tiene conto dell'aumento di pena derivante dalle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale nonché le circostanze aggravanti previste dall'articolo 61, numeri 7 e 9, del codice penale, salvo che, ai sensi dell'articolo 69 del codice penale, risulti prevalente o equivalente ogni tipo di circostanza attenuante. Non si tiene conto delle altre circostanze aggravanti.

#### Art. 4

(Rinunciabilità dell'amnistia).

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia non si applica qualora l'imputato, prima che sia pronunciata sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato di amnistia, faccia espressa dichiarazione di non volerne usufruire.

#### Art. 5

(Indulto).

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere indulto per le pene relative ai reati commessi entro la data del 31 ottobre 1985, anche con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, nelle seguenti misure:

- a) la pena dell'ergastolo è commutata in quella della reclusione per trenta anni;
- b) è concesso indulto nella misura di un quarto per le pene detentive superiori ai dieci anni;
- c) è concesso indulto nella misura di due anni per le pene detentive inferiori ai dieci anni, ma, in ogni caso, la riduzione non può essere superiore alla metà della pena inflitta;
- d) le pene pecuniarie, sole o congiunte alle pene detentive, sono interamente condonate.

#### Art. 6

(Indulto per le pene accessorie).

E' concesso indulto, per intero, per le pene accessorie temporanee, quando conseguono a condanne per le quali è applicato, anche solo in parte, l'indulto.

#### Art. 7

(Computo della pena ai fini della liberazione condizionale).

Le pene condonate col decreto delegato di cui alla presente legge si considerano come scontate ai fini del computo della pena per ottenere il beneficio della liberazione condizionale ai sensi dell'articolo 176 del codice penale.

#### Art. 8

(Esclusioni oggettive dall'indulto)

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che, salvo che ricorrano le circostanze di cui all'articolo 4 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, ovvero di cui agli articoli 2 e 3 della legge 29, maggio 1982, n. 304, l'indulto non si applica alle pene previste:

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

- 1) articolo 276 (Attentato contro il Presidente della Repubblica);
- 2) articolo 285 (Devastazione, saccheggio e strage);
- 3) articolo 314 (Peculato);
- 4) articolo 315 (Malversazione a danno di privati);
- 5) articolo 317 (Concussione);
- 6) articolo 319, primo, secondo e terzo comma e, in relazione ai fatti ivi previsti, articolo 320 e articolo 321 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio);
- 7) articolo 422 (Strage);
- 8) articolo 428 (Naufragio, sommersione o disastro aviatorio);
- 9) articolo 429, secondo comma (Danneggiamento seguito da naufragio);
- 10) articolo 430 (Disastro ferroviario);
- 11) articolo 431 (Pericolo di disastro ferroviario causato da danneggiamento);
- 12) articolo 432, primo e terzo comma (Attentato alla sicurezza dei trasporti);
- 13) articolo 433, terzo comma (Attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni);
- 14) articolo 434 (Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi);
- 15) articolo 438 (Epidemia);
- 16) articolo 439 (Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari);
- 17) articolo 440 (Adulterazione e contraffazione di sostanze alimentari);
- 18) articolo 630, primo, secondo e terzo comma (Sequestro di persona a scopo di estorsione);
- 19) articolo 648-bis (Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione);

b) per i delitti previsti dall'articolo 1 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 aprile 1976, n. 159, come sostituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1976, n. 863, quando ricorre l'aggravante di cui al quinto comma del predetto articolo 1;

c) per i reati finanziari.

Nei casi previsti dall'articolo 81 del codice penale, l'indulto non si applica quando sono escluse ai sensi del precedente comma le pene per il reato più grave e per uno degli altri reati; se è esclusa solo la pena per il reato più grave, l'indulto si applica alla pena per gli altri reati; se sono escluse le pene per uno o più reati che danno luogo all'aumento della pena inflitta per il reato più grave, l'indulto si applica solo a quest'ultimo.

Ai fini previsti dall'articolo 176 del codice penale le pene condonate ai sensi del decreto delegato di cui alla presente legge si intendono come effettivamente espiate.

#### Art. 9

(Revoca dell'indulto).

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che 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 non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore ad un anno.

#### Art. 10

(Termine di efficacia).

Il Presidente della Repubblica è delegato a stabilire che l'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi fino a tutto il 31 ottobre 1985

#### Art. 11

(Entrata in vigore).

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

#### NOTE.

1) Prima di quella data non si registrano iniziative legislative (fatta eccezione per alcuni emendamenti non approvati all'interno del dibattito parlamentare sulla legge n. 304/82, sui «pentiti»), ma solo prese di posizione di organizzazioni ed uomini politici di varia appartenenza sui temi dell'amnistia o della dissociazione. Sulla proposta di amnistia va ricordata, in particolare, la posizione espressa da Oreste Scalzone: vedila in «Assemblea», dicembre 1982-gennaio 1983 (inserto contenente la trascrizione di una tavola rotonda svoltasi a Parigi il 21/11/1982).

2) Una precedente proposta del deputato Violante prevedeva come unico «beneficio» della dissociazione la possibilità di sostituire gli arresti domiciliari alla detenzione in carcere per chi aveva già subito un anno di carcerazione preventiva.

3) Successivamente (vedi «l'Unità» del 10/1/85) il sen. Ricci ha manifestato un'opinione diversa circa la necessità della confessione.

4) Vedilo in «Magistratura Democratica», notiz. bimestr., n. 19, gennaio 1985, p. 18-20.

5) Così pubblicato dalla rivista «Antigone», n. 2, apr. maggio, 1985, p. 25. Per commenti ed interviste ai senatori del gruppo ristretto vedi «Reporter» dell'11/4/85.

6) Il testo degli emendamenti è pubblicato in «Il Manifesto», 30/7/85.

7) Vedi i vari numeri della rivista «Antigone» e, da ultimo, R. Rossanda, "Dissociazione e dintorni", in «Il Manifesto» del 12/4/86.

\*

## L'AMNISTIA NEL 1986.

Alla fine del 1985 il dibattito su emergenza e post-emergenza ha uno sviluppo particolare. Il conflitto di poteri dell'inizio di dicembre tra il Presidente della Repubblica Cossiga ed il Consiglio Superiore della Magistratura si svolge in buona parte all'insegna del «ritorno alla Costituzione» (come impulso politico dato dal nuovo presidente). Ma in questo caso non sembrano tanto in discussione le prassi e le norme giudiziarie speciali, quanto una ridefinizione dei rapporti tra gruppi di potere e tra poteri dello stato nella particolare congiuntura politica. Nell'uso recente (degli scorsi anni) i discorsi sull'emergenza sono in bilico tra "realità" (l'indiscutibile fine di una certa fase della violenza politica in Italia) e "simulazione" (rimettere al «suo» posto chi - partito comunista, giudici eccetera - invocando l'emergenza avevano sconfinato rispetto all'assetto politico e istituzionale precedente).

Il Presidente della Repubblica si avvale di entrambe le sfumature.

Così se l'intervento sul Consiglio Superiore della Magistratura si muove soprattutto nel campo che, per brevità, si può definire "simulatorio", le iniziative sull'"amnistia" hanno un'impronta realistica.

Nel mese di febbraio 1986 Cossiga dichiara ai giornalisti: «Come cittadino e come Capo dello Stato comprendo bene che, avvicinandosi il quarantesimo anniversario della Repubblica, si pensi da parte delle forze politiche e culturali all'adozione dell'amnistia e dell'indulto come strumenti per registrare, pur senza abbassare la guardia, la sconfitta politica, anche se purtroppo non militare, del terrorismo; si cerchi, insomma, con grande prudenza, di uscire moralmente e politicamente dal concetto di emergenza» (1).

La proclamazione della fine dell'emergenza è un tema caro al nuovo presidente, che trova peraltro riscontro nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio Craxi, sulla base delle relazioni dei servizi di sicurezza (2).

Cossiga non cambia idea sull'opportunità di un provvedimento di amnistia ed indulto per i politici neanche dopo il tentato omicidio di Antonio Da Empoli (capo dell'ufficio per gli affari economici e sociali della presidenza del consiglio) da parte della «Unione dei comunisti combattenti» (3).

Il contenuto della dichiarazione di febbraio di Cossiga è, in effetti, calibratissimo.

In primo luogo Cossiga dichiara (primo politico di alto livello a farlo) finita «moralmente e politicamente» l'emergenza. Come Capo dello Stato riafferma così la continuità dell'apparato statale e richiama gli altri organi e poteri dello Stato al rispetto della Costituzione (che, sia detto per inciso, non prevede sospensioni dei diritti fondamentali per effetto di situazioni di emergenza).

In secondo luogo, dichiarata finita l'emergenza, afferma l'opportunità di provvedimenti che riguardino i detenuti ed i reati politici (sulla scia di alcune elaborazioni della Corte costituzionale) e indica come mezzi idonei quelli tradizionali, ed unici legittimi costituzionalmente, dell'amnistia e dell'indulto. In questo modo richiama anche la procedura costituzionale per la concessione dell'indulto (art. 79), procedura che non può essere «di fatto» elusa attraverso il ricorso ad una legge ordinaria, che sarebbe perciò incostituzionale (come sembra essere nel testo di legge sulla dissociazione in discussione al Senato).

In terzo luogo esclude ogni riferimento alla necessità di atteggiamenti soggettivi autocritici o di dissociazione dei singoli destinatari del provvedimento.

Sulla base delle indicazioni del Presidente della Repubblica il discorso sembrerebbe incanalato

su binari corretti, ma non così.

Il dibattito successivo (particolarmente intenso fino ai primi giorni di marzo) (4) riprende orientamenti maturati già dopo l'estate '85 in ambienti politici romani e si sposta immediatamente su un'amnistia generale, per comuni e per politici (in tal senso si muoveva tra l'altro anche la proposta di legge presentata alla Camera da Democrazia Proletaria). Tutti sanno quanto sia poco efficace l'amnistia per i reati comuni ma, nondimeno, i commenti e le prese di posizione ricalcano i vecchi temi. Parlano spesso di carceri che scoppiano, di carichi di lavoro della magistratura eccetera.

Tanto che, in qualche caso, rovesciando completamente i termini del discorso, ci si chiede se è il caso di estendere l'amnistia "anche" ai politici e si arriva a leggere su qualche giornale di quel «monstrum» giuridico e politico che sarebbe «l'amnistia per i soli dissociati» (cosa che non è arrivata a fare nemmeno la Polonia di Jaruzelski, anche per l'intervento del Papa).

E' a questo punto che, persi o quasi per la strada i politici-sovversivi, di cui aveva parlato Cossiga, spuntano fuori i politici-politici.

Tra espressioni di sdegno («vergogna») e di cauta disponibilità (alcuni reati sì, altri no) si fa strada la considerazione «realistica» secondo la quale è necessario far qualcosa per quel 60% di amministratori pubblici sotto processo penale o che ha ricevuto almeno una comunicazione giudiziaria.

Evidentemente, anche se in diversa misura, tutti i partiti sono coinvolti e sono quindi interessati a che qualsiasi amnistia, di riconciliazione per il quarantennale o meno, abbia comunque tra i destinatari il numero più alto possibile di questi «politici».

La «verifica» di governo rende il cammino dell'amnistia parzialmente non visibile, mentre i consulenti giuridici di partiti ed istituzioni elaborano progetti (G. Gargani per la D.C., G. Vassalli per il P.S.I. eccetera).

Nello stesso arco di tempo (il 28 febbraio) l'Italia firma la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977 sulla base di una legge di ratifica ed esecuzione di assai dubbia costituzionalità (5).

All'inizio di aprile la commissione giustizia del Senato approva il testo della legge sulla dissociazione, secondo un testo sostanzialmente rispondente a quello approvato dal gruppo ristretto (vedi sopra) (6).

Resta a questo punto da chiedersi verso quale amnistia si vada.

Tutto lascia credere che si ripercorra la vecchia strada delle amnistie generali, per politici e per comuni, il cui ultimo esemplare è del 1970.

Quanto ai reati comuni non si può che richiamare qui la diversità di funzione e di fondamento dell'amnistia «comune» rispetto a quella politica (7).

In passato le amnistie routinarie per reati comuni presupponevano da un lato la rigidità della pena (carceraria) e dall'altro la lunghezza del processo fino alla sentenza definitiva: la periodica clemenza evitava così di far scontare il residuo di pena oppure evitava l'esecuzione di una pena che, causa le lungaggini del processo, non era ancora diventata definitiva.

Ma la pena ed il carcere hanno perso parte della loro rigidità, per effetto della riforma carceraria e delle possibili alternative alla carcerazione cautelare (arresti domiciliari eccetera), mentre il processo per i reati pretorili, che poi sono la maggior parte di quelli amnistiati è diventato più celere per effetto della riforma del 1984 (tanto che in alcuni casi, se non viene concessa la libertà provvisoria, la stessa possibilità di proporre appello risulta vanificata dal fatto che la pena è già scontata).

E' per questi motivi che i provvedimenti di amnistia per i reati comuni, dei quali l'ultimo è del 1981, hanno effetti sempre più ridotti sul carcere. Ed è sempre per questi motivi che i

provvedimenti per una effettiva riduzione dell'intervento penale in questa fascia di reati dovrebbero essere di tipo diverso (depenalizzazioni, riduzioni di pene eccetera). Ma l'argomento esula da questo libro, che è dedicato ai provvedimenti per reati politici. Quanto ai reati politici, escluse le delazioni, le confessioni e gli atteggiamenti collaboranti come contropartita di benefici, un provvedimento di amnistia ed indulto dovrebbe essere concepito in modo tale da operare non solo in modo oggettivo (e cioè sui reati e sulle pene piuttosto che sugli atteggiamenti politici soggettivi dell'imputato o del detenuto), ma anche in modo il più possibile uniforme su tutta la scala di durezza del carcere (8).

In altri termini l'amnistia-indulto dovrebbe rappresentare un momento di recupero politico della storicità dei fatti di una certa epoca, muovendosi quindi secondo una logica diversa da quella del carcere e delle sue stratificazioni attuali di durezza. Questo punto è decisivo perché il provvedimento abbia sufficienti caratteri di giustizia ed eguaglianza e non sia mera conferma dell'esistente penale e carcerario.

La cosa più probabile è invece che l'amnistia abbia relativamente scarsi effetti pratici per i politici-sovversivi (che i benefici maggiori potranno trarre da un congruo indulto, con commutazione degli ergastoli eccetera) e sui detenuti «comuni», mentre abbia come destinatari principali proprio quei politici corrotti di cui tutti dicono di vergognarsi, ma che tutti annoverano, in qualche misura, nelle proprie file.

A modo suo anche questa è un'amnistia politica, nel senso di amnistia «per i politici». Sembra cioè di ritornare (ma questa volta con sapore di farsa) alla nozione ottocentesca del delitto «tra politici».

Il risultato paradossale nel 1986 sembra proprio questo: un'amnistia politica «senza politica» (9).

## NOTE.

1) Vedi i quotidiani del 21/1/86 (in particolare il «Corriere della Sera», in prima pagina, e «La Repubblica»). L'occasione delle domande dei giornalisti è data da un articolo apparso su «L'Europeo» recante la data del 1/3/86. Per il quadro generale nel quale si inseriscono queste dichiarazioni vedi anche il testo del messaggio di fine anno riportato in «Corriere della Sera», 2/1/86.

2) Vedi «La Repubblica» del 12-13/1/86, dove si distingue tra terrorismo internazionale e nazionale, definendo il secondo come un «fenomeno quindicennale» in «graduale assorbimento».

3) Vedi «la Repubblica» del 22/2/86 (p. 3); ed inoltre «il Giornale» ed il «Corriere della Sera» dello stesso giorno. E' del febbraio 1986 anche l'omicidio dell'ex sindaco repubblicano di Firenze, Lando Conti.

4) Vedi, tra i tanti, G. Bocca, "Perché serve l'amnistia", in «La Repubblica», del 23/2/86; G.D. Pisapia, "Regole da rispettare", in «Corriere della Sera» del 23/2/86; G. Ferrara, "Contro l'amnistia" in «La Repubblica» del 25/2/86; G. Barbiellini Amidei, "Perché lo stato può pensare ad un cauto gesto di clemenza", in «Corriere della Sera» del 25/2/86; M. Tito, "Tutti i rischi dell'amnistia", in «Il giorno» del 5/3/86; G. Lerner, "Chi apre quella porta?", in «il Manifesto» del 9-10/3/86.

5) Vedi la notizia in «La Repubblica» del 1/3/86. Per la contrarietà alle norme costituzionali sul divieto di estradizione per reati politici (art. 10 e 26 Cost.), vedi cap. 6.

6) Vedi «il Manifesto» del 4/4/86 (e dei 5 ed 8/4/86 per le iniziative dei detenuti dell'area omogenea di Rebibbia).

7) Vedi cap. 1, p. 1 segg. e cap. 5, p. 35.

8) Le coordinate principali sono la gravità dei reati (la scelta di quelli oggetto del beneficio), il mezzo tecnico (la scelta tra amnistia ed indulto) e il tempo (il termine fino al quale si applicano i benefici: nulla vieta, per esempio, che a gravità diverse corrispondano termini diversi, secondo la logica che il fatto più grave può essere oggetto di amnistia o di condono se è più lontano nel tempo.

Almeno in un primo tempo l'amnistia potrebbe ricomprendere solo i reati meno gravi (per es. esclusi quelli con violenza sulle persone) o comunque «immateriali» (come per es. quelli politici di associazione, di insurrezione eccetera.). Per i reati più gravi e per le pene più pesanti il mezzo tecnico da sempre usato e ancora oggi il più adeguato è quello dell'indulto, dal quale però, nel caso concreto dovrebbero essere esclusi coloro i quali hanno già fruito degli abnormi sconti previsti dalla legge sui pentiti (legge n. 304/82).

La misura dovrebbe essere proporzionale alla gravità della pena e, nel caso dell'ergastolo, dovrebbe assumere la forma della commutazione in una pena determinata nel tempo (trenta anni o meno).

Un sistema del genere andrebbe a bilanciare in qualche modo il generale inasprimento di pene che nei processi politici degli scorsi anni si è verificato per tutti i reati, dai più ai meno gravi.

Inasprimento che solo ora comincia ad attenuarsi in alcune sentenze di appello.

Procedere altrimenti significherebbe diminuire il carico penale ai livelli più bassi, ma nello stesso tempo accentuare il «seppellimento senza speranza» di chi si trova ai livelli più alti.

9) Mentre in alcuni processi vengono sconfessate o nettamente ridimensionate alcune clamorose istruttorie («7 aprile» a Padova, processo di appello «Co.co.ri.» a Milano eccetera) e mentre il «maxiprocesso», di derivazione politica, è ormai un modello esteso in forma ulteriormente degradata) ai processi per fatti di mafia e camorra.