



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CERNO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GENNAIO 2020

Concessione di amnistia condizionata e di indulto revocabile
con finalità sociali

ONOREVOLI SENATORI. - Da diversi anni, da parte di esponenti del mondo politico, delle associazioni, della magistratura e dell'avvocatura, si susseguono prese di posizione sull'opportunità o meno di adottare provvedimenti di amnistia o di indulto.

Tali prese di posizione sono spesso sfociate in disegni di legge che successivamente non hanno visto, nella maggior parte dei casi, neanche l'approdo in aula. Il Parlamento e le forze politiche non possono, a questo punto, esimersi dall'assumere una decisione, approvando una legge di amnistia e di indulto.

Ad avviso del proponente sussistono le condizioni perché possa essere adottato un provvedimento di amnistia (condizionata) e di indulto (revocabile), soprattutto se finalizzati ad una amnistia sociale.

Con il recente arresto di Nicoletta Dosio e il suo rifiuto di richiedere solo per sé la « grazia », si pone la necessità di aprire all'interno dei partiti e dei movimenti un dibattito per decostruire la cultura legalitaria e panpenalista, costruendo una campagna di massa per l'amnistia sociale.

L'arresto di Nicoletta Dosio deve porre tutta la classe politica davanti ad una riflessione, forse, anzi sicuramente, tardiva. Nicoletta Dosio è in carcere per una condanna a un anno, per violenza privata e interruzione di pubblico servizio in concorso con altri perché aveva retto uno striscione, al bordo dell'autostrada, nel corso di una manifestazione No Tav. Nicoletta ha ritenuto di non doversi trasformare in carceriere di sé stessa, di non avere nulla di cui pentirsi e, per questo, di non doversi riabilitare. Dunque non ha chiesto misure alternative alla galera per trasformare il suo « corpo detenuto » in

un'arma non violenta che denuncia a sua volta una sua legittima possibilità di manifestare liberamente ed in modo non violento, contro il più duraturo conflitto ambientale e sociale di questo Paese.

Rilanciando la campagna per l'amnistia sociale con il presente disegno di legge, possiamo forse aprire finalmente, dopo anni di stallo istituzionale, un dibattito sul diritto penale che vogliamo e sulle modalità di gestione del conflitto sociale e per affrontare il problema strutturale delle carceri italiane.

Ancora una volta l'anno solare si chiude con un incremento della popolazione detenuta: 1.500 detenuti in più rispetto allo scorso anno. È il quarto anno di fila che la popolazione detenuta cresce, quattro anni da quando si sono esauriti gli effetti delle misure straordinarie messe in atto dopo la condanna della Corte europea per i diritti umani per il sovraffollamento penitenziario. Condannati nel 2013, quando nelle carceri italiane erano ospitati 62.000 detenuti, eravamo scesi fino a 52.000 detenuti nel 2015, ma da allora l'aumento è costante e siamo di nuovo oltre i 61.000 detenuti (61.174 al 30 novembre scorso). Nel frattempo, la capienza detentiva è sempre ottimisticamente valutata in circa 50.000 posti letto, e dunque il tasso di affollamento ha ormai superato il 120 per cento sul territorio nazionale, ma in molti istituti è ben oltre il 150 per cento, il che significa che ogni tre detenuti, uno è di troppo.

Naturalmente, il sovraffollamento penitenziario si riflette sull'intero sistema penitenziario: non sono solo gli spazi che vengono a mancare, i letti a castello che si moltiplicano, le stanze che si affollano, ma tutte le risorse diminuiscono in maniera corrispon-

dente, da quelle umane a quelle per l'assistenza sanitaria e per il reinserimento sociale dei condannati. Il personale penitenziario è sovraccarico, ma anche quello sanitario, e finanche i volontari faticano a star dietro alle richieste di aiuto. Cinquantadue sono stati i suicidi in carcere nel corso del 2019, secondo l'Osservatorio promosso da Ristretti orizzonti, cui si accompagnano alcune decine di tentativi non riusciti (grazie al pronto intervento di compagni di stanza, poliziotti e sanitari) e sono migliaia gli atti di autolesionismo.

Da anni, diversi ministri dell'interno, di diversi governi e di diverso orientamento politico, ci rassicurano sul calo dei delitti e, in particolare, di quelli più gravi. Eppure la popolazione detenuta cresce, effetto di una passione per la punizione e il castigo che non è mai stata così forte come in questi anni. Ci piacerebbe dire che la risposta del Governo non è stata adeguata alle necessità dei problemi emergenti, ma - a dire il vero - parte dei problemi sono stati causati proprio dall'azione di governo. Non possiamo dimenticare, infatti, che il primo Governo Conte, assumendo la responsabilità di non portare a compimento la riforma dell'ordinamento penitenziario voluta dal ministro Orlando, abbia cancellato ogni previsione relativa alle alternative al carcere, finanche per i malati di mente, con il risultato di rendere sempre più difficile la gestione dei detenuti con gravi infermità mentali, costretti a restare in carcere per una disparità di trattamento sanata solo nel febbraio scorso dalla Corte costituzionale. L'indirizzo del governo giallo-verde in materia penitenziaria era chiaro: la certezza della pena avrebbe dovuto identificarsi con la certezza del carcere, diffuso a piene mani, anche con nuove preclusioni di accesso alle alternative, come nel caso della cosiddetta « legge spazzacorrotti », ormai prossima al giudizio della Consulta. Aumentano i detenuti condannati definitivamente, che non riescono a trovare

accesso alle alternative al carcere. Ormai il sistema dell'esecuzione penale sembra diviso in due: da una parte quelli che, sin dal processo, riescono ad avere accesso alle misure di comunità; dall'altra i dannati, destinati al carcere, dal primo all'ultimo giorno di pena, fosse anche per pochi mesi.

Servirebbe un altro indirizzo di governo, che torni al principio fondamentale del carcere come *extrema ratio* dell'intervento punitivo dello Stato e favorisca le alternative alla detenzione.

Gli unici segnali in controtendenza, in questo 2019, li abbiamo avuti dalle giurisdizioni superiori, e in modo particolare dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti umani. Così è stato per le alternative al carcere per le persone affette da gravi infermità mentali (su cui, però, si attendono azioni e interventi delle regioni e del Ministero della salute per potenziare i servizi psichiatrici territoriali, residenziali e non), così è stato per le preclusioni assolute alle alternative, giudicate illegittime dalla Corte europea così come dalla Corte costituzionale, seppure sotto profili e con effetti diversi tra loro.

Ma è alla politica che spetta la responsabilità di rinunciare all'uso populista del diritto e della giustizia penale.

La volontà dichiarata di agire sulla prescrizione al fine di accorciare la durata dei processi, non tiene conto delle centinaia di migliaia di processi già prescritti o per i quali elevata è la probabilità di prescrizione, sui quali si verrebbe comunque a determinare un'amnistia di fatto, i cui beneficiari sarebbero peraltro individuati in modo casuale e prevalentemente tra coloro che dispongono di mezzi economici tali da affrontare i costi dei diversi gradi di giudizio. Ci troveremmo dunque di fronte non soltanto a un'amnistia di fatto, ma addirittura a un'amnistia basata sul censo. Non si può non considerare, del resto, che, dall'entrata in vigore della Costituzione fino ad oggi, vi sono stati

trentaquattro provvedimenti di amnistia e indulto, mentre negli ultimi trenta anni non è stato adottato alcun provvedimento di amnistia.

Il presente disegno di legge, che ricalca per grandi linee le proposte presentate nelle legislature precedenti, prevede la concessione di un'amnistia sociale condizionata e di un indulto sociale revocabile per le pene detentive. Si propone l'applicazione dell'amnistia per i reati puniti con una pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni - ovvero a cinque anni se è stato risarcito il danno o se ricorre la circostanza attenuante dell'aver agito per motivi di alto valore morale o sociale - e per una serie di reati specificamente indicati. Il provvedimento di clemenza è soggetto alla condizione che l'imputato dia prova effettiva di buona condotta e della sua volontà di reinserimento sociale (e, nei casi più gravi, sempre nell'ambito di reati la cui pena edittale massima è di cinque anni di reclusione, provveda al risarcimento del danno e all'eliminazione, ove possibile, delle conseguenze del reato). Si prevede a tal fine la sospensione dei procedimenti penali in corso e dei relativi termini di prescrizione, nonché dell'esecuzione delle pene: decorso un periodo di cinque anni, se risulteranno soddisfatte le condizioni previste dalla legge, il reato sarà estinto; in caso contrario, i procedimenti penali e l'esecuzione delle pene riprenderanno il loro corso. In questo periodo di tempo, oltre a tutto - ed è questo uno degli scopi principali della presente proposta di legge - si potrebbero celebrare con maggiore celerità i processi per i reati più gravi, evitando il danno e la « beffa » della prescrizione, obiettivo dell'attuale esecutivo, e limitando i numerosissimi casi di scarcerazioni per decorrenza dei termini, anche in presenza di condanne gravissime in primo e secondo grado.

Per quanto riguarda l'indulto, da concedere per pene o residui di pena non supe-

riori a tre anni, si prevede la revoca qualora l'interessato commetta un reato doloso nei cinque anni dalla concessione del condono. Queste condizioni - sospensione del processo, buona condotta, possibilità di revoca del condono - avrebbero, a parere del proponente, una notevole efficacia deterrente, in quanto ben difficilmente tornerebbe a commettere un reato chi è perfettamente consapevole che, in tal caso, gli verrebbe revocato il condono o non gli sarebbe applicata l'amnistia, e scontrerebbe così la pena sia per il nuovo reato che per quello precedente: una vera e propria « spada di Damocle » dalla non trascurabile efficacia dissuasiva. Tali provvedimenti, e in particolare l'indulto, determinerebbero anche una diminuzione significativa della popolazione carceraria, rendendo così più vivibili gli istituti penitenziari, sia per i detenuti che per gli operatori. La diminuzione della popolazione carceraria, inoltre, recherebbe un non trascurabile vantaggio economico: se si considera che il costo per il mantenimento di ciascun detenuto è di circa 130 euro al giorno e che i detenuti che usufruirebbero del condono consentirebbero un risparmio considerevole. Tali fondi potrebbero essere utilizzati per interventi in favore dei tossicodipendenti, ad esempio potenziando le strutture pubbliche di assistenza e le comunità terapeutiche, nonché per rafforzare i servizi sociali di supporto - con assunzione di educatori, assistenti sociali, psicologi - la cui carenza determina oggi molto spesso l'inefficacia delle misure alternative alla detenzione, come l'affidamento in prova al servizio sociale o la semilibertà. Molti dei detenuti che beneficerebbero del provvedimento di indulto sarebbero soggetti condannati per reati di minore gravità, in gran parte dei casi connessi all'uso di sostanze stupefacenti, rispetto ai quali la pena detentiva ha dimostrato tutta la sua inefficacia, sia sotto il profilo della rieducazione del condannato e di un trattamento che favorisca la disintossi-

cazione, sia sotto quello della tutela della collettività. I condannati per tali tipi di reati, infatti, una volta scontata la pena, e non avendo avuto la possibilità in carcere di avere un trattamento e un aiuto anche di carattere psicologico per uscire dallo stato di tossicodipendenza, tornano spesso a commettere reati connessi all'abuso di sostanze stupefacenti, in quanto non riescono a sottrarsi a quel circolo vizioso - necessità di procurarsi la dose per uso personale e reati per poter acquistare la droga - che comporta altissimi costi sia economici che sociali non solo a loro ma all'intera collettività.

Si tratta dunque di una proposta che guarda al mondo complessivo della giustizia e di come il cittadino si esprima, in modo non violento, per esprimere le sue opinioni. L'approvazione della presente proposta accelererebbe i tempi dello svolgimento dei processi per i reati di più grave allarme sociale, eviterebbe un gran numero di prescrizioni e di scarcerazioni per decorrenza termini, incentiverebbe il risarcimento dei danni in favore delle vittime, aumenterebbe le possibilità di reinserimento per chi ha commesso

reati di minore gravità, senza sacrificare le esigenze di sicurezza della collettività, ed anzi creando - attraverso le condizioni alle quali sarebbe subordinata l'applicazione dell'amnistia e la possibilità di revoca dell'indulto - le premesse per limitare, per quanto possibile, i casi di recidiva. Quello che si propone non è dunque un provvedimento « tampone », determinato esclusivamente dalla situazione esplosiva delle nostre carceri, ma un provvedimento che vuole dare una risposta più complessiva, nel tentativo di raggiungere un obiettivo da tutti, almeno a parole, auspicato: quello di una giustizia nello stesso tempo più efficiente e più umana, ma soprattutto non repressiva di condotte che non possono aver arrecato nessun danno alla società, come è il caso di Nicoletta.

Il presente disegno di legge vuole essere anche un punto di partenza per avviare - su un tema particolarmente delicato - una riflessione, il più possibile pacata e costruttiva, che coinvolga le forze politiche, gli operatori del diritto e i cittadini tutti, nel tentativo di trovare, in un confronto costruttivo, soluzioni il più possibile condivise.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Amnistia)

1. È concessa amnistia:

a) per ogni reato per il quale è stabilita una pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, ovvero una pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena detentiva;

b) per ogni reato per il quale è stabilita una pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, qualora ricorra la circostanza attenuante prevista dall'articolo 62, numero 1), del codice penale o qualora il colpevole abbia spontaneamente provveduto al risarcimento del danno, nonché, ove possibile, alle restituzioni e all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato;

c) per i reati previsti dall'articolo 57 del codice penale (reati commessi col mezzo della stampa periodica) commessi dal direttore o dal vicedirettore responsabile, quando è noto l'autore della pubblicazione;

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

1) 336, primo comma (violenza o minaccia a un pubblico ufficiale), e 337 (resistenza a un pubblico ufficiale), sempre che non ricorra taluna delle ipotesi previste dall'articolo 339 o il fatto non abbia cagionato lesioni personali gravi o gravissime ovvero la morte;

2) 340 (interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità), qualora ricorra la circo-

stanza attenuante prevista dall'articolo 62, numero 4);

3) 588, secondo comma (rissa), sempre che dal fatto non siano derivate lesioni personali gravi o gravissime ovvero la morte;

4) 614, quarto comma (violazione di domicilio), limitatamente all'ipotesi in cui il fatto è stato commesso con violenza sulle cose;

5) 625 (furto aggravato), qualora ricorra la circostanza attenuante prevista dall'articolo 62, numero 4);

e) per ogni reato commesso da minore degli anni diciotto, quando il giudice ritiene che possa essere concesso il perdono giudiziale ai sensi dell'articolo 19 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, ma non si applicano le disposizioni dei commi terzo e quarto dell'articolo 169 del codice penale.

2. Non si applica il quinto comma dell'articolo 151 del codice penale.

3. L'amnistia è concessa a condizione che il condannato, nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, dia prove effettive e costanti di buona condotta e di volontà di reinserimento sociale.

4. In ogni stato e grado del processo il giudice, qualora il reato per il quale si procede rientri tra quelli previsti dal comma 1, sospende, anche d'ufficio, il procedimento per il periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Decorso tale periodo il giudice, qualora sussistano le condizioni di cui al comma 3, provvede ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale; nel caso contrario, revoca il provvedimento di sospensione. Durante la sospensione disposta ai sensi del presente comma è interrotto il decorso dei termini di prescrizione.

Art. 2.

(Computo della pena per l'applicazione dell'amnistia)

1. 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 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 dalle circostanze ad effetto speciale. Si tiene conto della circostanza aggravante prevista dall'articolo 61, numero 7), del codice penale. Non si tiene conto delle altre circostanze aggravanti;

d) si tiene conto della circostanza attenuante di cui all'articolo 98 del codice penale nonché, nei reati contro il patrimonio, delle circostanze attenuanti di cui ai numeri 4) e 6) dell'articolo 62 del medesimo codice. Quando le predette circostanze attenuanti concorrono con circostanze aggravanti di qualsiasi specie, si tiene conto soltanto delle prime, salvo che concorrano le circostanze di cui all'articolo 583 del codice penale, nel qual caso si tiene conto soltanto di queste ultime. Ai fini dell'applicazione dell'amnistia la sussistenza delle predette circostanze è accertata, dopo l'esercizio dell'azione penale, anche dal giudice per le indagini preliminari, nonché dal giudice in camera di consiglio nella fase degli atti preliminari al dibattimento ai sensi dell'articolo 469 del codice di procedura penale.

Art. 3.

(Rinunciabilità all'amnistia)

1. L'amnistia non si applica qualora l'imputato, prima che sia pronunciata ordinanza

che dispone la sospensione del procedimento ai sensi del comma 4 dell'articolo 1, faccia espressa dichiarazione di non volerne usufruire.

Art. 4.

(Indulto)

1. È concesso indulto nella misura non superiore a tre anni per le pene detentive.

2. L'indulto è concesso nella misura non superiore a cinque anni per le pene detentive:

a) a coloro che risultino affetti dalla patologia derivante da HIV, diagnosticata, su base chimico-ematologica, da apposite commissioni mediche istituite nell'ambito di ciascun istituto penitenziario, al secondo stadio dello *standard* definito dall'Organizzazione mondiale della sanità;

b) a coloro che risultino affetti da gravi forme di epatite, da patologie oncologiche o da altre gravi malattie, diagnosticate dalle commissioni mediche di cui alla lettera a), incompatibili con il regime di detenzione carceraria.

3. Per la concessione dell'indulto di cui al comma 2, con decreto non avente natura regolamentare del Ministro della salute, di concerto con il Ministro della giustizia, da adottare entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono previste le misure necessarie per garantire la prestazione di cure adeguate ai soggetti di cui al medesimo comma 2.

4. È concesso indulto, per intero, per le pene accessorie temporanee, conseguenti a condanne per le quali è applicato, anche solo in parte, l'indulto di cui ai commi 1 e 2.

5. All'indulto di cui ai commi 1, 2 e 4 non si applicano le esclusioni di cui al quinto comma dell'articolo 151 del codice penale.

Art. 5.

(Esclusioni dall'indulto)

1. L'indulto di cui all'articolo 4 non si applica alle pene inflitte per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale e all'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354.

2. L'indulto di cui all'articolo 4 non si applica nei casi in cui è già stato concesso indulto ai sensi della legge 31 luglio 2006, n. 241.

Art. 6.

(Revoca dell'indulto)

1. Il beneficio dell'indulto è revocato di diritto se chi ne ha usufruito commette, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un delitto non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore a due anni.

Art. 7.

(Termini di efficacia)

1. L'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi fino a tutto il giorno 31 gennaio 2019.

€ 1,00