

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4638

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori RUSSO SPENA, CO’, CRIPPA e MANCONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MAGGIO 2000

—————

Concessione di amnistia condizionata e di indulto revocabile

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Da diversi anni, da parte di esponenti del mondo politico, 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, cui non hanno finora fatto seguito decisioni esplicite in un senso o nell'altro, determinano aspettative all'interno del mondo carcerario e più in generale un clima di incertezza fra gli operatori della giustizia che non può che essere dannoso.

Il Parlamento e le forze politiche non possono, a questo punto, esimersi dall'assumere una decisione, approvando una legge di amnistia e/o di indulto ovvero escludendo in maniera inequivoca la possibilità di adottare provvedimenti di clemenza, peraltro espressamente previsti dall'articolo 79 della Costituzione.

Ad avviso del proponente sussistono le condizioni perché possa essere adottato un provvedimento di amnistia (condizionata) e di indulto (revocabile), soprattutto se finalizzato a garantire il funzionamento della giustizia e ad evitare che falliscano le numerose riforme approvate in questa legislatura - giudice unico di primo grado, depenalizzazione dei reati minori, nuovo rito monocratico con rafforzamento dei riti alternativi, modifica dell'articolo 111 della Costituzione, incentivi ai magistrati per le sedi disagiate - a causa dell'eccessivo arretrato per procedimenti relativi a reati di non grave allarme sociale che, oltre a tutto, prima della sentenza definitiva, finiscono in gran parte con una sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione.

La giustizia penale italiana versa, infatti, in condizioni critiche e riforme di notevole

rilievo, finalizzate a coniugare maggiore celerità dei tempi processuali e maggiori garanzie per i cittadini, rischiano di non produrre gli effetti positivi auspicati se non addirittura di fallire, a causa dell'enorme mole di procedimenti arretrati.

Se si considerano le centinaia di migliaia di processi o già prescritti o per i quali elevata è la probabilità di prescrizione, 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 al 1992, vi sono stati 34 provvedimenti di amnistia e indulto, mentre negli ultimi otto anni non è stato adottato alcun provvedimento di clemenza.

La presente proposta di legge prevede la concessione di un'amnistia condizionata e di un indulto 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 e limitando i numerosissimi casi di scarcerazioni per decorrenza dei termini, anche in presenza di condanne gravissime in primo e secondo grado (dal 1990 al 1999 sono stati scarcerati per decorrenza dei termini oltre 17.500 detenuti).

Per quanto riguarda l'indulto, da concedere per pene o residui di pena non superiori 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 sconterebbe 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 400 mila lire al giorno e che i detenuti che usufruirebbero del condono sarebbero circa 12.000, verrebbero recuperati oltre 1.600 miliardi di lire ogni anno. 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 e/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 disintossicazione, 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, che 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 «tampon», determinato esclusivamente dalla situazione esplosiva delle nostre carceri, ma di 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.

La presente proposta 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;

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

3) 614, comma quarto (violazione di domicilio), limitatamente all'ipotesi in cui il fatto è stato commesso con violenza sulle cose;

4) 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, come sostituito da ultimo dall'articolo 112 della legge 24 novembre 1981, n. 689, 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 agli articoli 583 e 625, primo comma, numeri 1 e 4, seconda parte, 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. Non si applicano le esclusioni di cui al quinto comma dell'articolo 151 del codice penale.

3. Il beneficio dell'indulto è revocato 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 una condanna a pena detentiva superiore a sei mesi.

Art. 5.

(Termini di efficacia)

1. L'amnistia e l'indulto hanno efficacia per i reati commessi fino a tutto il giorno 1° gennaio 2000.