L'Indulto del 2006

CENNI PRELIMINARI

Indulto: dal latino indultus, participio passato del verbo indulgere. Condiscendere, condonare. Sorta di dispensa dalla legge, condono di una pena, perdono.

L'indulto è una causa generale di estinzione della pena prevista dall'articolo 174 del Codice penale. In senso proprio è un provvedimento con il quale il Parlamento condona, in tutto o in parte, la pena inflitta o la commuta in un'altra specie di pena stabilita dalla legge. Si applica ai reati commessi prima della presentazione del disegno di legge. Non si applica alle pene accessorie (salvo che sia diversamente stabilito), e non opera nei confronti degli altri effetti penali della condanna. La Costituzione, nel testo modificato dalla legge costituzionale 6 marzo 1992, richiede una maggioranza dei due terzi dei membri di ciascuna Camera, per la sua approvazione; legge deliberata in ogni articolo e nella votazione finale. La legge che lo concede è inquadrata dalla dottrina costituzionalistica tra quelle d'indirizzo politico, giacché espressione della discrezionalità del Parlamento, sia per le categorie di reati che vi rientrano, sia in relazione al momento storico che ne determina l'approvazione. Fino alla riforma i provvedimenti di clemenza erano stati di competenza del Presidente della Repubblica, che li adottava con decreto, in conformità ad una legge delega approvata dal Parlamento. La disciplina processuale è contenuta nell'articolo 672 del Codice di procedura penale: per l'applicazione dell'indulto è competente il giudice dell'esecuzione, cioè quello che ha pronunciato la sentenza di condanna, ma se in conseguenza del provvedimento occorre applicare o modificare una misura di sicurezza, la competenza spetta al magistrato di sorveglianza.

L'indulto si distingue dall'amnistia perché si limita ad estinguere in tutto o in parte la pena, mentre quest'ultima estingue il reato. Rispetto alla grazia che è un provvedimento individuale, l'indulto ha carattere generale, poiché si riferisce

a tutti i condannati che non versino nelle condizioni d'impedimento che ne precludono l'applicazione.

LA LEGGE 241/ 2006

Con il voto del Senato, il 29 luglio 2006 è stato definitivamente approvato il disegno di legge (241/2006) che ha introdotto un provvedimento d'indulto. Il diciottesimo della storia repubblicana. Il primo concesso senza un contestuale provvedimento di amnistia[1]. Il più esteso per quel che riguarda il numero di anni di pena condonati[2] (3 anni contro i due degli ultimi indulti), il numero e la tipologia di reati inclusi nel beneficio, l'entità della pena pecuniaria. Si tratta, nella fattispecie, di uno sconto di pena per chi ha commesso reati fino al 2 maggio 2006. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha stabilito che non è possibile per gli uffici giudiziari di procedere contro reati commessi dopo quella data. A tal proposito appare assolutamente discutibile la scelta di applicare l'estinzione della pena a reati commessi sino a tre mesi prima dell'entrata in vigore della legge: il provvedimento d'indulto era atteso da qualche tempo e, per non favorire effetti criminogeni, sarebbe stato più opportuno limitare gli effetti estintivi ai delitti commessi prima dell'annuncio della disposizione (Marcheselli, 2006). Infatti, il disegno di legge nella bozza originaria limitava gli effetti di clemenza ai reati commessi entro il 31 dicembre 2005. Mentre gli ultimi condoni assicuravano l'estinzione della pena per reati commessi fino ad almeno sei mesi prima dell'entrata in vigore della legge.

In particolare è concesso un indulto in misura non superiore a tre anni per le pene detentive e fino a 10.000 euro per le pene pecuniarie. Ovviamente con tale formulazione il legislatore ha ritenuto opportuno sottrarre la concessione del provvedimento alla discrezionalità dell'Autorità giudiziaria. È applicabile oltre che alle pene detentive, alle sanzioni sostitutive (semidetenzione, libertà vigilata, pena pecuniaria) disposte dal giudice in luogo della reclusione o dell'arresto. Poiché come espressamente riportato dalla legge «non si applicano le esclusioni di cui all'art. 151 Codice penale», possono beneficiarne anche i recidivi reiterati,

[1] In un caso (decreto presidenziale 22 dicembre 1990, n. 34) l'indulto è stato concesso otto mesi dopo l'amnistia (decreto presidenziale 12 aprile 1990, n. 75). Tuttavia i due provvedimenti hanno riguardato reati commessi nello stesso arco temporale (sino a tutto il 24 ottobre 1989).

[2] L'indulto del 1990 prevedeva uno sconto di pena di due anni per le pene detentive e di 10 milioni per quelle pecuniarie. Tuttavia era associato ad un provvedimento di amnistia che, estinguendo tutti i reati che prevedevano pene fino ad un massimo di 4 anni, ne aveva di fatto ampliato gli effetti.

i delinquenti abituali, professionali o per tendenza. Categorie queste che erano state pesantemente penalizzate dalla legge ex Cirielli per quanto riguarda incrementi di pena e aumenti dei termini di prescrizione. Nel caso di concorso di più reati, l'indulto si applica soltanto una volta, dopo aver proceduto al cumulo delle pene. Sono esclusi dal beneficio i reati di terrorismo (compresa l'associazione eversiva), strage, banda armata, schiavitù, prostituzione minorile, pedo-pornografia, tratta di persone, violenza sessuale, sequestro, riciclaggio, produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti, usura (che originariamente non era stata compresa tra i reati esclusi dal beneficio). Nessuno sconto di pena nemmeno per chi è stato condannato per mafia, salva l'eccezione per chi ha violato l'articolo 416-ter del Codice penale sul voto di scambio (che punisce chi chiede i voti alla mafia in cambio di denaro).

Se tali esclusioni sembrano irreprensibili vista la gravità dei delitti considerati, non si comprende per quale ragione siano stati inclusi nell'indulto una serie di reati di particolare gravità: si pensi all'omicidio, alla rapina o all'estorsione, che destano particolare preoccupazione ed allarme sociale. Oppure ai reati contro la Pubblica amministrazione, che riguardano solo una parte irrisoria di popolazione carceraria e che quindi non si giustificano con la necessità di dare una risposta urgente alla situazione di intollerabile sovraffollamento delle carceri. Sono reati di particolare gravità che tendono a compromettere seriamente la coesione sociale e la convivenza civile. La legge ha stabilito anche che il provvedimento non possa essere applicato alle pene accessorie temporanee, come l'interdizione dai pubblici uffici. Il beneficio dell'indulto è revocato di diritto se chi ne ha usufruito commette, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge, un delitto non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore a due anni. Questa disposizione risponde al principio secondo cui i beneficiari devono dimostrarsi meritevoli della clemenza loro accordata.

CENNI STORICI

Nell'antica Grecia accadeva di frequente che i debitori – spesso piccoli contadini – non riuscissero a saldare il debito entro il limite di tempo pattuito. Diventavano così degli *ectemori*, dovevano 1/6 del raccolto al creditore ed erano assimilabili ai servi della gleba. Solone, che visse tra il sesto ed il quinto secolo avanti Cristo, per evitare la scomparsa della piccola proprietà e per attenuare le tensioni sociali sempre più forti che questo fenomeno provocava, elaborò quella

riforma poi conosciuta col termine *seisachteia* (letteralmente "scuotimento di pesi" contratti dal debitore), ossia l'abolizione della schiavitù per debiti. Questa riforma ebbe anche la particolarità di valere anche per i casi passati. Di conseguenza, vennero liberati tutti gli *ectemoroi* compresi alcuni che furono i protagonisti di una vera e propria speculazione finanziaria. Nonostante ciò, Solone fu letteralmente osannato per aver restituito armonia tra le classi sociali.

Il primo esempio di amnistia risale probabilmente al 402 a.C., quando il generale Trasibulo, tornato ad Atene ed abbattuto il regime dei Trenta Tiranni, decise di rinunciare alla vendetta, perdonando i rappresentanti della fazione sconfitta. Anche nell'antica Roma l'amnistia fu utilizzata per risolvere l'affollamento delle carceri, oppure per festeggiare particolari ricorrenze.

L'amnistia, nello Stato assoluto, era un atto discrezionale concesso dal sovrano; quindi non era un atto di clemenza collettivo. La trasformazione dei regimi assoluti in regimi parlamentari non trasferì questa competenza alle Assemblee legislative. La giurisprudenza del tempo, riconducendo l'amnistia nell'ambito del diritto di grazia appartenente al sovrano, confermò il potere del re in materia. Anche il regno d'Italia ha usato questo strumento per dare una risposta al problema del sovraffollamento delle carceri. Il primo provvedimento di clemenza risale al 1860, l'ultimo al 1942. Dopo l'8 settembre del 1943 furono approvati una serie di decreti legislativi che concedevano amnistia ed indulto per i reati politici antifascisti, per il condono dei reati militari e di quelli comuni. Il più famoso tra questi, noto come "decreto Togliatti" fu concesso il 22 giugno del 1946 e chiuse il capitolo della guerra civile assicurando la cooptazione degli alti funzionari del ventennio nello Stato repubblicano[3].

Altri condoni riguardarono i reati finanziari o la detenzione abusiva di armi. Altri «sistemarono» le pendenze penali dei moti sociali e studenteschi della fine degli anni Sessanta. Altri ancora furono adottati per ridurre la popolazione carceraria in particolari occasioni: il quarantennale di Vittorio Veneto, il Concilio Vaticano II, il ventennale della Repubblica. «L'introduzione del nuovo Codice di procedura penale e la riforma del 1992, hanno voluto ridare all'amnistia ed all'indulto la funzione di strumenti di riconciliazione e di

[3] Questa la sequenza dei decreti presidenziali precedenti alla legge 31 luglio 2006, n. 241, che hanno concesso l'indulto: 22 giugno 1946, n. 4; 1 marzo 1947, n. 92; 25 maggio 1947, n. 513; 9 febbraio 1948, n. 32; 27 dicembre 1948, n. 1464; 26 agosto 1949, n. 602; 23 dicembre 1949, n. 929; 19 dicembre 1953, n. 922; 11 luglio 1959, n. 460; 24 gennaio 1963, n. 5; 4 giugno 1963, n. 332; 25 ottobre 1968, n. 1084; 22 maggio 1970, n. 283; 4 agosto 1978, n. 413; 18 dicembre 1981, n. 744; 16 dicembre 1986, n. 865; 22dicembre 1990, n. 394.

pacificazione sociale piuttosto che quella di interventi straordinari per fronteggiare le disfunzioni del sistema penale» (Romano, 2006).

ELENCO DEI PROVVEDIMENTI DI AMNISTIA E INDULTO EMESSI DALL'1 GENNAIO 1942 AD OGGI E RIGUARDANTI LE SANZIONI PENALI (ESCLUSE LE SANZIONI AMMINISTRATIVE E QUELLE DISCIPLINARI)

1. Regio decreto 17 ottobre 1942, n. 1156. Concessione di amnistia e indulto.
2. Regio decreto 5 aprile 1944, n. 96. Amnistia e indulto per reati comuni, militari e annonari.
3. Decreto legislativo 26 ottobre 1944, n. 17. Concessione di amnistia e indulto per reati in materia finanziaria.
4. Decreto legislativo 8 giugno 1945. Applicazione degli articoli 1 e 2 del Regio decreto 5 aprile 1944, n. 96, nei territori liberati dopo il 4 aprile 1944.
5. Decreto legislativo 17 novembre 1945, n. 719. Amnistia per reati politici antifascisti.
6. Decreto legislativo 29 marzo 1946, n. 132. Amnistia e condono per reati militari.
7. Decreto legislativo 29 marzo 1946, n. 133. Indulto per alcuni reati di mancato conferimento agli ammassi.
8. Decreto presidenziale 22 giugno 1946, n. 4. Amnistia e indulto per reati comuni, politici e militari.
9. Decreto presidenziale 27 giugno 1946, n. 25. Amnistia per reati finanziari.
10. Decreto legislativo 18 gennaio 1947, n. 244. Estensione dell'amnistia, dell'indulto e della grazia ai condannati in territori attualmente sottratti all'Amministrazione italiana.
11. Decreto C.P.S 1 marzo 1947, n. 92. Amnistia e indulto per reati militari in occasione del giuramento alla Repubblica delle Forze Armate.
12. Decreto C.P.S. 8 maggio 1947, n. 460. Amnistia e indulto per reati riguardo ai quali vi è stata una sospensione del procedimento o della esecuzione per causa di guerra.
13. Decreto C.P.S 25 giugno 1947, n. 513. Amnistia e indulto per reati commessi in relazione con vertenze agrarie.

14. Decreto Presidente Repubblica 9 febbraio 1948, n. 138. Amnistia per reati finanziari.
15. Decreto Presidente Repubblica 28 febbraio 1948, n. 138. Amnistia per reati finanziari.
16. Decreto Presidente Repubblica 27 dicembre 1948, n. 1464. Concessione di amnistia e indulto in materia di detenzione abusiva di armi.
17. Decreto Presidente Repubblica 26 agosto 1949, n. 602. Concessione di amnistia e indulto per reati elettorali.
18. Decreto Presidente Repubblica 23 dicembre 1949, n. 929. Concessione di amnistia e condono in materia annonaria.
19. Decreto Presidente Repubblica 23 dicembre 1949, n. 930. Concessione di indulto.
20. Decreto Presidente Repubblica 19 dicembre 1953, n. 922. Concessione di amnistia e indulto.
21. Decreto Presidente Repubblica 11 luglio 1959, n. 460. Concessione di amnistia e indulto.
22. Decreto Presidente Repubblica 24 gennaio 1963, n. 5. Concessione di amnistia e indulto.
23. Decreto Presidente Repubblica 4 giugno 1966, n. 332. Concessione di amnistia e indulto.
24. Decreto Presidente Repubblica 25 ottobre 1968, n. 1084. Concessione di amnistia e indulto.
25. Decreto Presidente Repubblica 22 maggio 1970, n. 283. Concessione di amnistia e indulto.
26. Decreto Presidente Repubblica 22 dicembre 1973, n. 834. Concessione di amnistia.
27. Decreto Presidente Repubblica 4 agosto 1978, n. 413. Concessione di amnistia e indulto.
28. Decreto Presidente Repubblica 18 dicembre 1981, n. 744. Concessione di amnistia e indulto.
29. Decreto Presidente Repubblica 9 agosto 1982, n. 525. Concessione di amnistia per reati tributari.
30. Decreto Presidente Repubblica 22 febbraio 1983, n. 43. Concessione di amnistia.
31. Legge 3 agosto 1978, n. 405. Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto e disposizioni sull'azione civile in seguito ad amnistia.

32. Decreto Presidente Repubblica 16 dicembre 1986, n. 865. Concessione di amnistia e indulto.
33. Decreto Presidente Repubblica 12 aprile 1990, n. 75. Concessione di amnistia.
34. Decreto Presidente Repubblica 22 dicembre 1990, n. 394. Concessione di indulto.

L'ITER PARLAMENTARE DELLA LEGGE

La legge 241/2006 ha certamente dato una risposta urgente ad una condizione insostenibile di sovraffollamento carcerario. Con questa motivazione principale, essa è stata discussa nelle Camere parlamentari dove ha raccolto una maggioranza abbondantemente superiore ai 2/3 richiesti. La convergenza fra maggioranza e opposizione in questo caso è conseguenza diretta della legge costituzionale riformata nel 1992, sull'onda emotiva suscitata nell'opinione pubblica dall'approvazione dell'ultimo indulto e dagli attentati di mafia dello stesso anno. Appare evidente l'intenzione del legislatore di ribadire il carattere eccezionale dei provvedimenti di clemenza che non devono essere frutto di scelte partigiane, bensì di accordi condivisi da una maggioranza parlamentare più qualificata. Questo fattore tuttavia aumenta i rischi di ricattabilità, perché ciascun gruppo parlamentare ha la possibilità di condizionare il proprio assenso all'approvazione di questo o quell'emendamento. Così si spiega il motivo dell'inclusione nel provvedimento dei reati economici, finanziari, fiscali e contro la Pubblica amministrazione, dei reati contro l'ambiente o di quelli contro la sicurezza del lavoro. Sono tipologie di reato che contano un ridotto numero di responsabili a fronte di migliaia di vittime. Mentre davvero non si comprende la necessità di applicare il beneficio alle pene pecuniarie. A meno che non si vogliano far proprie le parole del parlamentare ed ex magistrato Gerardo D'Ambrosio che accusa la maggioranza di aver stretto accordi blindati con il principale partito d'opposizione.

Il dibattito parlamentare è stato particolarmente spigoloso. Soprattutto alla Camera dove il provvedimento è stato approvato dopo cinque ore di aspro confronto con 460 voti a favore, 94 contrari e 18 astenuti (i votanti sono stati 554 su un totale di 630). Hanno votato a favore l'Unione, con l'eccezione dei Comunisti Italiani che si sono astenuti, Forza Italia e l'Unione di Centro. Hanno votato contro: Alleanza Nazionale, Lega e Italia dei Valori (IdV). Particolarmente feroce è stata l'opposizione del partito del Ministro Di Pietro.

L'IdV ha organizzato una serie di manifestazioni di protesta davanti a Montecitorio ed in altre piazze d'Italia. Ha denunciato l'approvazione della legge come il frutto di un voto di scambio politico parlamentare. Ha pubblicato sul proprio sito i nomi dei parlamentari che hanno espresso voto favorevole al provvedimento; e per questo è stato duramente redarguito dal Presidente della Camera, che ha altresì difeso il principio secondo il quale tutte le scelte dei parlamentari sono libere e quindi morali. Lo stesso Di Pietro ha infine minacciato ripetutamente di rassegnare le proprie dimissioni dall'incarico di Ministro delle Infrastrutture.

Il PdCI si è astenuto in aperta polemica con la decisione di includere nell'indulto anche il reato di voto di scambio mafioso. Tra le correzioni introdotte durante il dibattito, l'esclusione dallo sconto di pena del reato di usura, inizialmente previsto dalla bozza. Particolarmente tormentata è stata la votazione riguardante l'emendamento che puntava a escludere dall'indulto il voto di scambio: è stato bocciato dall'aula della Camera, con 408 voti contrari, 57 favorevoli e 53 astensioni. L'Ulivo, Forza Italia e il Prc hanno votato contro, la Lega nord e l'IdV a favore, mentre An si è astenuta. In particolare hanno votato a favore tutti i deputati dell'IdV e della Lega, 12 deputati dei Comunisti italiani, 5 esponenti di An. In più è arrivato il sì di singoli esponenti di Forza Italia, Prc e Ulivo. Qualche esponente della maggioranza, invece, ha preferito abbandonare l'Aula. L'emendamento è stato bocciato con il no dell'Ulivo, di Forza Italia, di Rifondazione comunista e di 6 deputati di An.

Lo scontro si è ammorbidito al Senato dove il testo di legge è passato con 245 voti favorevoli, 56 contrari e 6 astenuti. Alleanza Nazionale non ha fatto ostruzionismo, il partito del Ministro Di Pietro ha rinunciato alla battaglia ritirando in parte le proposte di modifica. Durante la stessa seduta sono stati bocciati tre punti dell'ordine del giorno presentato dalla maggioranza in materia di riforma della Giustizia: l'impegno a riformare la legge Bossi-Fini sull'immigrazione; a rivedere il sistema sanzionatorio in materia di tossicodipendeze; ad abrogare le norme che limitano i benefici della legge Gozzini sui permessi dei carcerati.

IMPATTO SUL SISTEMA GIUDIZIARIO

Giustizia malata, incivile, allo sbando, al collasso. Sono solo alcuni dei titoli che abbiamo potuto leggere sui giornali degli ultimi mesi. In realtà i problemi del sistema giudiziario italiano sono annosi e strutturali. Addetti ai lavori ed

eminenti giuristi auspicano una riforma complessiva che si arena sui nodi della conflittualità politica, dello scontro tra i poteri dello Stato, degli interessi corporativi in gioco. Mentre da anni ci si affida a interventi normativi sporadici e parziali, sebbene innumerevoli, senza intervenire sul quadro complessivo. Il Ministro Guardasigilli in pectore ha recentemente affidato a Giuliano Pisapia la presidenza della Commissione per la riforma del Codice penale.

Il Consiglio d'Europa giudica il sistema italiano tra i peggiori del continente. Il 17 ottobre ha approvato una risoluzione ultimatum nella quale si invita lo Stato ad esibire «risultati concreti o piani d'azione realistici» per risolvere le «gravi carenze strutturali» della Giustizia, i cui ritardi «causano violazioni ripetitive dei diritti umani e costituiscono una seria minaccia al principio dello Stato di diritto» (Bonanni, 2006). In particolare le dure critiche di Strasburgo evidenziano un grave ritardo nelle procedure giudiziarie che violano l'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (che prevede il diritto ad un processo equo) e nella mancata esecuzione di un migliaio di sentenze di risarcimento danni pronunciate contro il nostro Paese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La legge n.89 del 24 marzo 2001 ha trasferito dalla Corte Europea alle Corti d'Appello e da queste alla Cassazione il contenzioso relativo al risarcimento dei danni per l'eccessiva durata dei processi. Con la conseguenza che le vittime dei ritardi devono attendere un ulteriore numero di anni per vedere riconosciuti gli eventuali indennizzi.

Dalla "Relazione sull'attività giudiziaria nell'anno 2005", presentata dal primo Presidente di Cassazione Nicola Marvulli in occasione dell'apertura dell'ultimo anno giudiziario, apprendiamo che la durata media dei processi è pari a 35 mesi per il giudizio di primo grado e a 65 mesi per quello d'Appello. È possibile attendere anche dieci anni per emettere una sentenza definitiva. Nel periodo 2001-2004 le cause civili giacenti davanti ai giudici di pace sono aumentate del 64%, quelle in Corte d'Appello del 122% e quelle in Corte di Cassazione del 33%. Le cause penali sono aumentate del 16% in istruttoria, del 60% in prima istanza, del 24% in Appello e del 4% in Cassazione.

Per ciò che concerne le cause civili la magistratura italiana denuncia un aumento generalizzato del ricorso ai tribunali per dirimere conflitti che non trovano composizione nell'ambito sociale e famigliare e che trascurano altri più appropriati strumenti di mediazione. La famiglia è in crisi, aumentano separazioni e divorzi, aumentano i casi di soppressione di neonati nonostante la possibilità concessa dal diritto di non riconoscere i figli all'atto della nascita. La crisi occupazionale del Mezzogiorno e l'esistenza di molteplici rapporti di

lavoro, per lo più irregolari o con extracomunitari sprovvisti del titolo di soggiorno, accrescono le situazioni di litigiosità.

Per quanto riguarda la giustizia penale, nel 2005 i delitti denunciati sono stati 2.855.372 con una diminuzione dell'1%, rispetto all'anno precedente. Poco più della metà di essi sono rimasti impuniti perché compiuti da autori ignoti. L'attuale ordinamento penitenziario, risalente al 1975, ha finito per dissolvere la certezza della pena: anzi oggi è molto probabile che nessuna pena verrà eseguita nei termini in cui è stata disposta dal giudice, tali e tanti essendo i benefici e le misure alternative introdotte. Del resto lo stesso procedimento di sorveglianza ha finito per assomigliare ad un quarto grado di giudizio, il cui effetto è stato quello di rendere virtuale qualsiasi condanna. Il Codice del 1989, nato come ambizioso progetto di rito accusatorio, è stato da molti criticato per aver, di fatto, causato l'aumento della durata delle indagini preliminari ed il frequente ricorso all'incidente probatorio. L'aver poi ampliato l'utilizzazione del rito abbreviato ha sottratto gli autori dei reati più gravi ad un accertamento proporzionale alla gravità del crimine commesso, poiché il semplice ricorso a quel rito permette al condannato una rilevante riduzione di pena oltre che la sottrazione della prova al contraddittorio.

In Italia vi è un numero assolutamente esorbitante di avvocati (quasi 200mila, il Giappone con 120 milioni di abitanti ne ha 20mila circa) ed è inevitabile che alcuni di questi siano incoraggiati nella ricerca di tutto ciò che può estendere l'area del conflitto ed allungare i tempi processuali.

La macchina della giustizia è gravemente indebitata ed i mezzi finanziari disponibili sono inadeguati al fabbisogno ordinario delle procure. I debiti accumulati nei confronti di aziende che si occupano per i tribunali di assistenza informatica, di verbalizzazione e di intercettazioni sono esorbitanti. Ci sono mesi di arretrato per i pagamenti di interpreti, periti e consulenti. I fondi per la benzina delle auto di servizio e per le spese di cancelleria, stanziati nel 2006, sono già finiti. Gli uffici acquistano a credito computer e carta. Il Presidente della Corte d'Appello di Milano ha firmato in ottobre una circolare per bloccare l'acquisto di beni di consumo ed ha chiesto di limitare gli arresti e le udienze poiché non ci sono i soldi per pagare gli straordinari (Zagaria, 2006). Il debito complessivo del Ministero della Giustizia ammonta a circa 250 milioni: «Se fosse un'azienda non ci sarebbe che da portare i libri in tribunale». Negli ultimi 4 anni le risorse per la gestione ordinaria sono diminuite del 51,2% (Paolini, 2006). A tutto ciò deve aggiungersi che persiste un'evidente sproporzione tra l'organico dei magistrati e quello del personale amministrativo, nonché un'irrazionale distribuzione delle risorse. E se è irrealistico pensare ad una

soppressione dei tribunali con modesti carichi di lavoro, analoghe difficoltà non sussistono per l'eliminazione delle sedi distaccate, richiesta a gran voce da quasi tutti i dirigenti degli Uffici Giudiziari. Tale intervento, lungi dall'essere interpretato come un abbandono della giurisdizione dal territorio, comporterebbe tutti i vantaggi che conseguono dalla concentrazione delle risorse. Ammontano a dieci milioni i processi pendenti, dei quali circa 4 milioni civili e 6 milioni penali. Mentre risultano 70mila condanne definitive non ancora eseguite.

E ancora due primati che nessuno ci invidia: il maggior numero di giudici e di avvocati, e il maggior tempo nella definizione dei processi. Un quadro preoccupante che si traduce nel campo civile in una negazione della giustizia legittimamente attesa dalle vittime, nel campo penale nella "neutralizzazione della sanzione" oppure in un tardivo, quando non inutile, riconoscimento di innocenza.

Il sistema giudiziario italiano, già carico di ritardi e incombenze ha subìto, non senza rimostranze, la nuova legge sull'indulto.

Nel 2005 oltre l'80% delle condanne inflitte risultano pari o inferiori a tre anni di pena detentiva o a 10.000 euro di pena pecuniaria (vedi risoluzione adottata dall'assemblea plenaria del Csm nella seduta del 9 novembre 2006). Ciò significa che 4/5 dei processi pendenti per reati commessi entro il 2 maggio 2006 si concluderanno, in caso di condanna, con la formula «pena interamente condonata». La mole di procedimenti che rientrano nell'indulto non può esser definita prima di cinque anni: sarebbe difficile individuare reati commessi entro il 2 maggio 2006 ma non ancora scoperti dall'Autorità giudiziaria. In ogni caso stiamo parlando di migliaia di potenziali beneficiari. L'ex Ministro della Giustizia prevede sconti di pena per un milione di condannati. Tutti i presidenti di Corte e i procuratori generali hanno denunciato la drammaticità della situazione e l'urgente necessità di un provvedimento di amnistia per evitare che possano essere aperti migliaia di processi destinati a chiudersi con condanne a pene estinte, quindi non eseguibili; con un enorme spreco di risorse umane e materiali. Trattasi di un caso che non ha precedenti nella storia repubblicana: i diciassette indulti concessi dal 1946 ad oggi sono sempre stati accompagnati da corrispondenti provvedimenti di amnistia[4]. Infatti, il disegno di legge da cui è stato stralciato il testo che ha portato alla ratifica della legge 241/2006

[4] Sedici volte amnistia ed indulto sono stati approvati contestualmente; in un caso (decreto presidenziale 22 dicembre 1990, n.394) l'indulto è stato concesso otto mesi dopo l'amnistia (decreto presidenziale 12 aprile 1990, n. 75), ma anche in quell'occasione i due provvedimenti hanno riguardato reati commessi nello stesso arco temporale (fino al 24 ottobre 1989).

comprendeva anche l'amnistia e mirava espressamente ad evitare i rischi di paralisi per i tribunali. I procedimenti giudiziari si dovranno celebrare e dopo che la condanna sarà divenuta definitiva, la pena sarà cancellata con ulteriore provvedimento (Salvi, 2006). In ogni caso i processi serviranno ad accertare la verità, le pene accessorie e quelle pecuniarie e per stabilire i risarcimenti, nonché il pagamento delle spese processuali in caso di condanna. Anche le eventuali spese di custodia di cose in sequestro o di custodia cautelare in carcere restano a carico del condannato che beneficia dell'indulto (Scognamiglio, 2006). Inoltre per condanne superiori ai tre anni, la pena residua dovrà essere scontata (Ripamonti, 2006).

La possibilità di indicare agli uffici giudiziari criteri di priorità per la trattazione di processi che non rientrano nel beneficio sarebbe di dubbia costituzionalità ed esulerebbe dalle competenze del Csm non previste in materia di organizzazione degli uffici. È una scelta che potrebbe rientrare tra le prerogative dei capi delle procure, anche se porrebbe un problema di discrezionalità e conseguentemente di disuguaglianza dei diritti. Anche l'ipotesi di un intervento con legge ordinaria risulta di difficile applicazione vista l'entità del provvedimento.

Già la legge "ex Cirielli"aveva determinato la situazione paradossale per la quale i tempi di prescrizione per alcuni reati risultavano inferiori alla durata dei rispettivi processi. Ora il combinarsi dell'indulto con altri istituti (si pensi al possibile ricorso alle attenuanti generiche o per un danno risarcito, o allo sconto di un terzo di pena se si accede al rito abbreviato), allarga ulteriormente gli spazi difensivi di riduzione del danno (Ferrarella, 2006).

IMPATTO SUL SISTEMA PENITENZIARIO

Nel 1992 la Commissione europea contro la tortura, dopo un'ispezione nelle carceri, ammonì l'Italia per le condizioni disumane in cui vivevano i detenuti che, secondo i commissari, equivalevano alla tortura. Erano passati solo due anni dall'ultimo provvedimento "svuotacarceri" e la situazione di sovraffollamento carcerario sarebbe peggiorata negli anni a seguire. L'Italia ha il secondo più alto tasso di affollamento carcerario dell'Unione europea. Persino Papa Giovanni Paolo II, che già in occasione del Giubileo delle carceri del 2000 aveva invocato un provvedimento di clemenza, ribadì l'invito in occasione della visita al Parlamento nel 2002. Il Consiglio comunale di Roma giunse a convocare una seduta

straordinaria presso Rebibbia per presentare il piano cittadino per le carceri, rinnovando all'unanimità al Parlamento una richiesta di clemenza.

TABELLA 1

Istituti penitenziari per tipologia

Tipologia di istituti	Numero istituti
Istituti di custodia cautelare	163
Istituti per l'esecuzione delle pene	37
Istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza	8
Totale	207

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (dati al settembre 2006).

TABELLA 2

Personale dell'amministrazione penitenziaria

Personale	V. A.
Personale comparto ministeri	6.957
Personale di polizia penitenziaria	42.267
Totale personale	49.224

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (dati al giugno 2006).

L'ultimo significativo indulto risale al 1990 e consentì la scarcerazione di circa 13.000 detenuti. Da allora, non sono stati approvati provvedimenti di clemenza eccezione fatta per il cosiddetto "indultino" (legge 207/2003), che concedeva uno sconto di pena di due anni per chi avesse già trascorso in carcere almeno metà della pena. Nel giugno del 1991 il numero di detenuti si era ridotto a 31.053, ma dal 1991 al 2005 è cresciuto in media di 2.000 unità[5], con picchi di 9.000 persone nel 1992 (Sarzanini, 2006). L'introduzione di nuove tipologie di reato ha certamente dato un contributo rilevante a tale crescita. Le norme contenute nella legge Fini-Giovanardi hanno esteso l'area penale per consumatori e possessori di sostanze stupefacenti. Le disposizioni della legge Bossi-Fini hanno stabilito l'arresto per extracomunitari che non ottemperano all'ordine di espulsione. Nel 2005 sono entrate in carcere con quest'accusa 11.300 persone, poi scarcerate in un arco di tempo massimo di 90 giorni.

[5] I detenuti erano 48.449 nel 1996, 50.472 nel 1999, 55.113 nel 2001, 56.522 nel 2003, 59.445 nel 2005.

TABELLA 3

Ingressi in istituto di soggetti provenienti dalla libertà con ascritti reati di cui al grande T.U. sugli stupefacenti
Periodo 2004-2006

Periodo	Immatricolazioni
Gennaio 04-settembre 04	15.618
Gennaio 05-settembre 05	19.681
Gennaio 06-settembre 06	18.935

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, 2006.

TABELLA 4

Ingressi in istituto di soggetti provenienti dalla libertà con ascritti reati di cui al grande T.U. sull'immigrazione
Periodo 2004-2006

Periodo	Immatricolazioni
Gennaio 04-settembre 04	2.469
Gennaio 05-settembre 05	9.800
Gennaio 06-settembre 06	11.116

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, 2006.

Al 31 luglio 2006, il giorno prima dell'entrata in vigore dell'indulto, la popolazione carceraria registrava 60.710 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 43.213 unità. Un esubero, quindi, di oltre 17mila persone; anche se il 40% dei detenuti risulta in attesa di giudizio (Perotti, 2006). Gli stranieri erano 20.088, pari al 33,1% del totale. I tossicodipendenti 16.135 pari al 27,1%, gli alcooldipendenti 1.334. Da registrare un aumento rilevante dei suicidi, dei soggetti affetti da depressione o da disturbi mentali di altro tipo.

L'incremento della popolazione carceraria tra il 1996 e il 2006 è stato del 25,3%.

TABELLA 5

Numero dei detenuti
Anni 1996-2006

Anni	V.A.	Var. %
1996	48.449	-
1997	49.071	1,2
1998	49.118	0,1
1999	50.472	2,7
2000	53.184	5,3
2001	55.113	3,6
2002	56.002	1,6
2003	56.522	0,9
2004	56.015	-0,9
2005	59.445	6,1
2006	60.710	2,1

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati DAP, 2006.

TABELLA 6

Ingressi in istituto di soggetti provenienti dalla libertà
Periodo 2004-2006

Periodo	Immatricolazioni
Gennaio 04-settembre 04	62.059
Gennaio 05-settembre 05	66.655
Gennaio 06-settembre 06	67.742

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, 2006.

TABELLA 7

Condannati che hanno una pena residua inferiore a tre anni per nazionalità

Condannati, pena residua inferiore a 3 anni	V.A.
Italiani	10.077
Stranieri	5.059
Totale	15.136

Fonte: Dato nazionale sulla platea che usufruirà dell'indulto aggiornato al 29 luglio 2006 dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

TABELLA 8

Condannati che hanno una pena residua inferiore a tre anni per sesso

Condannati, pena residua inferiore a 3 anni	V.A.
Maschi	14.709
Femmine	761
Totale	15.470

Fonte: Dato nazionale sulla platea che usufruirà dell'indulto aggiornato al 29 luglio 2006 dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Caratteristica del nostro sistema penitenziario è la cosiddetta detenzione transitoria o di flusso, che registra una consistente presenza di individui in carcere per qualche mese o per pochi giorni. Nell'anno 2005 sono complessivamente entrate in carcere 89.887 persone, mentre ne sono uscite 87.000.

A distanza di un mese dall'entrata in vigore del provvedimento di clemenza, erano dunque stati scarcerati 16.568 detenuti (11.313 dei quali con pena residua inferiore ad un anno), compresi un migliaio di detenuti in semilibertà, che durante il giorno erano già fuori dal carcere[6]. Altri 7.178 sono stati scarcerati essendo in custodia cautelare nei mesi d'applicazione dell'indulto. Tra questi, fino al 15 novembre, 4.456 erano detenuti anche per un titolo di reato definitivo venuto meno con l'indulto, e 2.722 erano sottoposti unicamente alla custodia cautelare. Si tenga presente che in tutto il 2006, fino al 15 novembre, su 69.408 persone uscite in libertà per motivi diversi dall'indulto, ben 49.761 erano in stato di custodia cautelare. Ancora 17.423 i soggetti che erano già fuori dal carcere per i quali erano applicate misure alternative, cessate per effetto dell'indulto. Mentre ammontano a quasi 4.757 coloro che hanno usufruito del provvedimento di clemenza per uno o più titoli di detenzione, ma che sono rimasti in carcere per altre condanne. Sono 480 infine, i detenuti ammessi a misure alternative per effetto del condono.

[6] Senato della Repubblica, "Audizione del ministro della Giustizia Clemente Mastella davanti alla Commissione Affari Costituzionali e Giustizia sull'applicazione e gli effetti della legge sull'indulto", 21 novembre 2006.

TABELLA 9

Numero dei detenuti prima e dopo l'indulto
Luglio 2006-novembre 2006
Valori assoluti

Anni	N.
31 luglio 2006	60.710
15 novembre 2006	39.176

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, 2006.

TABELLA 10

Detenuti usciti dal carcere per effetto dell'indulto
Anno 2006
Valori assoluti

Anno 2006	V.A.
Agosto	16.568
Settembre	514
Ottobre	292
1-15 novembre	81
Totale	17.455

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, 2006.

TABELLA 11

Soggetti già fuori dal carcere per i quali erano applicate misure alternative cessate per effetto dell'indulto
Anno 2006
Valori assoluti

Soggetti già fuori dal carcere	V.A.
Affidati in prova	14.009
In detenzione domiciliare	3.414
Totale	17.423

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, 2006.

TABELLA 12

Popolazione detenuta per posizione giuridica e sesso
Valori assoluti

Posizione giuridica	Donne	Uomini	Totale
Imputati	1.120	20.210	21.330
Condannati	1.683	36.451	38.134
Internati	66	1.180	1.246
Totale	2.869	57.841	60.710

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (dati al luglio 2006).

TABELLA 13

Popolazione detenuta per posizione giuridica e sesso
Valori assoluti

Posizione giuridica	Donne	Uomini	Totale
Imputati	1.064	19.944	21.008
Condannati	650	15.300	15.950
Internati	66	1.302	1.368
Totale	1.780	36.546	38.326

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (dati al settembre 2006).

Prendendo in rassegna le diverse regioni italiane, si osserva che il numero di soggetti usciti dagli Istituti penitenziari per adulti per effetto dell'indulto è particolarmente elevato in Lombardia (3.462), in Campania (2.724), in Sicilia (2.558), nel Lazio (2.395) e in Piemonte (2.167).

In Lombardia ed in Piemonte si registra il numero più alto di stranieri detenuti che hanno beneficiato dell'indulto.

TABELLA 14

Soggetti usciti dagli Istituti Penitenziari per Adulti per effetto dell'indulto. Per cittadinanza e regione di detenzione
Novembre 2006
Valori assoluti

Regione di detenzione	Cittadinanza		Totale
	Italiana	Straniera	
Abruzzo	438	270	708
Basilicata	118	114	232
Calabria	576	227	803
Campania	2.414	310	2.724
Emilia Romagna	614	869	1.483
Friuli Venezia Giulia	233	249	482
Lazio	1.490	905	2.395
Liguria	387	414	801
Lombardia	1.930	1.532	3.462
Marche	195	144	339
Molise	139	52	191
Piemonte	1.077	1.090	2.167
Puglia	1.280	212	1.492
Sardegna	633	388	1.021
Sicilia	1.807	751	2.558
Toscana	828	680	1.508
Trentino Alto Adige	131	135	266
Umbria	189	203	392
Valle d'Aosta	67	89	156
Veneto	658	652	1.310
Totale	15.204	9.286	24.490

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia.

La percentuale più alta di detenuti usciti per l'indulto si rileva in Lombardia (14,1%), seguita da Campania (11,1%) e Sicilia (10,4%). Quote praticamente irrisorie si riscontrano invece in Valle d'Aosta (0,6%), Molise (0,8%), Basilicata (0,9%).

TABELLA 15

Soggetti usciti dagli Istituti Penitenziari per Adulti per effetto dell'indulto. Per regione di detenzione
Novembre 2006
Valori percentuali

Regione di detenzione	%
Abruzzo	2,9
Basilicata	0,9
Calabria	3,3
Campania	11,1
Emilia	6,1
Friuli Venezia Giulia	2,0
Lazio	9,8
Liguria	3,3
Lombardia	14,1
Marche	1,4
Molise	0,8
Piemonte	8,8
Puglia	6,1
Sardegna	4,2
Sicilia	10,4
Toscana	6,2
Trentino Alto Adige	1,1
Umbria	1,6
Valle d'Aosta	0,6
Veneto	5,3

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Ministero della Giustizia.

Se la legge sull'indulto ha aumentato le difficoltà del sistema giudiziario, ha tuttavia alleggerito la pressione sull'apparato carcerario, riportando il numero di presenze in carcere entro la capienza regolamentare. La capienza, che era di 36.000 posti nel 2001, è passata a 42.000 nel 2003. Nell'anno in corso è fissata in 43.213 unità. Alla data del 15 novembre risultano 39.176 i detenuti ancora in carcere, circa 4 mila persone al di sotto del limite consentito.

Bisogna anche considerare gli effetti positivi dell'indulto sui costi di mantenimento della popolazione carceraria (ogni detenuto costa allo Stato mediamente 120 euro al giorno), nonché la possibilità di riequilibrare il numero dei detenuti in rapporto al personale di polizia penitenziaria.

Purtroppo il limite maggiore di tali benefici è costituito dal fatto che potrebbero rivelarsi di breve durata.

Il miglioramento delle condizioni di vita per i detenuti potrebbe favorire una diversa riorganizzazione degli Istituti di pena, stimolare una fase nuova che

superi la logica per cui l'unica pena è quella carceraria, e prevedere, per i reati meno gravi, sanzioni diverse: i lavori socialmente utili, le pene interdittive, le pene finalizzate a risarcire il danno. Tali provvedimenti avrebbero più possibilità di veder affermato il principio della certezza della pena, e garantirebbero l'applicazione del dettato costituzionale che all'articolo 27 stabilisce che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». Senza trascurare il desiderio di sicurezza dei cittadini spesso esasperato dalla crescente sensazione di impunità generalmente percepita. Tanto più che il 70% delle persone che hanno scontato la pena in carcere ha commesso nuovi reati, mentre chi ha usufruito delle misure alternative ha un tasso di recidiva del 3% (Milella, 2006).

Nel primo trimestre di applicazione dell'indulto i reati commessi sul territorio nazionale sono stati inferiori del 2,7% rispetto al trimestre 2005.

TABELLA 16

Numero dei reati commessi nel 3° trimestre del 2005 e del 2006 sull'intero territorio nazionale

3° trimestre 2005	3° trimestre 2006	Variazione percentuale
474.480	461.651	-2,71

Fonte: Direzione Generale di Statistica del Ministero della Giustizia.

Esaminando i dati delle 4 procure di Milano, Roma, Napoli e Palermo si rileva che i reati commessi nel trimestre successivo all'approvazione dell'indulto si mantengono con oscillazioni verso l'alto o verso il basso nella media dei reati registrati dal 2000 in avanti.

Se però a Milano si è verificata una flessione significativa dei reati (da 21.315 dell'agosto-ottobre 2005 a 14.820 dello stesso periodo del 2006) ed a Roma e Palermo un aumento non allarmante, diversa è la situazione di Napoli. Nel capoluogo campano i reati sono infatti aumentati dai 24.394 dell'agosto-ottobre 2005 ai 44.034 del periodo corrispondente del 2006. Napoli rappresenta quindi senza dubbio una realtà particolarmente delicata dal punto di vista della diffusione della delinquenza e sembra aver subìto il contraccolpo del provvedimento di indulto, come confermano anche le cronache degli ultimi mesi.

Se sull'intero territorio nazionale si è dunque registrata una lieve flessione dei reati nel trimestre successivo all'indulto, nelle quattro metropoli più "critiche" dal punto di vista della criminalità urbana si è verificato nel complesso un incremento (da 82.770 reati a 100.334).

TABELLA 17

Numero dei reati commessi nel trimestre agosto-ottobre nei circondari di Milano, Roma, Napoli, Palermo
Anni 2000-2006
Valori assoluti

Città	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Milano	26.238	23.108	20.192	21.894	21.938	21.315	14.820
Roma	28.783	29.650	24.319	28.006	26.300	29.668	33.382
Napoli	64.093	54.271	46.058	48.246	67.314	24.394	44.034
Palermo	9.602	9.386	7.224	9.061	7.938	7.393	8.098
Totale	128.716	116.415	97.793	107.207	123.490	82.770	100.334

Fonte: Procure della Repubblica, 2006.

TABELLA 18

Numero omicidi commessi nel trimestre agosto-ottobre nei circondari di Milano,Roma, Napoli, Palermo
Anni 2000-2006
Valori assoluti

Città	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Milano	36	30	30	26	21	29	27
Roma	34	57	22	25	35	32	22
Napoli	17	10	14	19	31	14	23
Palermo	8	13	7	7	9	7	6
Totale	95	110	73	77	96	82	78

Fonte: Procure della Repubblica, 2006.

TABELLA 19

Numero degli omicidi commessi nell'intero anno nei circondari di Milano, Roma, Napoli, Palermo
Anni 2000-2006

Città	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Milano	114	123	123	128	117	127	103
Roma	130	133	69	71	79	94	63
Napoli	74	105	70	89	144	82	75
Palermo	47	33	39	30	36	33	15
Totale	365	394	301	318	376	336	256

Fonte: Procure della Repubblica, 2006.

Al 9 novembre sono rientrati in carcere per misure dell'Autorità giudiziaria antecedenti o per aver commesso nuovi reati 1.570 persone, il 6,5% dei

beneficiari (*Il Sole-24Ore*, 9 novembre 2006). Una cifra considerata fisiologica dagli esperti, ma destinata a crescere perché, dei 37.175 affidati all'esecuzione esterna, solo 4.708 hanno usufruito della clemenza, mentre una parte consistente di "provenienti dalla libertà" non sono stati ancora esaminati (Gonella, 2006). Questo dato testimonia l'importanza della fase rieducativa per il recluso: corsi di formazione scolastica e professionale interni ed una misurata politica di assistenza e di reinserimento nella fase immediatamente successiva alla scarcerazione ridurrebbero sensibilmente il numero di recidivi.

Inoltre, è opportuno precisare che usciranno dal carcere tutti coloro che hanno una pena residua inferiore a tre anni. Cioè quei detenuti che già attualmente non avrebbero dovuto essere in carcere, perché per loro, la legge Simeone-Saraceni, approvata nel 1998, prevedeva l'affidamento ai servizi sociali (Ripamonti, 2006).

PROGRAMMA ORDINARIO DI EDILIZIA PENITENZIARIA

L'attività dell'edilizia penitenziaria mira al risanamento e potenziamento del patrimonio immobiliare attraverso la costruzione di nuovi istituti con finanziamenti assegnati da leggi specifiche sul capitolo 1473 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e gestiti direttamente da detto Ministero, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero della Giustizia, e deliberato in seno al "Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria", presieduto dal Ministro della Giustizia. La legge che ha avviato il programma è la n.1133/71 con un primo stanziamento di 100 miliardi; si sono poi susseguiti ulteriori finanziamenti (recati da altre leggi speciali e dalle successive leggi finanziarie) fino ad arrivare, nel corso degli anni, ad una somma pari a euro 2.967.045.195,36, così articolata:

Leggi	Stanziamenti	-
12.12.1971, n. 1133	£ 100 miliardi	Pari a euro 51.645.689,91
01.07.1977, n. 404	£ 400 miliardi	Pari a euro 206.582.759,63
24.04.1980, n. 146 (l. f.)*	£ 150 miliardi	Pari a euro 77.468.534,87
30.03.1981, n.199 (l. f.)	£ 1.050 miliardi	Pari a euro 542.279.744,04
07.03.1985, n. 99	£ 500 miliardi	Pari a euro 258.228.449,54
28. 02. 1986 (l. f.)	£ 1.000 miliardi	Pari a euro 516.456.899,09
22.12.1986, n. 910 (l. f.)	£ 1.600 miliardi	Pari a euro 826.331.038,54
23.12.1999, n. 488 (l. f.)	£ 45 miliardi	Pari a euro 23.240.560,46
23.12.2000, n. 388 (l. f.)	£ 800 miliardi	Pari a euro 413.165.519,27
28.12.2001, n. 448 (l. f.)	-	Euro 51.646.000,00

(*)Legge finanziaria.

La legge 14 novembre 2002 n.259 ha disposto uno stanziamento ulteriore di euro 93.326.896 per interventi di potenziamento delle strutture penitenziarie, da realizzare utilizzando gli strumenti della locazione finanziaria e della permuta. Con i fondi stanziati dalla suddetta legge sono stati avviati i lavori di realizzazione dei nuovi istituti di Varese e Pordenone, l'ampliamento della casa di reclusione di Milano Bollate. È stato inoltre previsto con decreto ministeriale del 30.9.2003, il ricorso allo strumento della permuta per la dismissione e sostituzione di 59 vecchi istituti.

Occorre precisare che quasi tutti i finanziamenti erogati sono stati stanziati negli anni attraverso le Leggi finanziarie. Tuttavia l'utilizzo dei fondi in questione è stato soggetto a continue rimodulazioni, con conseguente correzione di parte delle quote annuali assegnate o addirittura con la sospensione degli impegni assunti. Fino al 2003, nell'ambito del programma di edilizia penitenziaria, erano stati costruiti 81 nuovi istituti. Inoltre erano state avviate le ristrutturazioni integrali della casa di reclusione di Massa e delle case circondariali di Genova, Roma Regina Coeli, Venezia, La Spezia, Trieste, Fossano, ecc.

Per l'attuazione del programma si è dovuto procedere, in seno al Comitato Paritetico, ad una nuova priorità degli interventi da realizzare, tenendo presente sopravvenute esigenze di finanziamento, lievitazione dei costi, e la necessità di fronteggiare condizioni di sovraffollamento.

È opportuno ricordare che l'Italia ha un tasso di carcerazione (numero di detenuti in rapporto alla popolazione) inferiore alla media europea. Il 3 luglio 2003 l'allora Ministro Castelli presentò alla stampa la "Dike Aedifica Spa", società per la realizzazione dei programmi di edilizia carceraria e giudiziaria del Ministero della Giustizia, controllata da Patrimonio dello Stato Spa (la società controllata dal Ministero del Tesoro nata allo scopo di gestire il processo di dismissione del patrimonio pubblico). La Dike era nata allo scopo «di contribuire allo sviluppo del sistema carcerario utilizzando l'edilizia penitenziaria storica quale leva di finanziamento per le infrastrutture carcerarie moderne, riducendo così anche gli oneri a carico della finanza pubblica». Nel 2004 è stato approvato un piano straordinario di edilizia carceraria che prevedeva la costruzione di nuovi istituti di pena e consentiva l'ingresso di capitali privati in un settore di tradizionale dominio pubblico attraverso gli strumenti del project financing e della locazione finanziaria, meglio noto col termine *leasing*. In pratica lo Stato può prendere in affitto le prigioni costruite dal privato, per poi riscattarle al termine del contratto. Poiché la costruzione di

nuovi carceri richiede tempi di realizzazione di poco inferiori ai dieci anni, il relativo svuotamento delle carceri consentirà almeno di ampliare o ammodernare i 207 istituti di pena distribuiti sul territorio nazionale.

Il programma triennale di edilizia penitenziaria 2005-2007 del Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria) ha aggiornato i programmi dei trienni 2003-2005 e 2004-2006, ed ha stabilito un costo complessivo di 206.701.525,17 euro. Ha stanziato un importo pari a 61.067.987,17 per lavori realizzati nel 2005, di cui 31.801.266 riferiti ad interventi programmati e non realizzati nel 2004 per insufficienza di fondi o lievitazione dei prezzi di ferro e acciaio. Inoltre ha previsto misure di ristrutturazione, rifacimento e potenziamento degli impianti di sicurezza con l'impiego di tecnologie avanzate, per aumentare la sicurezza degli istituti e per contenerne il personale. Ma non ha ipotizzato, quantomeno esplicitamente, il coinvolgimento di capitali privati. Il programma riguardava interventi localizzati nel Mezzogiorno per il 42,7%, allo scopo di privilegiare le aree caratterizzate da maggior degrado delle strutture. Prevedeva inoltre un programma triennale di edilizia penitenziaria minorile, sottoposto per la prima volta al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, che anche in questo caso non prevedeva l'apporto di finanziamenti privati[7].

L'IMPATTO SULL'OPINIONE PUBBLICA

Un sondaggio realizzato dall'Eurispes su un campione rappresentativo della popolazione italiana di entrambi i sessi ci fornisce interessanti spunti di riflessione riguardo alla percezione che dell'indulto ha avuto l'opinione pubblica nazionale.

Un dato emerge incontrovertibilmente: un italiano su cinque ignora completamente l'argomento, soltanto il 14% condivide l'indulto nella forma in cui è stato realizzato, mentre due italiani su tre sono contrari al provvedimento di clemenza.

[7] Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria, ai sensi dell'art. 10 della legge 1.7.77 n. 404, anno 2003.

TABELLA 20

Il Parlamento la scorsa estate ha approvato la legge sull'indulto. Secondo Lei, si è trattato di un provvedimento giusto?
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	%
Sì	14,1
No	66,0
Non conosco l'argomento	19,9
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Tra questi, quasi la metà (46,9%) dichiara la propria avversione verso ogni provvedimento di clemenza, indipendentemente dalle ragioni che lo motivano. L'altra metà dei soggetti contrari a questo indulto si dimostra possibilista criticando l'elevato numero di reati inclusi nel condono attuato nel 2006 (45,8%) oppure considerando eccessivo lo sconto di pena di tre anni (6,8%).

TABELLA 21

Perché non lo ritiene giusto?
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	%
Sono contrario a qualsiasi sconto di pena	46,9
Avrei previsto l'indulto soltanto per alcune tipologie di reato	45,8
Uno sconto di pena di tre anni mi sembrato eccessivo	6,8
Altro	0,6
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Le forze politiche che hanno sostenuto il provvedimento lo hanno motivato affermando che era necessario per risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri. Ma questo argomento non ha convinto i cittadini poiché più della metà degli intervistati considerano l'indulto per niente (43,6%) o poco indispensabile (14%), mentre solo il 5,6% condivide pienamente tale giustificazione e il 16,9% lo fa con qualche riserva.

TABELLA 22

In che misura, condivide la seguente affermazione:
L'indulto era indispensabile per risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	%
Per niente	43,6
Poco	14,0
Abbastanza	16,9
Molto	5,6
Non sa/non risponde	19,9
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Appare altresì inequivocabile come la legge abbia ulteriormente indebolito la fiducia dei cittadini nella giustizia ed abbia aumentato il senso di insicurezza già diffuso. Il dato è preoccupante e riguarda, in entrambi i casi, la maggioranza degli intervistati.

Il 59,7% del campione ritiene che il provvedimento abbia influito negativamente sulla fiducia che i cittadini ripongono nella giustizia, diffondendo, presumibilmente, un senso di impunità per chi compie reati.

TABELLA 23

In che misura, condivide la seguente affermazione:
L'indulto ha diminuito la fiducia dei cittadini nella giustizia
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	%
Per niente	11,7
Poco	8,7
Abbastanza	38,9
Molto	20,8
Non sa/non risponde	19,9
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Il 59,2% degli intervistati ritiene che l'indulto, mettendo in libertà un alto numero di detenuti, anche autori di reati gravi, abbia generato seri problemi di sicurezza per i cittadini italiani.

I risultati dimostrano che sono diffusi, nella maggioranza dei cittadini, sentimenti di preoccupazione ed insicurezza in conseguenza di questo provvedimento. Timori che vanno a sommarsi a quelli già esistenti in Italia relativamente ai temi della sicurezza personale nelle città.

TABELLA 24

In che misura, condivide la seguente affermazione:
L'indulto ha causato seri problemi di sicurezza per i cittadini
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	%
Per niente	10,7
Poco	10,2
Abbastanza	39,1
Molto	20,1
Non sa/non risponde	19,9
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Ben il 60,5% degli intervistati non considera l'indulto un atto di umanità: il 39,9% non è per niente d'accordo con questa affermazione, il 20,6% lo è poco, il 15,8% abbastanza e solo il 3,8% molto.

Si può dunque immaginare che negli intervistati prevalga la convinzione che chi ha commesso un reato deve scontare la pena corrispondente prevista dalla legge.

TABELLA 25

In che misura, condivide la seguente affermazione:
L'indulto è un atto di umanità nei confronti dei detenuti
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	%
Per niente	39,9
Poco	20,6
Abbastanza	15,8
Molto	3,8
Non sa/non risponde	19,9
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Per quanto riguarda invece l'attribuzione della responsabilità politica del condono, il 41,5% degli intervistati riconosce correttamente il contributo di maggioranza e opposizione all'approvazione della legge 207/2006. Il resto del campione si divide equamente tra coloro che imputano la decisione al Ministro Mastella (18,3%), coloro che la considerano il frutto dell'operato delle sole forze di Governo (18,9%) e coloro che non sanno o non vogliono rispondere (19,9%); solo l'1,4% attribuisce la responsabilità all'opposizione.

TABELLA 26

Il provvedimento è stato votato da tutte le forze politiche, tranne An, Lega, Di Pietro e qualche altro parlamentare. A chi attribuisce le maggiori responsabilità del provvedimento?
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	%
Ai partiti della maggioranza	18,9
Ai partiti dell'opposizione	1,4
A entrambi gli schieramenti	41,5
Al Ministro della Giustizia Mastella	18,3
Non sa/non risponde	19,9
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Una percentuale significativa di intervistati (37,3%) afferma che dopo l'indulto la propria fiducia nella giustizia è diminuita, anche se prevale la quota di chi la definisce invariata (40%); solo l'1,6% si dice più fiducioso nella giustizia.

Questi dati riassumono quanto emerso precedentemente: l'indulto ha provocato in molti cittadini una reazione negativa, definibile soprattutto come un senso di sfiducia, di insicurezza e di ingiustizia.

TABELLA 27

Dopo la legge sull'indulto, la sua fiducia nella giustizia è…
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	%
Diminuita	37,3
Rimasta invariata	40,0
Aumentata	1,6
Non sa/Non risponde	21,1
Totale	100,0

Fonte: Eurispes.

Dai raffronti per area politica di appartenenza emerge l'avversione per il provvedimento del corpo elettorale, pur con alcune sfumature diverse. La stragrande maggioranza degli elettori di destra e centro-destra (78,9%) esprime una netta quanto prevedibile contrarietà. Tuttavia l'avversione riguarda anche gli elettori di centro (69,5%) nonostante le prese di posizione degli ultimi due Pontefici e dei partiti di area cattolica. Ed il 60% di coloro che si collocano nell'area di sinistra o di centro-sinistra: tra questi il 60% avrebbe preferito che l'indulto fosse applicato solo ad alcune tipologie di reato. Da segnalare ancora la contrarietà a qualsiasi forma di clemenza da parte della metà degli intervistati che rifiutano la collocazione in qualsivoglia schieramento. Un'avversione assoluta che riguarda oltre la metà degli elettori di centro e di destra e circa un terzo di chi si schiera a sinistra.

TABELLA 28

Il Parlamento la scorsa estate ha approvato la legge sull'indulto. Secondo Lei si è trattato di un provvedimento giusto? Per area politica
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Come si colloca nell'ambito degli schieramenti politici						Totale
	Destra	Centro-destra	Centro	Centro-sinistra	Sinistra	Non risponde	
Sì	8,6	7,1	15,2	23,8	24,1	8,0	14,1
No	78,9	78,8	69,5	62,1	58,2	57,7	66,0
Non conosco l'argomento	12,5	14,1	15,2	14,1	17,7	34,3	19,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

TABELLA 29

Perché non lo ritiene giusto? Per area politica
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Come si colloca nell'ambito degli schieramenti politici						Totale
	Destra	Centro-destra	Centro	Centro-sinistra	Sinistra	Non risponde	
Sono contrario a qualsiasi sconto di pena	54,5	56,5	50,7	36,9	31,3	49,7	47,2
Avrei previsto l'indulto solo per alcune tipologie di reato	39,6	36,7	39,7	55,3	61,4	43,0	45,5
Uno sconto di pena di tre anni mi è sembrato eccessivo	5,9	6,8	8,2	7,1	7,2	6,1	6,8
Altro	0,0	0,0	1,4	0,7	0,0	1,2	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

La sfiducia nella giustizia ed il crescente senso di insicurezza che ne deriva riguardano gli intervistati di ogni schieramento politico, con percentuali che oscillano tra l'80% degli elettori di destra e di centro ed il 60% di quelli di sinistra.

Lo stesso dicasi per la questione del sovraffollamento delle carceri che sembra interessare soltanto il 30% degli elettori di centro e poco più del 40% degli elettori di sinistra; mentre esigue appaiono le percentuali fra chi vota a destra.

TABELLA 30

In che misura, condivide la seguente affermazione:
L'indulto ha causato seri problemi di sicurezza per i cittadini (per area politica)
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Come si colloca nell'ambito degli schieramenti politici						Totale
	Destra	Centro-destra	Centro	Centro-sinistra	Sinistra	Non risponde	
Per niente	11,6	10,1	6,7	17,9	19,8	11,7	13,4
Poco	5,4	11,4	10,1	24,1	15,5	5,9	12,7
Abbastanza	50,0	53,8	58,4	41,0	47,4	48,4	48,8
Molto	33,0	24,7	24,7	16,9	17,2	34,0	25,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

TABELLA 31

In che misura, condivide la seguente affermazione:
L'indulto era indispensabile per risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri (per area politica)
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Come si colloca nell'ambito degli schieramenti politici						Totale
	Destra	Centro-destra	Centro	Centro-sinistra	Sinistra	Non risponde	
Per niente	69,6	70,3	57,3	40,0	35,3	57,4	54,4
Poco	17	15,2	13,5	16,9	18,1	21,8	17,5
Abbastanza	12,5	12,7	23,6	30,8	34,5	13,8	21,1
Molto	0,9	1,9	5,6	12,3	12,1	6,9	7,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Procedendo nell'analisi dei risultati considerando il sesso degli intervistati, due dati, in particolare, sono meritevoli di attenzione. Il 18% degli intervistati esprime gradimento per l'indulto, contro il 10% delle intervistate. Il 23% delle donne dichiara di non conoscere l'argomento, a fronte del 16,4% degli uomini. Sono invece pressoché identiche le percentuali maschili e femminili che esprimono la propria contrarietà.

Tra questi il 57,4% dei maschi dichiara la propria avversione verso qualsiasi sconto di pena; percentuale che si riduce al 38,5% per la componente femminile.

TABELLA 32

Il Parlamento la scorsa estate ha approvato la legge sull'indulto. Secondo Lei, si è trattato di un provvedimento giusto? Per sesso
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Sesso		Totale
	Maschio	Femmina	
Sì	18,2	10,4	14,0
No	65,5	66,6	66,1
Non conosco l'argomento	16,4	23,0	19,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

TABELLA 33

Perché non lo ritiene giusto? Per sesso
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Sesso		Totale
	Maschio	Femmina	
Sono contrario a qualsiasi sconto di pena	57,4	38,5	47,2
Avrei previsto l'indulto soltanto per alcune tipologie di reato	37,4	52,3	45,5
Uno sconto di pena di tre anni mi è sembrato eccessivo	4,9	8,3	6,8
Altro	0,3	0,8	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Inoltre il 16% delle intervistate attribuisce la responsabilità del provvedimento ai soli partiti di maggioranza; percentuale che raddoppia nella considerazione degli uomini. Il 44% dei maschi ed il 59% delle femmine lo giudica il risultato di un accordo di ambedue gli schieramenti.

TABELLA 34

Il provvedimento è stato votato da tutte le forze politiche tranne An, Lega, Di Pietro e qualche altro Parlamentare. A chi attribuisce le maggiori responsabilità del provvedimento? Per sesso
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Sesso		Totale
	Maschio	Femmina	
Ai partiti della maggioranza	30,9	16,9	23,7
Ai partiti dell'opposizione	0,7	2,7	1,8
A entrambi gli schieramenti	44,0	59,1	51,8
Al ministro della Giustizia Mastella	24,4	21,2	22,8
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

La quota di intervistati che condividono l'indulto, così come è stato attuato nel 2006, non varia significativamente in relazione all'età dei soggetti. Risulta però più alta fra gli anziani la percentuale di chi non conosce l'argomento.

Analizzando invece gli incroci per età di coloro i quali si dicono contrari all'indulto, emerge che più della metà dei giovani fino a 34 anni dichiara la propria avversione verso qualsiasi provvedimento di clemenza. Percentuale che si riduce sensibilmente per gli intervistati con età superiore ai 35 anni (tabella 36).

TABELLA 35

Il Parlamento la scorsa estate ha approvato la legge sull'indulto. Secondo Lei, si è trattato di un provvedimento giusto? Per classe d'età
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Classe d'età					Totale
	18-24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-64 anni	65 anni e oltre	
Sì	14,6	17,0	15,3	12,3	13,1	14,1
No	73,0	68,0	68,9	66,1	59,8	66,0
Non conosco l'argomento	12,4	14,9	15,8	21,6	27,0	19,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

TABELLA 36

Perchè non lo ritiene giusto? Per classe d'età
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Classe d'età					Totale
	18-24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-64 anni	65 anni e oltre	
Sono contrario a qualsiasi sconto di pena	52,3	62,4	42,2	40,7	45,5	47,2
Avrei previsto l'indulto soltanto per alcune tipologie di reato	41,5	29,3	45,9	52,9	50,0	45,5
Uno sconto di pena di tre anni mi è sembrato eccessivo	6,2	7,5	11,1	5,9	3,8	6,8
Altro	0,0	0,8	0,7	0,5	0,6	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

Dagli incroci per area territoriale si evidenzia come il condono abbia riscosso più consensi nel Centro Italia (20,3%) e nelle Isole (17,4%), piuttosto che al Sud (9,5%) e al Nord (13%).

Il senso d'insicurezza e di sfiducia nella giustizia invece sembrano accomunare gli abitanti dell'intero territorio nazionale.

TABELLA 37

Il Parlamento la scorsa estate ha approvato la legge sull'indulto. Secondo Lei, si è trattato di un provvedimento giusto? Per area geografica
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Area geografica					Totale
	Centro	Isole	Nord-Est	Nord-Ovest	Sud	
Sì	20,3	17,4	12,4	13,5	9,5	14,1
No	55,8	63,6	66,9	68,5	73,3	66,0
Non conosco l'argomento	24,0	19,0	20,7	18,0	17,3	19,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

TABELLA 38

Perché non lo ritiene giusto? Per area geografica
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Area geografica					Totale
	Centro	Isole	Nord-Est	Nord-Ovest	Sud	
Sono contrario a qualsiasi sconto di pena	53,3	35,9	50,0	43,8	47,5	47,2
Avrei previsto l'indulto solo per alcune tipologie di reato	37,7	52,6	45,9	47,4	45,8	45,5
Uno sconto di pena di tre anni mi è sembrato eccessivo	9,0	10,3	3,6	8,0	6,1	6,8
Altro	0,0	1,3	0,5	0,7	0,6	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

TABELLA 39

In che misura, condivide la seguente affermazione:
L'indulto ha diminuito la fiducia dei cittadini nella giustizia (per area geografica)
Anno 2007
Valori percentuali

Risposte	Area geografica					Totale
	Centro	Isole	Nord-Est	Nord-Ovest	Sud	
Per niente	15,2	15,3	17,0	13,4	11,9	14,6
Poco	13,9	9,2	10,9	8,5	11,4	11,0
Abbastanza	49,1	65,3	36,1	57,3	46,8	48,5
Molto	21,8	10,2	36,1	20,7	29,9	26,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurispes.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'indulto approvato dal Governo nel 2006, così come è stato concepito, vede contraria la netta maggioranza dei cittadini, maggioranza che si divide equamente tra chi è in generale contrario agli sconti di pena e chi ritiene che le tipologie di reato incluse in questo provvedimento siano state troppe – tasto questo particolarmente sentito dai cittadini e non a caso oggetto delle più accese controversie in sede di approvazione della legge.

La maggioranza degli interpellati sottolinea come l'indulto abbia, a loro avviso, implicazioni rischiose, dai problemi di sicurezza per i cittadini al calo della fiducia nella giustizia. E non sembrano bastare le considerazioni relative al problema del sovraffollamento delle carceri ed all'atto di umanità verso i detenuti che l'indulto rappresenta.

Risulta abbastanza diffusa la consapevolezza che l'indulto è frutto di un accordo di larga maggioranza tra partiti di Governo e dell'opposizione, anche se non manca chi lo associa in modo privilegiato alla maggioranza ed al Ministro della Giustizia Mastella, che lo ha promosso e difeso in prima persona.

È significativo che un alto numero di intervistati (37,3%) dichiari diminuita la propria fiducia nella giustizia proprio in conseguenza della legge sull'indulto.

Questi risultati possono essere spiegati considerando la particolare situazione del nostro Paese, caratterizzato da un sistema giudiziario inefficiente, lento e farraginoso, al punto da scoraggiare molto spesso le vittime di reato a sporgere denuncia per la mancanza di speranza alcuna nella possibilità di ottenere giustizia o, quanto meno, di ottenerla in tempi accettabili e senza affrontare interminabili iter legali. A ciò si aggiunge, in particolare in alcune aree del Paese, una diffusa cultura dell'illegalità, radicata e praticamente non contrastata. Tutto ciò ha determinato nei cittadini italiani, da un lato, un senso di rassegnazione e sfiducia nella giustizia che spesso sfociano nella rabbia, dall'altro, una crescente insicurezza e paura, alimentata anche dagli episodi di cronaca. Questi sentimenti non potevano che determinare, in molti italiani, un atteggiamento di rifiuto e timore rispetto all'ipotesi di un indulto.

L'indulto attuato nel 2006 non è stato accettato dall'opinione pubblica anche perché visto come risultato di accordi ed interessi personali dei diversi partiti più che come decisione guidata da intenti puramente umanitari.

Nel periodo immediatamente successivo al provvedimento, inoltre, i mezzi di informazione hanno spesso riportato episodi di cronaca nera che vedevano come protagonisti soggetti che avevano beneficiato dell'indulto ed erano presto tornati a delinquere. Il fatto che i benefici dell'indulto fossero estesi anche agli autori di reati particolarmente gravi ha poi senza dubbio influito in modo determinante nel rafforzare nell'opinione pubblica indignazione e rifiuto.

Ma questo non è tutto. L'indulto è stato in Italia largamente impopolare non solo per la gravità dei reati a cui è stato esteso, non solo per la sua inadeguatezza a risolvere un problema complesso come il sovraffollamento delle carceri (da questo punto di vista il beneficio portato dal provvedimento sembra destinato a durare, purtroppo, ben poco) e per il fatto che è stato attuato senza prevedere un percorso di recupero ed inserimento per i detenuti una volta usciti dal carcere,

ma anche perché ha probabilmente aggravato uno dei problemi più seri legati alla sicurezza in Italia: la convinzione diffusa dell'impunità per chi delinque, della non corrispondenza tra il reato e la relativa pena.