

SENATO DELLA REPUBBLICA

Legislatura 17^a - Commissione permanente GIUSTIZIA (2^a)

Resoconto sommario n. 51 del 15/10/2013

MARTEDÌ 15 OTTOBRE 2013

51^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente PALMA

IN SEDE REFERENTE

(20) MANCONI ed altri. - Concessione di amnistia e indulto

(21) COMPAGNA e MANCONI. - Concessione di amnistia e indulto

(Esame congiunto e rinvio)

Riferisce alla Commissione la senatrice GINETTI (PD), che prende le mosse dal messaggio inviato lo scorso 8 ottobre al Parlamento dal Presidente della Repubblica nel quale si fotografa la gravità della situazione delle carceri italiane, che fa del nostro Paese un'anomalia nel panorama europeo ponendolo tra i paesi più arretrati in materia di espiazione della pena.

La gravità dello stato del sistema penitenziario italiano è testimoniata in primo luogo dalle inascoltate raccomandazioni della Comunità europea e dalle ripetute condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo e da ultimo, con la cosiddetta sentenza Torreggiani, ha perfino dato all'Italia un termine per mettersi in regola con gli *standard* minimi di un paese civile, superato il quale dovrà dotarsi di un sistema per garantire un risarcimento contro quella che è una vera e propria violazione dei diritti umani.

Particolare rilievo, poi, assume la recente sentenza della Corte costituzionale che - pur ritenendo inammissibili le questioni sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Milano e Venezia dirette a consentire alla magistratura di sorveglianza di adottare il rinvio dell'esecuzione della pena previsto dall'articolo 147 del codice penale anche nel caso in cui le il giudice ritenga che, a causa del sovraffollamento carcerario, la pena si svolgerebbe in condizioni inumane - ha però affermato che il legislatore è obbligato a porre rimedio a tale problema nel più breve tempo possibile e che in caso di perdurante inerzia legislativa, la Corte stessa potrebbe trovarsi costretta ad adottare decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena laddove essa sia resa in condizioni contrarie al senso di umanità. Il messaggio del Presidente della Repubblica indica una serie di interventi che il Parlamento e il Governo dovrebbero rapidamente realizzare per superare una situazione evidentemente inaccettabile.

Per parte loro, le Assemblee legislative sono state impegnate in questi mesi nell'elaborazione di provvedimenti diretti a depenalizzare da un lato un gran numero di fattispecie penali di ridotta offensività, e che comunque possono essere più efficacemente perseguite con i sistemi delle sanzioni amministrative e di quelle civili, e dall'altro nell'immaginare sanzioni, anche di carattere detentivo, alternative alla reclusione in carcere e nell'estendere anche agli adulti un istituto previsto dal diritto minorile quale la sospensione del procedimento con messa alla prova. Riguardo a quest'ultimo istituto, anzi, giungono dal Presidente della Repubblica suggestioni circa una sua più estesa e diversa applicazione.

Rispetto a questi interventi legislativi in itinere, come pure a quelli in materia di strutture carcerarie l'amnistia e l'indulto si configurano come interventi di natura assolutamente emergenziale e straordinaria, la cui giustificazione risiede nel fatto che sono gli unici praticabili nell'immediato.

In particolare l'amnistia avrebbe il benefico effetto di decongestionare il sistema giudiziario penale, attualmente aggravato da un gran numero di processi anche per reati bagatellari; l'indulto invece avrebbe l'effetto di ridurre in materia consistente la popolazione carceraria; tale del resto è stato il risultato dell'indulto del 2006 che ha determinato in cinque anni l'uscita anticipata dal carcere di circa

28 mila detenuti, anche se 12 mila di questi sono poi stati nuovamente reclusi per nuove condanne, anche per reati precedenti.

La relatrice sottopone poi all'attenzione della Commissione i dati sulla popolazione condannata per tipologia di reato alla data del 29 settembre forniti dal Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, osservando che l'analisi di tali documenti sia essenziale per calibrare esattamente le dimensioni dell'intervento legislativo al fine di conseguire il risultato auspicato.

Prende la parola il correlatore, senatore FALANGA (*PdL*), il quale svolge in primo luogo una breve ricostruzione storica dell'uso degli istituti dell'amnistia e dell'indulto in epoca repubblicana, ricordando che - mentre nel primo decennio della Repubblica furono emanate numerose amnistie per particolari classi di reati, dirette a favorire la pacificazione del Paese dopo la guerra civile e le lotte sociali dell'immediato dopoguerra, a partire dal 1959 e fino alla riforma dell'articolo 79 della Costituzione l'amnistia è stata utilizzata prevalentemente come strumento di politica carceraria.

Si sofferma quindi sui due disegni di legge in titolo osservando come il primo firmatario di ciascuno sia anche il secondo firmatario dell'altro; del resto i due testi legislativi appaiono estremamente simili, pur con alcune differenze, principalmente, nei criteri di inclusione e di esclusione dei reati.

Per quanto riguarda infatti l'amnistia, entrambi fissano un limite generale alla sua applicabilità limitandola ai reati puniti nel massimo con una pena edittale non superiore a quattro anni.

Il disegno di legge n. 20 stabilisce un numero limitato di eccezioni tra cui alcune suscitano talune perplessità.

In primo luogo, infatti, sono esclusi dall'amnistia i reati di competenza della procura della Repubblica presso il tribunale capoluogo di distretto; in realtà, tale esclusione è probabilmente determinata dal fatto che originariamente questa competenza era stata istituita in relazione esclusivamente a delitti di criminalità organizzata. Nel tempo però l'elencazione dei reati di competenza della procura distrettuale si è allargata comprendendo delitti, quali i reati informatici, che non hanno carattere associativo e che non sembra di dover escludere dal provvedimento demenziale.

Nel disegno di legge n. 21, invece, oltre ad un articolato elenco di inclusioni di delitti anche puniti con pena superiore a quattro anni, cui si applica l'amnistia limitatamente al verificarsi di talune circostanze, vi è anche un elenco di esclusioni molto più articolate di quello del disegno di legge a firma del senatore Manconi.

Per entrambi i disegni di legge l'amnistia è rinunciabile da parte dell'interessato e il disegno di legge n. 21 prevede che tale rinuncia possa essere dichiarata anche in sede di indagini preliminari.

A tal fine il pubblico ministero deve notificare alla persona sottoposta ad indagine l'avviso che entro 30 giorni può prendere visione degli atti e chiedere di essere sentita dal giudice dell'indagine preliminare.

Per quanto riguarda l'indulto, mentre il disegno di legge n. 20 lo prevede in misura di tre anni per le pene detentive e di 10 mila euro per le pene pecuniarie, il disegno di legge n. 2110 estende fino a quattro anni.

Entrambi i disegni di legge, poi, estendono a cinque anni l'indulto limitatamente ai condannati affetti da HIV, gravi forme di epatite, patologie oncologiche e altre gravi malattie; il disegno di legge n. 21, inoltre, con una disposizione in verità poco omogenea alla natura del provvedimento, stabilisce anche che il Governo adotti i provvedimenti necessari affinché il servizio sanitario nazionale garantisca a tali soggetti le cure necessarie.

Un'ulteriore differenza tra i disegni di legge va ravvisata nel fatto che il disegno di legge n. 20 prevede che l'indulto non sia applicabile per fatti che abbiano già beneficiato dell'indulto del 2006.

Va rilevato come entrambi i disegni di legge prevedono anche che l'indulto estingua per intero le pene accessorie temporanee. In proposito, va ricordato che l'articolo 174 del codice penale prevede che l'indulto non estingua né le pene accessorie né gli altri effetti penali della condanna, a meno che la norma che lo dispone non preveda diversamente.

Il senatore BARANI (*GAL*) fa presente ai relatori che i dati sulla popolazione condannata costituiscono un importante strumento di lavoro per la Commissione ma esclusivamente con riferimento all'indulto, dal momento che per valutare gli effetti dell'amnistia bisogna che la Commissione riceva anche i dati riguardanti i procedimenti penali in corso.

Il presidente PALMA propone di rinviare l'inizio della discussione generale in modo da acquisire le relazioni anche su altri disegni di legge di imminente assegnazione alla Commissione.

Il seguito dell'esame congiunto è pertanto rinviato.