



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BUEMI, NENCINI e Fausto Guilherme LONGO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 OTTOBRE 2013

Concessione di amnistia e di indulto

ONOREVOLI SENATORI. - La disastrosa situazione della giustizia costituisce ormai la questione per cui lo Stato italiano è condannato in sede europea ogni anno e sotto vari profili, negli ultimi vent'anni per violazione di diritti umani fondamentali. Più volte il Consiglio d'Europa ha infatti denunciato che «i ritardi della giustizia in Italia sono causa di numerose violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sin dal 1980» e che tali ritardi «costituiscono un pericolo effettivo per il rispetto dello Stato di diritto in Italia». Il *dossier* dell'associazione «Detenuto Ignoto» su quanto costa la Giustizia in Italia (fonti: le analisi di Confindustria Confartigianato, Banca d'Italia e Banca Mondiale) dimostra come essa sia la «madre» di tutte le emergenze. Con quattro anni di attesa per le cause civili (e sette anni per quelle penali) sei milioni di processi civili costano all'Italia 96 miliardi di euro in termini di mancata ricchezza; a fronte di ciò secondo i dati della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) riferiti al 2008 l'Italia destina al funzionamento del sistema giustizia (civile e penale) circa lo 0,19 per cento del PIL. Il costo annuo della giustizia in Italia è stimato a 4.088.000.000 euro (contro i 3.350.000.000 della Francia, i 2.983.000.000 della Spagna, i 1.613.000.000 dei Paesi Bassi); il centro studi di Confindustria (2011) stima che smaltire questa enorme mole di pratiche frutterebbe alla nostra economia il 49 per cento del PIL ma basterebbe abbattere anche del 10 per cento i tempi di risoluzione delle cause per guadagnare lo 0,8 per cento del PIL l'anno. Secondo il rapporto *Doing business* 2012 della Banca mondiale, i difetti della nostra giustizia civile ci fanno perdere l'1 per

cento di PIL l'anno; per tempi ed efficacia di risoluzione dei contratti civili il nostro Paese è posizionato al 158esimo posto su 183. La giustizia lumaca costa circa 371 euro ad azienda e i ritardi costano alle imprese circa 2,3 miliardi di euro l'anno («il Sole 24ore»). Il costo medio sopportato dalle imprese italiane rappresenta circa il 30 per cento del valore della controversia stessa, a fronte del 19 per cento nella media OCSE. Per recuperare un credito occorrono: 1.210 giorni in Italia; 515 giorni in Spagna; 406 giorni in Cina; 399 giorni in Inghilterra; 394 in giorni Germania; 331 in Francia; 300 giorni negli Stati Uniti d'America. Il nostro Stato spende (fonte Commissione europea sull'efficienza della giustizia 2011) per la giustizia circa 70 euro per abitante a fronte dei 56 della Francia, dove la durata media di un processo civile è della metà. La spesa pubblica complessiva per i tribunali e per le procure supera i 75 miliardi di euro l'anno ed è la seconda più alta in Europa dopo quella della Germania.

Secondo dati ricavati dai discorsi di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, nell'efficienza del sistema giustizia tutte le Nazioni europee hanno registrato lievi progressi mentre nel nostro Paese occorrono ancora: 1.000 giorni affinché una causa civile prenda il via in primo grado; dieci anni di durata media per i fallimenti; nove anni per la giustizia tributaria. Occorrono circa 800 giorni alle coppie per separarsi giudizialmente in primo grado (612 giorni al Nord, 816 al Centro, 836 al Sud e 784 nelle isole); per i divorzi occorrono 571 giorni al Nord, 781 al Centro, 693 al Sud e 678 nelle isole. La spesa pubblica complessiva per tribunali e procure supera i 7,5 miliardi di

euro ed è la seconda più alta in termini *pro capite* in Europa dopo la Germania. I costi della «legge Pinto» per gli indennizzi dovuti in ragione di processi troppo lunghi registrano un *trend* che è in aumento vertiginoso; nel 2008 il danno per le casse dello Stato è stato di 81,3 milioni di euro; nel 2009 il danno per le casse dello Stato è salito a 267 milioni di euro; nel 2010 ha superato i 300 milioni. Oltre 2.000 sono poi le sentenze con le quali l'Italia è stata condannata per violazione delle norme della Convenzione europea (dati dal 1959 al 2010); oltre 2.000 sono i procedimenti pendenti contro l'Italia per l'eccessiva durata dei processi. Dal Rapporto che la Commissione europea per l'efficacia della giustizia ha presentato nel 2010 sull'analisi comparata effettuata sui dati 2008 dei sistemi giudiziari di 39 Paesi aderenti del Consiglio d'Europa, risulta che l'Italia è al secondo posto per sovravvenienza di nuovi procedimenti in primo grado (ben 2.842.668), superata soltanto dai 10.164.000 procedimenti della Russia, che però conta 143 milioni di abitanti. La Francia e la Spagna, Paesi ben più comparabili con il nostro, accumulavano nello stesso anno oltre un milione in meno di procedimenti (rispettivamente 1.774.350 e 1.620.717). La classifica è identica per i processi civili definiti e analoga per i procedimenti penali avviati e portati a termine in quello stesso anno, che furono rispettivamente 1.280.282 e 1.204.982, in Italia; 796.920 e 758.610 in Turchia; 610.674 e 618.122 in Francia (che sono i due Stati che ci seguono immediatamente).

Ovviamente, la ricaduta di questa gravissima inefficienza sulla vita dei cittadini, in termini economici, è solo un aspetto del problema: quello che incide sulla sostenibilità economica della collettività. Esso viene centuplicato, ed esaltato, quando dall'economia si passa alla carne e al sangue delle persone; quando, cioè, si entra nell'aberrazione, tutta nostrana, in cui il sistema penale e penitenziario divengono veri e propri sfogatoi, per

tutto ciò che non funziona nei rapporti civili tra cittadini e nei rapporti amministrativi tra Stato e cittadini. Nel nostro Paese risultano pendenti quasi dieci milioni di processi, di cui circa quattro milioni civili e sei milioni penali. Commentando questi dati, il Procuratore generale *pro tempore* Francesco Favara svolse nel 2006 queste considerazioni: «Se si pensa che per ogni causa civile vi sono almeno due parti interessate (ma spesso ve ne sono tante altre), e che ogni processo penale coinvolge un numero di persone, come imputati o come parti lese, certamente superiore a quella grande cifra che ho sopra indicato, si ha subito la sensazione concreta della entità dell'interesse - e del malcontento - che per la giustizia hanno i cittadini. Non senza poi considerare le spese e i costi materiali e le ansie che i processi comportano per ciascuno di essi». Secondo il Ministero della giustizia-Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, del resto, già soltanto i costi per il servizio delle trascrizioni e fonici degli atti dei processi e delle udienze nel 2005 ammontavano a 26.000.000 di euro (IVA compresa).

Quando le sezioni unite della Corte di cassazione si sono pronunciate sul cosiddetto abuso del processo, è emerso che la prescrizione oltre ad essere un'ammnistia mascherata comporta un esborso da parte dello stato molto alto. Nei numeri si tratta di 500 prescrizioni al giorno (165.000 prescrizioni annue), che costano allo stato 84 milioni di euro l'anno (165.000 sono la media degli ultimi cinque anni il cui costo è stato calcolato sulla base del costo medio di un processo pari a 521 euro). Con un 42 per cento di detenuti in custodia cautelare, i processi per ingiusta detenzione o per errore giudiziario sono oltre 2.000 all'anno, per i quali nel corso del 2011 lo Stato italiano ha riconosciuto risarcimenti stimati in euro 46 milioni (fonte: Dipartimento organizzazione giudiziaria - direzione generale di statistica).

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, nel suo recentissimo messaggio alle Camere dell'ottobre 2013, ha dimostrato la sua attenzione alla problematica anzitutto acquisendo dall'amministrazione competente dati certi che sono, per ciò stesso, estremamente preoccupanti: si superano i sessantacinquemila reclusi a fronte di una capienza regolamentare assai inferiore. A tal proposito, già dall'audizione del ministro Alfano alla Camera, del 14 ottobre 2008, emergeva che: «La capienza regolamentare di 43.000 posti è solo virtuale. Nella realtà, per ragioni strutturali o per mancanza di personale, possiamo contare solo su 37.742 posti». Né va sottovalutata la denuncia dell'inizio del 2013 resa dal deputato radicale *pro tempore* Rita Bernardini, secondo cui ci si dovrebbe chiedere se «quella cifra di 47 mila posti disponibili – già di per sé non sufficienti perché i detenuti in Italia sono 66 mila – sia una cifra gonfiata o inventata per coprire i gravissimi trattamenti inumani e degradanti che vengono perpetrati nelle nostre carceri».

La citata relazione del Ministro *pro tempore* proseguiva fotografando in modo preciso la realtà delle carceri. Secondo il Ministro il 50 per cento delle carceri devono essere chiuse perché vetuste. Infatti tra queste il 20 per cento è stato realizzato tra il 1200 e il 1500, mentre il restante 30 per cento risale all'Ottocento. Attualmente in Italia vi sono 206 istituti penitenziari. Il tasso medio di ingresso è di circa 1.000 detenuti al mese: in questo dato vi è anche la spiegazione del limitato effetto dell'indulto del 2006, per cui in due anni e mezzo si è ritornati ai ritmi di sovraffollamento ad esso anteriori. Quanto al flusso carcerario, ogni anno circa 170.000 persone subiscono detenzioni brevi.

A ciò s'è aggiunta recentemente – e non a caso è stata collocata nell'*incipit* del messaggio del Capo dello Stato – la sentenza-pilota della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Torreggiani contro Italia*, con il termine del maggio 2014 per l'adempimento delle prescrizioni in essa contenute.

Si tratta di prescrizioni già dettate dalla medesima Corte, seconda sezione, nel caso *Sulejmanovic contro Italia* (ricorso n. 22635/03), resa il 16 luglio 2009, in cui la Corte ha accertato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo in ragione delle condizioni nelle quali il ricorrente era stato detenuto. Nella fattispecie, il ricorrente fu detenuto in una cella di 16,20 metri quadrati, divisa con altre cinque persone. Secondo i documenti prodotti dal Governo, la cella assegnatagli per parte del suo soggiorno carcerario effettivamente era stata occupata da sei prigionieri solo a partire dal 17 gennaio 2003. La Corte ha osservato che, anche supponendo che tale fosse stato il caso, ciò nondimeno, per un periodo di più di due mesi e mezzo, ogni detenuto non disponeva che di 2,70 metri quadrati di media. La Corte di Strasburgo ha ritenuto che una situazione tale non abbia potuto provocare dei disagi e degli inconvenienti quotidiani per il ricorrente, obbligato a vivere in uno spazio molto esiguo, di gran lunga inferiore alla superficie minima stimata come auspicabile dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT). Agli occhi della Corte, la flagrante mancanza di spazio personale di cui il ricorrente ha sofferto è di per sé costitutiva di un trattamento disumano o degradante, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione, che sancisce uno dei valori fondamentali delle società democratiche.

Nel proibire in termini assoluti la tortura e le pene o i trattamenti disumani o degradanti, a prescindere dal comportamento della persona a riguardo (*Saadi contro Italia*, ricorso n. 37201/06, sentenza del 28 febbraio 2008, e *Labita contro Italia*, ricorso n. 26772/95, sentenza del 6 aprile 2000), si impone dunque allo Stato di assicurarsi che ogni prigioniero sia detenuto nelle condizioni che sono compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione del provvedimento non esponano

l'interessato a pericoli o a prove di un'intensità che ecceda il livello inevitabile di sofferenza inerente alla detenzione e che, avuto riguardo alle esigenze pratiche della detenzione, la salute e il benessere del prigioniero siano assicurati in modo adeguato (*Kudla contro Polonia*, ricorso n. 30210/96, sentenza del 26 ottobre 2000).

La Corte – pur facendo riferimento al parametro fissato dal CPT, secondo cui 7 metri quadrati per persona sono la superficie minima auspicabile per una cella di detenzione (v. il secondo rapporto generale – CPT/Inf (92) 3,43) – non saprebbe dare la misura, in maniera precisa e definitiva, dello spazio personale che deve essere concesso ad ogni detenuto secondo i termini della Convenzione, potendo tale questione dipendere da numerosi fattori, come la durata della privazione della libertà, le possibilità di accesso alla passeggiata all'aperto, o la condizione mentale e fisica del prigioniero (*Trepashkin contro Russia*, n. 36898/03, 19 luglio 2007).

È però inevitabile che una sovrappopolazione carceraria grave ponga in sé il problema della violazione dell'articolo 3 della Convenzione (sentenza 15 luglio 2002, *Kalashnikov contro Russia* n. 47095/99) e che, in certi casi, la mancanza di spazio personale per i detenuti sia talmente flagrante da giustificare, di per sé sola, la constatazione di violazione dell'articolo 3. In questo caso, in linea di massima, i richiedenti disponevano di meno di 3 metri quadrati (*Aleksandr Makarov contro Russia*, n. 15217/07, 12 marzo 2009; *Lind contro Russia*, n. 25664/05, 6 dicembre 2007; *Kantyrev contro Russia*, n. 37213/02, 21 giugno 2007; *Andreï Frolov contro Russia*, n. 205/02, 29 marzo 2007; *Labzov contro Russia*, n. 62208/00, 16 giugno 2005, e *Mayzit contro Russia*, n. 63378/00, 20 gennaio 2005).

In compenso, in processi in cui la sovrappopolazione non era stata così grave, la Corte ha notato che altri aspetti delle condizioni di detenzione erano da prendere in considerazione: tra gli elementi figurano la

possibilità di utilizzare le toilette in modo privato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base (si vedano, in merito, gli elementi che emergono dalle regole penitenziarie europee adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa). Così, perfino nei processi in cui ogni detenuto disponeva da 3 a 4 metri quadrati, la Corte ha dedotto la violazione dell'articolo 3, dato che la mancanza di spazio si accompagnava ad una mancanza di ventilazione e di luce (*Moisseiev contro Russia*, n. 62936/00, 9 ottobre 2008; *Vlassov contro Russia*, n. 78146/01, 12 giugno 2008; *Babouchkine contro Russia*, n. 67253/01, 18 ottobre 2007).

Non c'è chi non veda come, con questi parametri, le condanne dello Stato italiano non possano che prevedibilmente continuare e proliferare: nel carcere Canton Mombello di Brescia, in quello di San Vittore di Milano, in quello di Bologna, in quello di Arezzo, in quello di Poggioreale, a Catanzaro, all'Ucciardone, il sovraffollamento e la vetustà delle strutture fanno sì che otto, dieci, dodici detenuti vivano, chiusi per 21 ore al giorno, in celle di 6 o 8 metri quadrati; le celle più grandi, i cosiddetti cameroni grandi tra i 12 e i 16 metri quadrati, sono occupate da quindici e anche più detenuti. Si dorme su letti a castello a tre e anche a quattro piani, con un solo bagno, spesso sprovvisto di bidet, e in mancanza assoluta di spazio per muoversi. In altre carceri, non essendoci posto nelle celle, si fanno dormire i detenuti nella sala della socialità, o in quella dove si fanno i corsi scolastici: è quanto avviene nel carcere Rebibbia di Roma. E c'è pure chi sta peggio. Non sono poche infatti le carceri dove le persone detenute dormono per terra: succede nel carcere di Trieste, in quello di Ravenna, in quello di Torino, e così via.

È perciò fuori da ogni ragionevole dubbio, in vario modo e in varia misura, che almeno dieci milioni di famiglie – stiamo par-

lando di oltre un terzo della popolazione italiana! – nel loro vissuto e nella loro vita attuale, hanno sofferto, spesso in modo atroce, per il loro coinvolgimento nella giustizia e nell'ordinamento penitenziario. Non si tratta solo della condizione delle carceri, nelle quali ben oltre 65.000 detenuti, un *record* nella storia repubblicana, sono ammassati in celle che potrebbero ospitarne a malapena 42.000; si tratta anche e soprattutto della vita e della dignità di milioni di cittadini italiani, in attesa da molti anni di una decisione giudiziaria. Tra la data del delitto e quella della sentenza la durata media è di 35 mesi per il primo grado del processo e di 65 mesi per l'appello. I tempi di attesa sono ancora più lunghi nel campo della giustizia civile.

I dati forniti dal ministro Cancellieri al Capo dello Stato, e da lui utilizzati nel messaggio alle Camere dell'ottobre 2013, sono estremamente preoccupanti: sono anzi tali da giustificare che, nel «tripode» delle misure deflative indicate nel messaggio, amnistia ed indulto non siano le ultime come *extrema ratio*, ma il culmine in termini di efficacia della risposta adombrata come necessaria.

Naturalmente, il Capo dello Stato non dispone del potere di iniziativa legislativa, come lui stesso ha notato nel citato messaggio, e spetta al Parlamento agire con delle proposte precise, assumendosene le responsabilità.

I proponenti del presente disegno di legge intendono agire sulla scia del più nobile e costante tentativo proposto in materia, quello dei radicali. Con la «Marcia di Natale» del 2005, promossa da Marco Pannella, per la prima volta in Italia è stata denunciata con forza questa realtà, e si è manifestato per dare voce alle persone che ne sono vittime, che sono sia le vittime di reati che restano impuniti, sia le vittime di processi che non si celebrano in tempi ragionevoli e che sono destinati a risolversi per prescrizione, come è accaduto a un milione di processi

penali negli ultimi cinque anni. Ma se molti sono i reati che vengono prescritti, assai di più sono quelli che non vengono neppure perseguiti. Dai dati disponibili emerge che il sistema attuale di contrasto alla criminalità nel nostro Paese, bene che vada, riguarda oggi solo il 10 o il 20 per cento del problema.

Coloro i quali hanno veramente a cuore il problema della sicurezza sociale sanno che la soluzione non sta quindi nella politica propagandistica sulla «certezza della pena», intesa banalmente come lo «sbattere in cella e buttare via la chiave», ma in quella volta ad aumentare la probabilità che chi ha commesso un delitto sia individuato e ne risponda in un'aula di giustizia. È il processo, non l'entità o la durata della pena, il vero deterrente contro la criminalità.

Chi si oppone all'amnistia e all'indulto dimentica che in molti casi è il carcere stesso a portare alla commissione di nuovi reati. I dati dicono che mentre la percentuale della recidiva è del 75 per cento nei casi di detenuti che scontano per intero la condanna in carcere, questa si abbassa drasticamente al 27 per cento nel caso di tossicodipendenti condannati che scontano la condanna o una parte di essa in affidamento ai servizi sociali e al 12 per cento nel caso di non tossicodipendenti affidati ai servizi sociali.

L'amnistia e l'indulto, dunque, non sono contraddittori con l'attenzione ai problemi della sicurezza. Investire sul recupero e sulla prevenzione è la vera politica per la sicurezza, una politica meno costosa socialmente, umanamente ed economicamente. Tenere una persona in carcere, peraltro nelle attuali condizioni miserevoli e spesso illegali, costa 63.875 euro l'anno, in gran parte per la struttura, mentre per il vitto di ogni recluso si spendono mediamente solo 1,58 euro al giorno. Tenere un tossicodipendente in carcere (e sono almeno 18.000) costa il quadruplo che assisterlo in una comunità o affidarlo a un servizio pubblico. Ogni giorno vi sono casi clamorosi di veri e propri omi-

cidi colposi o preterintenzionali di detenuti per lo più malati, lasciati per violazione delle leggi alla violenza di agonia e di morte. Lo Stato è l'origine, la causa consapevole di questa realtà, senza alcun dubbio criminale e criminogena. Nelle carceri italiane il 7,5 per cento dei detenuti è sieropositivo, il 38 per cento positivo al *test* per l'epatite C e il 50 per cento a quello per l'epatite B, il 7 per cento presenta l'infezione in atto e il 18 per cento risulta positivo al *test* della TBC. La percentuale di suicidi in carcere è superiore di 19 volte a quella registrata fuori! Non meno preoccupanti sono i numeri dei morti per malattia o, sarebbe meglio dire, a causa di un'assistenza sanitaria disastrosa e di una situazione di emergenza determinata dal taglio dei fondi della sanità penitenziaria.

Grave ed intollerabile è anche la situazione degli altri soggetti che «risiedono» nelle strutture carcerarie, gli operatori pubblici dell'amministrazione, per primi gli agenti della polizia penitenziaria. L'immensa gravità della realtà sociale che questi dati sull'amministrazione della giustizia e del carcere svelano è tale anche perché la cultura dominante della classe dirigente, politica e non, da decenni (e in questi anni in un crescendo letteralmente spaventoso), la risolve in pratica negandola, comunque condannandola alla clandestinità e al silenzio. Non è più morale, e legale, subire inerti questa tragedia. In questo contesto, la concessione dell'amnistia e dell'indulto non è un atto di clemenza, ma innanzitutto un atto volto al ripristino della legalità e al buon governo dell'amministrazione della giustizia e del carcere, per rispondere a una situazione di emergenza che rischia di divenire irreversibile e di tramutarsi in catastrofe vera e propria. Occorre varare la più straordinaria, forte, ampia, decisa e rapida delle amnistie che la Repubblica italiana abbia conosciuto dalla sua nascita, per ridurre immediatamente di almeno un terzo il carico processuale dell'amministrazione della giu-

stizia, affinché essa, liberata dai processi meno gravi, possa proficuamente impegnarsi a concludere quelli più gravi. È necessario un indulto, di almeno due anni, che possa sgravare di un terzo il carico umano che soffre - in tutte le sue componenti: i detenuti, il personale amministrativo e di custodia - la condizione disastrosa delle carceri.

L'indulto del 2006 non ha che minimamente inciso su questa realtà, in ragione dei suoi limiti e dell'assenza di riforme strutturali del sistema penitenziario. È ora di cominciare a dare risposta, con un provvedimento straordinario di buon governo, alla straordinarietà di questa crisi sociale e istituzionale del nostro Paese, accertata dalle decine e decine di condanne che vengono da Strasburgo e che pongono l'Italia al di fuori dei trattati costitutivi dell'Unione europea e dalla Carta dei diritti dell'uomo.

Con questo provvedimento di buon governo i tribunali verrebbero sostanzialmente decongestionati dalla paralisi in cui sono precipitati e le carceri tornerebbero ad essere luoghi passabilmente vivibili per i detenuti e per tutti coloro che vivono e lavorano in quella realtà. Inoltre, sarà possibile chiudere una stagione della vita nazionale anche sotto il profilo simbolico, riguadagnando alla vita civile - ma non a quella politica, cui espressamente abdicarono, mediante la mancata rinuncia all'amnistia o all'indulto coloro che sono condannati per il finanziamento illecito dei partiti politici. A costoro va consentito, come per il trapasso da un regime politico ad un altro in altre nazioni, di non fruire di un'amnistia surrettizia nel silenzio del limite edittale fissato, ma di offrire uno scambio tra il diritto politico da loro impropriamente abusato e la verità storica da loro liberamente proclamabile. Senza vita del diritto evapora qualsiasi diritto alla vita. L'amnistia e l'indulto sono gli unici strumenti tecnici a disposizione delle istituzioni per interrompere e rendere possibile l'uscita dalla situazione di flagrante criminalità nella quale si trova lo Stato italiano. L'amnistia e l'in-

dulto non sono solo strumenti adeguati a ripristinare la legalità violata nei tribunali e nelle carceri; sono anche strumenti volti a conquistare il tempo necessario a mettere in moto le numerose altre proposte che giacciono nei cassetti per la riforma della giustizia e la riforma del carcere nel nostro Paese.

C'è l'obbligo di tutti e di ciascuno, secondo le proprie funzioni e responsabilità - dal Capo dello Stato al Capo del Governo, dai parlamentari eletti ai cittadini elettori - di affrontare e risolvere quella che senza alcun dubbio è la massima urgenza sociale della storia della Repubblica italiana.

Con l'approvazione di questo disegno di legge per la concessione di amnistia e di indulto, per la difesa dello Stato di diritto e per la riforma della giustizia, non si intende però indulgere nel «perdonismo» ad ogni costo. Non si tratta tanto di andare incontro alle esigenze di rassicurare l'opinione pubblica, quanto invece di non intaccare, con un «regalo» gratuito, il disvalore sociale che determinati fatti di reato hanno e devono

continuare ad avere: depongono, in tal senso, sia il robusto apparato di esclusioni, sia il «doppio binario» che, a lato di amnistia «ordinaria» (che peraltro mantiene la condizione della mancata condanna infraquinquennale per reati non bagatellari), contempla una fattispecie più gravosa (sia pure a soglia più alta), perché assoggettate ad obblighi ulteriori, in ordine alle restituzioni o riparazioni. Ciò può essere apprezzato meglio in riferimento all'indulto, per il quale si presceglie la modalità, pure prevista dall'articolo 174, primo comma, del codice penale, della commutazione del residuo di pena in lavoro sostitutivo di pubblica utilità: a fronte di queste modalità di concessione più gravose, i proponenti sottopongono alla valutazione del Parlamento la possibilità di una seconda soglia di reati (fino a sei anni), purché limitata ai delitti contro il patrimonio non esclusi in via nominata (articolo 1, comma 2) da qualsiasi atto di clemenza.

DISEGNO DI LEGGE
—

CAPO I

AMNISTIA

Art. 1.

(Amnistia)

1. È concessa amnistia:

a) per ogni reato commesso entro il 31 dicembre 2012 per il quale è stabilita una pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola o congiunta a pena pecuniaria;

b) per ogni reato commesso entro il 31 dicembre 2012, diverso da quelli di cui alla lettera *a)*, purché soddisfatti tutti i seguenti requisiti:

1) sia compreso nel titolo XIII del libro secondo del codice penale (delitti contro il patrimonio), eccettuati quelli di cui al comma 2;

2) la sanzione prevista sia una pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni, sola o congiunta a pena pecuniaria;

3) l'imputato si sia adoperato per risarcire anche parzialmente il danno ovvero si sia adoperato per elidere o attenuare, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose del reato. La valutazione del giudice, competente ai sensi del comma 3, opera a tal fine tenendo conto delle condizioni economiche e sociali del beneficiario, utilizzando i dati reddituali disponibili per l'ultimo decennio.

2. L'amnistia di cui al comma 1 non si applica ai seguenti reati:

a) i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto comma, 416-*bis* (associazione di tipo mafioso), 600 (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 601 (tratta di persone) 602 (acquisto e alienazione di schiavi) e 630 (sequestro di persona a scopo di estorsione) del codice penale;

b) i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo;

c) i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309;

d) i delitti previsti dall'articolo 291-*quater* del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43;

e) delitto, consumato o tentato, di cui all'articolo 285 (devastazione, saccheggio e strage) del codice penale;

f) delitto, consumato o tentato, di cui all'articolo 422 (strage) del codice penale;

g) delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 600-*bis* (prostituzione minorile), 600-*ter* (pornografia minorile), 600-*quater* (detenzione di materiale pornografico), 600-*quater*.1 (pornografia virtuale), 600-*quinquies* (iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile), 615-*ter* (accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico), 615-*quater* (detenzione e diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici), 615-*quinquies* (diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a danneggiare o interrompere un sistema informa-

tico o telematico), 617-*bis* (installazione di apparecchiature atte ad intercettare od impedire comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche), 617-*ter* (falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche), 617-*quater* (intercettazione, impedimento o interruzione illecita di comunicazioni informatiche o telematiche), 617-*quinquies* (installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire o interrompere comunicazioni informatiche o telematiche), 617-*sexies* (falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche o telematiche), 635-*bis* (danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici), 635-*ter* (danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici utilizzati dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque di pubblica utilità), 635-*quater* (danneggiamento di sistemi informatici o telematici), 640-*ter* (frode informatica) e 640-*quinquies* (frode informatica del soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica) del codice penale;

h) delitto di cui all'articolo 648-*bis* (riciclaggio) del codice penale, limitatamente all'ipotesi che la sostituzione riguardi denaro, beni o altre utilità provenienti dal delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope;

i) delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza;

l) delitto, consumato o tentato, di cui agli articoli 609-*bis* (violenza sessuale), 609-*quater* (atti sessuali con minorenne) e 609-*octies* del codice penale (violenza sessuale di gruppo);

m) delitto, consumato o tentato, di cui all'articolo 575 (omicidio) del codice penale;

n) delitto, consumato o tentato, di cui all'articolo 628, terzo comma (rapina aggra-

vata), e 629, secondo comma (estorsione aggravata), del codice penale;

o) delitto, consumato o tentato, di cui all'articolo 73 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del medesimo testo unico;

p) delitto, consumato o tentato, di cui all'articolo 416, primo e terzo comma, del codice penale, se realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 del medesimo codice;

q) delitto, consumato o tentato, di cui all'articolo 416 del codice penale, se realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dal libro secondo, titolo XII, capo III, sezione I, del medesimo codice;

r) delitto, consumato o tentato, di cui all'articolo 12, commi 3, *3-bis* e *3-ter*, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni;

s) delitto per il quale ricorra taluna delle circostanze aggravanti di cui:

1) all'articolo 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, e successive modificazioni;

2) all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni;

3) all'articolo 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205.

3. Alla declaratoria dell'amnistia si procede:

a) ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale, nel caso di procedimento penale in corso o non concluso. In tali casi l'amnistia non si applica qualora

l'imputato, prima che sia pronunciata sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere per estinzione del reato per amnistia, faccia espressa dichiarazione di non volerne usufruire;

b) ai sensi dell'articolo 672 del codice di procedura penale, in caso di pena esecutiva per condanna inflitta con sentenza passata in giudicato. Quando vi è stata condanna ai sensi dell'articolo 81 del codice penale, ove necessario, il giudice dell'esecuzione applica l'amnistia secondo le disposizioni del comma 1, determinando le pene corrispondenti ai reati estinti.

4. La mancanza della dichiarazione di cui alla lettera a) del comma 3 equivale, per il reato di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, ad accettazione della privazione della capacità elettorale attiva e passiva; gli effetti interdittivi di cui al numero 1) del comma secondo dell'articolo 28 del codice penale, come richiamati dal comma terzo del medesimo articolo 28, non sono pertanto caducati dall'intervenuta amnistia.

5. Ai sensi dell'articolo 151, quarto comma del codice penale, il mantenimento del beneficio di cui al comma 1 è condizionato alla mancata commissione, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un delitto non colposo per il quale il beneficiario riporti, entro venti anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, condanna definitiva a pena detentiva non inferiore a due anni. Laddove la condizione di cui al primo periodo non sia soddisfatta, l'amnistia è revocata di diritto, lo stato di detenzione, se persistente, è ripristinato e, comunque, riprendono efficacia l'obbligo di esecuzione della pena principale e l'applicazione della pena accessoria.

6. Nei confronti dello straniero che si trovi in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo

25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, la declaratoria dell'amnistia è adottata dal giudice congiuntamente alla misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni, con ordine di accompagnamento alla frontiera da parte della forza pubblica. Oltre ai casi di cui al comma 5, il beneficio dell'amnistia di cui al primo periodo è revocato di diritto laddove, entro dieci anni dall'esecuzione dell'espulsione ai sensi del medesimo periodo, lo straniero sia rientrato illegittimamente nel territorio dello Stato.

Art. 2.

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

1. Ai fini del computo della pena per l'applicazione dell'amnistia di cui all'articolo 1:

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 delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 61, numeri 7) e 11-ter), 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 all'articolo 62, numeri 4) e 6), del codice penale. Quando le predette circostanze attenuanti concorrono con circostanze aggravanti di qualsiasi specie, si tiene conto soltanto delle prime.

2. All'amnistia di cui all'articolo 1 non si applicano le esclusioni di cui al quinto comma dell'articolo 151 del codice penale.

CAPO II INDULTO

Art. 3.

(Indulto integrale per commutazione)

1. È concesso indulto per tutti i reati di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1, commessi fino a tutto il 31 dicembre 2012, con commutazione della pena detentiva pari o inferiore a quattro anni in lavoro sostitutivo di pubblica utilità, ai sensi del comma 2, purché:

a) il beneficiario ne faccia richiesta, accettando con essa tutti gli obblighi e le condizioni cui il presente articolo, ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, e dell'articolo 151, quarto comma, del codice penale, subordina la concessione del beneficio;

b) la richiesta di cui alla lettera *a*) contenga la dichiarazione irretrattabile, dell'interessato, di disponibilità a svolgere il lavoro sostitutivo di pubblica utilità.

2. Il lavoro sostitutivo di pubblica utilità di cui al comma 1 è determinato in ragione di un giorno ogni due giorni di pena detentiva inflitta o da infliggere. Il lavoro sostitutivo di pubblica utilità consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni o corpi di assistenza sociale di istruzione, di protezione civile e di tutela dell'ambiente naturale o di incremento del patrimonio forestale, nonché di volontariato. L'attività è svolta nell'ambito della provincia in cui risiede il beneficiario e comporta la prestazione obbligatoria di non meno di

quaranta ore di lavoro settimanale. La durata giornaliera della prestazione non può comunque oltrepassare le otto ore. Ai fini del computo della commisurazione con la pena da commutare, un giorno di lavoro sostitutivo di pubblica utilità consiste nella prestazione, anche non continuativa, di sei ore di lavoro. Fermo quanto previsto dal presente comma, le modalità di svolgimento del lavoro sostitutivo di pubblica utilità, senza pregiudizio delle esigenze di famiglia e di salute del beneficiario, sono determinate dal giudice che applica l'indulto, utilizzando le convenzioni di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro della giustizia 26 marzo 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 80 del 5 aprile 2001, e all'articolo 105, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La vigilanza sulla corretta esecuzione degli obblighi compete al magistrato di sorveglianza, che, nel caso di cui all'articolo 56 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, provvede ai sensi del secondo periodo del comma 3 del presente articolo.

3. Il mantenimento del beneficio di cui al comma 1 è condizionato alla mancata commissione, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un delitto non colposo per il quale il beneficiario riporti, entro venti anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, condanna definitiva a pena detentiva non inferiore a due anni. Laddove la condizione di cui al primo periodo non sia soddisfatta, l'indulto è revocato di diritto, lo stato di detenzione, se preesistente, è ripristinato e comunque riprendono efficacia l'obbligo di esecuzione della pena principale e l'applicazione della pena accessoria.

4. Nei confronti dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, il magi-

strato di sorveglianza, terminato il periodo di applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo, dispone con decreto motivato la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni, con ordine di accompagnamento alla frontiera da parte della forza pubblica, al termine del periodo di detenzione nell'ambito del quale sia stato applicato, anche solo in parte, l'indulto. Il magistrato di sorveglianza decide senza formalità, acquisite le informazioni degli organi di polizia sull'identità e sulla nazionalità dello straniero. Il decreto di espulsione è comunicato allo straniero che, entro il termine di dieci giorni, può proporre opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza. Il tribunale decide nel termine di venti giorni. Oltre a quanto previsto al comma 3 del presente articolo il beneficio dell'indulto è altresì revocato di diritto laddove, entro dieci anni dall'esecuzione dell'espulsione ai sensi del primo periodo, lo straniero sia rientrato illegittimamente nel territorio dello Stato. In tale caso, lo stato di detenzione è ripristinato e riprende l'esecuzione della pena.

5. Nel corso del periodo di svolgimento del lavoro sostitutivo di pubblica utilità le pene accessorie sono sospese e, al termine, sono dichiarate estinte. In deroga al primo periodo, la pena interdittiva di cui all'articolo 28, terzo comma, del codice penale, inflitta per il reato di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è mantenuta nell'interezza della durata prevista, ma limitatamente alla sola privazione della capacità elettorale attiva e passiva, di cui al numero 1) del comma secondo del medesimo articolo 28.

Art. 4.

(Indulto parziale per commutazione)

1. È concesso indulto per tutti i reati di cui alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo

1, commessi fino a tutto il 31 dicembre 2012, con commutazione della metà della pena detentiva pari o inferiore a sei anni in lavoro sostitutivo di pubblica utilità, ai sensi del comma 2, purché:

a) il beneficiario ne faccia richiesta, accettando con essa tutti gli obblighi e le condizioni cui il presente articolo, ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, e dell'articolo 151, quarto comma, del codice penale, subordina la concessione del beneficio;

b) la richiesta di cui alla lettera a) contenga la dichiarazione irretrattabile, dell'interessato, di disponibilità a svolgere il lavoro sostitutivo di pubblica utilità;

c) la richiesta sia corredata dall'atto di previa restituzione dell'intero ammontare dei beni sottratti, o di beni di pari valore, come determinato nella sentenza di condanna per reati contro il patrimonio.

2. Il lavoro sostitutivo di pubblica utilità di cui al comma 1 è determinato in ragione paritaria, di un giorno ogni giorno di parte di pena detentiva inflitta o da infliggere, rientrante nell'indulto di cui al comma 1. La sottoposizione alla commutazione della sanzione decorre dal giorno in cui la pena inflitta ha superato la metà della durata originariamente prevista. Si applicano le disposizioni di cui al secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo periodo del comma 2 dell'articolo 3, nonché di cui ai commi 3, 4 e 5 del medesimo articolo 3.

Art. 5.

(Esclusioni dall'indulto)

1. L'indulto di cui all'articolo 3 e quello di cui all'articolo 4 non si applicano alle pene per i delitti di cui al comma 2 dell'articolo 1.

Art. 6.

(Disciplina comune)

1. L'indulto di cui all'articolo 3 e quello di cui all'articolo 4:

a) non si applicano alla pena che fu già oggetto di indulto in applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241;

b) non rientrano nell'ambito di applicazione delle esclusioni di cui al quinto comma dell'articolo 151 del codice penale.

CAPO III

ENTRATA IN VIGORE

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

