Presidente da Itália propõe soltar 24 mil presos para resolver superlotação

O presidente da Itália, Giorgio Napolitano, pediu ao Parlamento que aprove indulto para liberar vagas nos presídios. Pelos cálculos de Napolitano, cerca de 24 mil presidiários cumprem pena de até três anos de prisão e podem, portanto, ser beneficiados pelo indulto. A medida ajudaria a solucionar o problema de superlotação carcerária no país.

Napolitano mandou uma mensagem à Câmara dos Deputados italiana classificando a situação carcerária no país como "humilhante". Segundo dados de setembro, há 36% mais presos do que poderiam comportar as cadeias nacionais. São quase 65 mil condenados atrás das grades num sistema prisional que tem capacidade para pouco menos de 48 mil.

Outra proposta defendida pelo presidente como solução imediata para reduzir a lentidão judicial é aprovar a anistia de crimes inofensivos, o que seria o equivalente a aplicar no país o princípio da insignificância, como é feito no Brasil. Assim, milhares de processos deixariam de atravancar os tribunais e liberariam espaço para casos mais graves serem julgados com mais celeridade.

A urgência de Giorgio Napolitano para solucionar os problemas é para evitar um rombo nos cofres públicos causados por indenizações que têm sido impostas pela Corte Europeia de Direitos Humanos. O tribunal vem inúmeras vezes mandando o governo pagar compensações para pessoas que ficaram presas em ambientes superlotados e considerados desumanos.

Em janeiro, a corte europeia fixou um prazo de um ano, que começou a contar em maio, para os italianos resolverem a superlotação dos presídios. Durante esse período, todos os processos movidos contra o governo da Itália ficam suspensos. Se o país não cumprir o prazo, os processos voltam a correr e as indenizações voltam a ser fixadas.

O Conselho da Europa estabelece que cada prisioneiro tem que ter, no mínimo, um espaço de quatro metros quadrados dentro da cela. Em janeiro, quando reconheceu a calamidade dos presídios na Itália, a corte europeia analisou a situação especial de uma cadeia onde os presos tinham de dividir entre três pessoas um espaço de nove metros quadrados, o que foi considerado insuficiente *(clique aqui para ler a decisão em francês)*.

Napolitano ressaltou na carta aos deputados que a situação carcerária no país é humilhante e a Itália tem o dever moral, além de político, de oferecer aos presos tratamento adequado. Além de pedir como medida urgente a concessão do indulto e da anistia, ele pediu uma grande reforma do sistema prisional para aumentar o número de vagas disponíveis, mas também reduzir a quantidade de condenados que recebe pena de prisão.

Uma dessas propostas é a Itália discutir com outros países acordos para que imigrantes possam voltar para seu país para cumprir a pena. Segundo Napolitano, atualmente 35% da população carcerária na Itália é formada por estrangeiros. Se essas pessoas fossem enviadas para seus países de origem, o

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

número de vagas aumentaria em um terço.

O presidente também pediu que os deputados estudem o aumento de casos em que podem ser aplicadas penas alternativas e a prisão domiciliar.

A Itália não é o único país a sofrer com a superlotação carcerária. Em maio, a Universidade de Lausanne, na Suíça, divulgou um estudo mostrando que 23 dos 47 Estados que fazem parte do Conselho da Europa mantêm mais presos do que a capacidade máxima do sistema prisional. Os piores são a Itália, a Sérvia e a Grécia. O estudo revelou que outros 14 países, como Inglaterra e Suécia, estão perto de atingir o limite.

A Inglaterra, por exemplo, vem aprovando medidas para poder reduzir a população carcerária. No país, o principal alvo é combater a reincidência no crime. De acordo com dados de 2010, metade dos prisioneiros na Inglaterra comete outro crime em até um ano após a liberdade. Para mudar esse quadro, o país tem apostado em políticas de reabilitação dos presos, principalmente aqueles que cometem crimes menos graves.

Leia abaixo, em italiano, a carta enviada pelo presidente Giorgio Napolitano à Câmara de Deputados da Itália.

ROMA, 08/10/2013

Onorevoli Parlamentari,

nel corso del mandato conferitomi con l’elezione a Presidente il 10 maggio 2006 e conclusosi con la rielezione il 20 aprile 2013, ho colto numerose occasioni per rivolgermi direttamente al Parlamento al fine di richiamarne l’attenzione su questioni generali relative allo stato del paese e delle istituzioni repubblicane, al profilo storico e ideale della nazione. Ricordo, soprattutto, i discorsi dinanzi alle Camere riunite per il 60° anniversario della Costituzione e per il 150° anniversario dell’Unità d’Italia. E potrei citare anche altre occasioni, meno solenni, in cui mi sono rivolto al Parlamento. Non l’ho fatto, però, ricorrendo alla forma del messaggio di cui la Costituzione attribuisce la facoltà al Presidente.

E ciò si spiega con la considerazione, già da tempo presente in dottrina, della non felice esperienza di formali "messaggi" inviati al Parlamento dal Presidente della Repubblica senza che ad essi seguissero, testimoniandone l’efficacia, dibattiti e iniziative, anche legislative, di adeguato e incisivo impegno.

Se mi sono risolto a ricorrere ora alla facoltà di cui al secondo comma dell’articolo 87 della Carta, è per porre a voi con la massima determinazione e concretezza una questione scottante, da affrontare in tempi stretti nei suoi termini specifici e nella sua più complessiva valenza.

Parlo della drammatica questione carceraria e parto dal fatto di eccezionale rilievo costituito dal pronunciamento della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Quest’ultima, con la sentenza – approvata l’8 gennaio 2013 secondo la procedura della sentenza pilota – (Torreggiani e altri sei ricorrenti contro l’Italia), ha accertato, nei casi esaminati, la violazione dell’art. 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", pone il divieto di pene e di

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

trattamenti disumani o degradanti a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i ricorrenti si sono trovati.

La Corte ha affermato, in particolare, che "la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone" e che "la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione".

Per quanto riguarda i rimedi al "carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario" in Italia, la Corte ha richiamato la raccomandazione del Consiglio d'Europa "a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione, allo scopo, tra l'altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria".

In ordine alla applicazione della Convenzione, la Corte ha rammentato che, in materia di condizioni detentive, i rimedi 'preventivi' e quelli di natura 'compensativa' devono considerarsi complementari e vanno quindi apprestati congiuntamente. Fermo restando che la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti.

La stessa decisione adottata, con voto unanime, dalla Corte di Strasburgo ha fissato il termine di un anno perché l'Italia si conformi alla sentenza ed ha stabilito di sospendere, in pendenza di detto termine, le procedure relative alle "diverse centinaia di ricorsi proposti contro l'Italia"; ricorsi che, in assenza di effettiva, sostanziale modifica della situazione carceraria, appaiono destinati a sicuro accoglimento stante la natura di sentenza pilota.

Il termine annuale decorre dalla data in cui la sentenza è divenuta definitiva, ossia dal giorno 28 maggio 2013, in cui è stata respinta l'istanza di rinvio alla Grande Chambre della Corte, presentata dall'Italia al fine di ottenere un riesame della sentenza. Pertanto, il termine concesso dalla Corte allo Stato italiano verrà a scadere il 28 maggio del 2014.

Vale la pena di ricordare che la sentenza del gennaio scorso segue la pronunzia con cui quattro anni fa la stessa Corte europea aveva già giudicato le condizioni carcerarie del nostro Paese incompatibili con l'art. 3 della Convenzione (Sulejmanovic contro Italia, 16 luglio 2009), ma non aveva ritenuto di fissare un termine per l'introduzione di idonei rimedi interni. Anche perciò ho dovuto mettere in evidenza – all'atto della pronuncia della recente sentenza "Torreggiani" – come la decisione rappresenti "una mortificante conferma della perdurante incapacità del nostro Stato a garantire i diritti elementari dei reclusi in attesa di giudizio e in esecuzione di pena e nello stesso tempo una sollecitazione pressante da parte della Corte a imboccare una strada efficace per il superamento di tale ingiustificabile stato di cose".

L'art. 46 della Convenzione europea stabilisce, invero, che gli Stati aderenti "si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti". Tale impegno, secondo l'interpretazione costante della Corte costituzionale (a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007), rientra nell'ambito dell'art. 117 della Costituzione, secondo cui la potestà legislativa è esercitata

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

dallo Stato "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". In particolare, la Corte costituzionale ha, recentemente, stabilito che, in caso di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo che accertano la violazione da parte di uno Stato delle norme della Convenzione, "è fatto obbligo per i poteri dello Stato, ciascuno nel rigoroso rispetto delle proprie attribuzioni, di adoperarsi affinché gli effetti normativi lesivi della Convenzione cessino".

La cessazione degli effetti lesivi si ha, innanzitutto, con il porre termine alla lesione del diritto e, soltanto in via sussidiaria, con la riparazione delle conseguenze della violazione già verificatasi. Da qui deriva il dovere urgente di fare cessare il sovraffollamento carcerario rilevato dalla Corte di Strasburgo, più ancora che di procedere a un ricorso interno idoneo ad offrire un ristoro per le condizioni di sovraffollamento già patite dal detenuto. Questo ultimo rimedio, analogo a quello che la legge 24 marzo 2001 n.89 ha introdotto per la riparazione nei casi di violazione del diritto alla durata ragionevole del processo, lascerebbe sussistere i casi di violazione dell'art. 3 della Convenzione, limitandosi a riconoscere all'interessato una equa soddisfazione pecuniaria, inidonea a tutelare il diritto umano del detenuto oltre che irragionevolmente dispendiosa per le finanze pubbliche.

Da una diversa prospettiva, la gravità del problema è stata da ultimo denunciata dalla Corte dei Conti, pronunciatasi – in sede di controllo sulla gestione del Ministero della Giustizia nell'anno 2012 – sugli esiti dell'indagine condotta su "l'assistenza e la rieducazione dei detenuti". Essa ha evidenziato che il sovraffollamento carcerario – unitamente alla scarsità delle risorse disponibili – incide in modo assai negativo sulla possibilità di assicurare effettivi percorsi individualizzati volti al reinserimento sociale dei detenuti. Viene così ad essere frustrato il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena, stante l'abisso che separa una parte – peraltro di intollerabile ampiezza – della realtà carceraria di oggi dai principi dettati dall'art. 27 della Costituzione.

Il richiamo ai principi posti dall'art. 27 e dall'art. 117 della nostra Carta fondamentale qualifica come costituzionale il dovere di tutti i poteri dello Stato di far cessare la situazione di sovraffollamento carcerario entro il termine posto dalla Corte europea, imponendo interventi che riconducano comunque al rispetto della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti umani.

La violazione di tale dovere comporta tra l'altro ingenti spese derivanti dalle condanne dello Stato italiano al pagamento degli equi indennizzi previsti dall'art. 41 della Convenzione: condanne che saranno prevedibilmente numerose, in relazione al rilevante numero di ricorsi ora sospesi ed a quelli che potranno essere proposti a Strasburgo. Ma l'Italia viene, soprattutto, a porsi in una condizione che ho già definito umiliante sul piano internazionale per le tantissime violazioni di quel divieto di trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei detenuti che la Convenzione europea colloca accanto allo stesso diritto alla vita. E tale violazione dei diritti umani va ad aggiungersi, nella sua estrema gravità, a quelle, anche esse numerose, concernenti la durata non ragionevole dei processi.

Ma l'inerzia di fronte al dovere derivante dalla citata sentenza pilota della Corte di Strasburgo potrebbe avere altri effetti negativi oltre quelli già indicati.

Proprio in ragione dei citati profili di costituzionalità, alcuni Tribunali di sorveglianza hanno, recentemente, sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale (norma

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

che stabilisce i casi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena), per la parte in cui non prevede che si possa ordinare il differimento della pena carceraria anche nel caso di un prevedibile svolgimento della pena (in relazione alla situazione del singolo istituto penitenziario) in condizioni contrarie al senso di umanità. Il possibile accoglimento della questione da parte della Corte costituzionale avrebbe consistenti effetti sulla esecuzione delle condanne definitive a pene detentive.

****

Sottopongo dunque all'attenzione del Parlamento l'inderogabile necessità di porre fine, senza indugio, a uno stato di cose che ci rende tutti corresponsabili delle violazioni contestate all'Italia dalla Corte di Strasburgo: esse si configurano, non possiamo ignorarlo, come inammissibile allontanamento dai principi e dall'ordinamento su cui si fonda quell'integrazione europea cui il nostro paese ha legato i suoi destini.

Ma si deve aggiungere che la stringente necessità di cambiare profondamente la condizione delle carceri in Italia costituisce non solo un imperativo giuridico e politico, bensì in pari tempo un imperativo morale. Le istituzioni e la nostra opinione pubblica non possono e non devono scivolare nell'insensibilità e nell'indifferenza, convivendo – senza impegnarsi e riuscire a modificarla – con una realtà di degrado civile e di sofferenza umana come quella che subiscono decine di migliaia di uomini e donne reclusi negli istituti penitenziari. Il principio che ho poc'anzi qualificato come "dovere costituzionale", non può che trarre forza da una drammatica motivazione umana e morale ispirata anche a fondamentali principi cristiani.

Com'è noto, ho già evidenziato in più occasioni la intollerabilità della situazione di sovraffollamento carcerario degli istituti penitenziari. Nel 2011, in occasione di un convegno tenutosi in Senato, avevo sottolineato che la realtà carceraria rappresenta "un'emergenza assillante, dalle imprevedibili e al limite ingovernabili ricadute, che va affrontata senza trascurare i rimedi già prospettati e in parte messi in atto, ma esaminando ancora con la massima attenzione ogni altro possibile intervento e non escludendo pregiudizialmente nessuna ipotesi che possa rendersi necessaria".

Orbene, dagli ultimi dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia – aggiornati al 30 settembre 2013 – risulta che il numero di persone detenute è pari a 64.758, mentre la "capienza regolamentare" è di 47.615.

Secondo i dati statistici relativi alla percentuale dei detenuti sul totale della popolazione dei diversi Paesi, pubblicati dal Consiglio d'Europa, nell'anno 2011 in Italia vi erano 110,7 detenuti ogni 100.000 abitanti. Nel confronto con gli altri Paesi europei tale dato è sostanzialmente pari a quello della Grecia e Francia (rispettivamente, 110,3 e 111,3) e viene superato da Inghilterra e Spagna (entrambe oltre quota 150). Peraltro, l'Italia – nello stesso anno 2011 – si posizionava, tra i Paesi dell'Unione Europea, ai livelli più alti nell'indice percentuale tra detenuti presenti e posti disponibili negli istituti penitenziari (ossia l'indice del "sovraffollamento carcerario"), con una percentuale pari al 147%. Solo la Grecia ci superava con il 151,7%.

Per il 2012 non sono ancora disponibili i dati del Consiglio d'Europa; da una ricerca di un'organizzazione indipendente (International Center for prison studies), risulta comunque confermato

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

l’intollerabile livello di congestione del sistema carcerario italiano che, nonostante una riduzione percentuale rispetto all’anno precedente, ha guadagnato il – non encomiabile – primato del sovraffollamento tra gli Stati dell’Unione Europea, con la percentuale del 140,1%, mentre la Grecia ci seguiva con un indice pari al 136,5%.

****

E vengo ai rimedi prospettati o già in atto. Per risolvere la questione del sovraffollamento, si possono ipotizzare diverse strade, da percorrere congiuntamente.

A) RIDURRE IL NUMERO COMPLESSIVO DEI DETENUTI, ATTRAVERSO INNOVAZIONI DI CARATTERE STRUTTURALE QUALI :

1) l’introduzione di meccanismi di probation. A tale riguardo, il disegno di legge delega approvato dalla Camera e ora all’esame del Senato, prevede, per taluni reati e in caso di assenza di pericolosità sociale, la possibilità per il giudice di applicare direttamente la "messa alla prova" come pena principale. In tal modo il condannato eviterà l’ingresso in carcere venendo, da subito, assegnato a un percorso di reinserimento;

2) la previsione di pene limitative della libertà personale, ma "non carcerarie". Anche su questo profilo incide il disegno di legge ora citato, che intende introdurre la pena – irrogabile direttamente dal giudice con la sentenza di condanna – della "reclusione presso il domicilio";

3) la riduzione dell’area applicativa della custodia cautelare in carcere. A tale proposito, dai dati del DAP risulta che, sul totale dei detenuti, quelli "in attesa di primo giudizio" sono circa il 19%; quelli condannati in primo e secondo grado complessivamente anch’essi circa il 19%; il restante 62% sono "definitivi" cioè raggiunti da una condanna irrevocabile. Nella condivisibile ottica di ridurre l’ambito applicativo della custodia carceraria è già intervenuta la legge n. 94 del 2013, di conversione del decreto legge n. 78 del 2013, che ha modificato l’articolo 280 del codice di procedura penale, elevando da quattro a cinque anni di reclusione il limite di pena che può giustificare l’applicazione della custodia in carcere;

4) l’accrescimento dello sforzo diretto a far sì che i detenuti stranieri possano espiare la pena inflitta in Italia nei loro Paesi di origine. In base ai dati del DAP, la percentuale dei cittadini stranieri sul totale dei detenuti è circa il 35%. Il Ministro Cancellieri, parlando recentemente alla Camera dei Deputati, ha concordato sulla necessità di promuovere e attuare specifici accordi con i Paesi di origine dei detenuti stranieri (l’Italia ha aderito alla Convenzione europea sul trasferimento delle persone condannate e ha già stipulato nove accordi bilaterali in tal senso). Ella ha tuttavia dato notizia degli scarsi (purtroppo) risultati concreti conseguiti sinora. Nel corso del 2012 solo 131 detenuti stranieri sono stati trasferiti nei propri Paesi (mentre nei primi sei mesi del 2013 il numero è di 82 trasferimenti). Ciò, secondo il Ministro, dipende, in via principale, dalla complessità delle procedure di omologazione delle condanne emesse in Italia da parte delle autorità straniere. Il Ministro si è impegnato per rivedere il contenuto degli accordi al fine di rendere più rapidi e agevoli i trasferimenti e per stipulare nuove convenzioni con i

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Paesi (principalmente dell’area del Maghreb) da cui proviene la maggior parte dei detenuti stranieri. Tra i fattori di criticità del meccanismo di trasferimento dei detenuti stranieri, va annoverata anche la difficoltà, sul piano giuridico, di disporre tale misura nei confronti degli stranieri non ancora condannati in via definitiva, che rappresentano circa il 45% del totale dei detenuti stranieri;

5) l’attenuazione degli effetti della recidiva quale presupposto ostativo per l’ammissione dei condannati alle misure alternative alla detenzione carceraria; in tal senso un primo passo è stato compiuto a seguito dell’approvazione della citata legge n. 94 del 2013, che ha anche introdotto modifiche all’istituto della liberazione anticipata. Esse consentono di detrarre dalla pena da espiare i periodi di "buona condotta" riferibili al tempo trascorso in "custodia cautelare", aumentando così le possibilità di accesso ai benefici penitenziari;

6) infine, una incisiva depenalizzazione dei reati, per i quali la previsione di una sanzione diversa da quella penale può avere una efficacia di prevenzione generale non minore.

B) AUMENTARE LA CAPIENZA COMPLESSIVA DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI.

In tale ottica è recentemente intervenuto il già richiamato (e convertito in legge) decreto-legge n. 78 del 2013, che ha inteso dare un nuovo impulso al "Piano Carceri" (i cui interventi si dovrebbero concludere, prevedibilmente, entro la fine del 2015). Il Ministro della Giustizia, Cancellieri, ha dichiarato, intervenendo alla Camera, che "entro il mese di maggio 2014 saranno disponibili altri 4 mila nuovi posti detentivi mentre al completamento del Piano Carceri i nuovi posti saranno circa 10 mila". In una successiva dichiarazione, il Ministro, nel confermare che al completamento del Piano Carceri la capienza complessiva aumenterà di 10.000 unità, ha precisato che "entro la fine del corrente anno saranno disponibili 2.500 nuovi posti detentivi" e che "è in progetto il recupero di edifici oggi destinati ad ospedale psichiatrico giudiziario e la riapertura di spazi detentivi nell’isola di Pianosa".

Ma, in conclusione, l’incremento ipotizzato della ricettività carceraria – certamente apprezzabile – appare, in relazione alla "tempistica" prevista per l’incremento complessivo, insufficiente rispetto all’obbiettivo di ottemperare tempestivamente e in modo completo alla sentenza della Corte di Strasburgo.

****

Tutti i citati interventi – certamente condivisibili e di cui ritengo auspicabile la rapida definizione – appaiono parziali, in quanto inciderebbero verosimilmente pro futuro e non consentirebbero di raggiungere nei tempi dovuti il traguardo tassativamente prescritto dalla Corte europea.

Ritengo perciò necessario intervenire nell’immediato (il termine fissato dalla sentenza "Torreggiani" scadrà, come già sottolineato, il 28 maggio 2014) con il ricorso a "rimedi straordinari".

C) CONSIDERARE L’ESIGENZA DI RIMEDI STRAORDINARI

La prima misura su cui intendo richiamare l’attenzione del Parlamento è l’indulto, che – non incidendo sul reato, ma comportando solo l’estinzione di una parte della pena detentiva – può applicarsi ad un

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

ambito esteso di fattispecie penali (fatta eccezione per alcuni reati particolarmente odiosi). Ritengo necessario che – onde evitare il pericolo di una rilevante percentuale di ricaduta nel delitto da parte di condannati scarcerati per l'indulto, come risulta essere avvenuto in occasione della legge n. 241 del 2006 – il provvedimento di clemenza sia accompagnato da idonee misure, soprattutto amministrative, finalizzate all'effettivo reinserimento delle persone scarcerate, che dovrebbero essere concretamente accompagnate nel percorso di risocializzazione.

Al provvedimento di indulto, potrebbe aggiungersi una amnistia.

Rilevo che dal 1953 al 1990 sono intervenuti tredici provvedimenti con i quali è stata concessa l'amnistia (sola o unitamente all'indulto). In media, dunque, per quasi quaranta anni sono state varate amnistie con cadenza inferiore a tre anni. Dopo l'ultimo provvedimento di amnistia (d.P.R. n. 75 del 1990) – risalente a ventitré anni fa – è stata, approvata dal Parlamento soltanto una legge di clemenza, relativa al solo indulto (legge n. 241 del 2006).

Le ragioni dell'assenza di provvedimenti di amnistia dopo il 1990 e l'intervento, ben sedici anni dopo tale data, del solo indulto di cui alla legge n. 241 del 2006, sono da individuare, oltre che nella modifica costituzionale che ha previsto per le leggi di clemenza un quorum rafforzato (maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera), anche in una "ostilità agli atti di clemenza" diffusasi nell'opinione pubblica; ostilità cui si sono aggiunti, anche in anni recenti, numerosi provvedimenti che hanno penalizzato – o sanzionato con maggior rigore – condotte la cui reale offensività è stata invece posta in dubbio da parte della dottrina penalistica (o per le quali è stata posta in dubbio l'efficacia della minaccia di una sanzione penale).

Ritengo che ora, di fronte a precisi obblighi di natura costituzionale e all'imperativo – morale e giuridico – di assicurare un "civile stato di governo della realtà carceraria", sia giunto il momento di riconsiderare le perplessità relative all'adozione di atti di clemenza generale.

Per quanto riguarda l'ambito applicativo dell'amnistia, ferma restando la necessità di evitare che essa incida su reati di rilevante gravità e allarme sociale (basti pensare ai reati di violenza contro le donne), non ritengo che il Presidente della Repubblica debba – o possa – indicare i limiti di pena massimi o le singole fattispecie escluse. La "perimetrazione" della legge di clemenza rientra infatti tra le esclusive competenze del Parlamento e di chi eventualmente prenderà l'iniziativa di una proposta di legge in materia.

L'opportunità di adottare congiuntamente amnistia e indulto (come storicamente è sempre avvenuto sino alla legge n. 241 del 2006, di sola concessione dell'indulto) deriva dalle diverse caratteristiche dei due strumenti di clemenza. L'indulto, a differenza dell'amnistia, impone di celebrare comunque il processo per accertare la colpevolezza o meno dell'imputato e, se del caso, applicare il condono, totale o parziale, della pena irrogata (e quindi – al contrario dell'amnistia che estingue il reato – non elimina la necessità del processo, ma annulla, o riduce, la pena inflitta).

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

L’effetto combinato dei due provvedimenti (un indulto di sufficiente ampiezza, ad esempio pari a treanni di reclusione, e una amnistia avente ad oggetto fattispecie di non rilevante gravità) potrebbeconseguire rapidamente i seguenti risultati positivi:

a) l’indulto avrebbe l’immediato effetto di ridurre considerevolmente la popolazione carceraria. Dai dati del DAP risulta che al 30 giugno 2013 circa 24.000 condannati in via definitiva si trovavano ad espiare una pena detentiva residua non superiore a tre anni; essi quindi per la maggior parte sarebbero scarcerati a seguito di indulto, riportando il numero dei detenuti verso la capienza regolamentare;

b) l’amnistia consentirebbe di definire immediatamente numerosi procedimenti per fatti "bagatellari" (destinati di frequente alla prescrizione se non in primo grado, nei gradi successivi del giudizio), permettendo ai giudici di dedicarsi ai procedimenti per reati più gravi e con detenuti in carcerazione preventiva. Ciò avrebbe l’effetto – oltre che di accelerare in via generale i tempi della giustizia – di ridurre il periodo sofferto in custodia cautelare prima dell’intervento della sentenza definitiva (o comunque prima di una pronuncia di condanna, ancorché non irrevocabile).

c) inoltre, un provvedimento generale di clemenza – con il conseguente rilevante decremento del carico di lavoro degli uffici – potrebbe sicuramente facilitare l’attuazione della riforma della geografia giudiziaria, recentemente divenuta operativa.

La rilevante riduzione complessiva del numero dei detenuti (sia di quelli in espiazione di una condanna definitiva che di quelli in custodia cautelare), derivante dai provvedimenti di amnistia e di indulto, consentirebbe di ottenere il risultato di adempiere tempestivamente alle prescrizioni della Corte europea, e insieme, soprattutto, di rispettare i principi costituzionali in tema di esecuzione della pena.

Appare, infatti, indispensabile avviare una decisa inversione di tendenza sui modelli che caratterizzano la detenzione, modificando radicalmente le condizioni di vita dei ristretti, offrendo loro reali opportunità di recupero. La rieducazione dei condannati – cui deve, per espressa previsione costituzionale, tendere l’esecuzione della pena – necessita di alcune precondizioni (quali la non lontananza tra il luogo di espiazione e la residenza dei familiari; la distinzione tra persone in attesa di giudizio e condannati; la adeguata tutela del diritto alla salute; dignitose condizioni di detenzione; differenziazione dei modelli di intervento) che possono realizzarsi solo se si eliminerà il sovraffollamento carcerario.

A ciò dovrebbe accompagnarsi l’impegno del Parlamento e del Governo a perseguire vere e proprie riforme strutturali – oltre le innovazioni urgenti già indicate sotto la lettera A) di questo messaggio – al fine di evitare che si rinnovi il fenomeno del "sovraffollamento carcerario". Il che mette in luce la connessione profonda tra il considerare e affrontare tale fenomeno e il mettere mano a un’opera, da lungo tempo matura e attesa, di rinnovamento dell’Amministrazione della giustizia. La connessione più evidente è quella tra irragionevole lunghezza dei tempi dei processi ed effetti di congestione e ingovernabilità delle carceri. Ma anche rimedi qui prima indicati, come "un’incisiva depenalizzazione", rimandano a una riflessione d’insieme sulle riforme di cui ha bisogno la giustizia: e per giungere a individuare e proporre formalmente obbiettivi di questa natura, potrebbe essere concretamente di stimolo il capitolo V della relazione finale presentata il 12 aprile 2013 dal Gruppo di lavoro da me istituito il 31 marzo che affiancò ai temi delle riforme istituzionali quelli, appunto, dell’Amministrazione della

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

giustizia. Auspico che il presente messaggio possa valere anche a richiamare l’attenzione sugli orientamenti di quel Gruppo di lavoro, condivisi da esponenti di diverse forze politiche.

Onorevoli parlamentari,

confido che vorrete intendere le ragioni per cui mi sono rivolto a voi attraverso un formale messaggio al Parlamento e la natura delle questioni che l’Italia ha l’obbligo di affrontare per imperativi pronunciamenti europei. Si tratta di questioni e ragioni che attengono a quei livelli di civiltà e dignità che il nostro paese non può lasciar compromettere da ingiustificabili distorsioni e omissioni della politica carceraria e della politica per la giustizia.

Date Created
09/10/2013

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.