

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4928 R	24 gennaio 2000	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione delle petizioni e dei ricorsi sul messaggio 14 ottobre 1999 concernente la domanda di grazia presentata da Maria Indiveri, Balerna

Per l'esame della domanda di grazia in rassegna, la Commissione delle petizioni e dei ricorsi ha istituito una Sottocommissione, composta dall'estensore del presente rapporto, e dai colleghi Bill Arigoni e Franco Ferrari.

In data 11 dicembre 1998 la signora Maria Indiveri ha inoltrato una domanda di grazia, chiedendo il condono della pena di 2 anni e 10 mesi inflittale il 12 gennaio 1989 dalla Corte delle assise criminali di Lugano.

Tenuto conto che, come si vedrà oltre, col presente rapporto vi proponiamo di accogliere la domanda di grazia e che l'ultima decisione in tal senso risale a più di vent'anni fa, ossia al 17 dicembre 1979 allorquando è stata accolta una domanda per trascuranza ai doveri di mantenimento (VGC, sess. ordinaria autunnale 1979, pag. 155 seg.), è opportuno far precedere la valutazione del caso concreto da un breve excursus storico e da alcune considerazioni generali sull'istituto della grazia.

I. L'ORIGINE E L'EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO DELLA GRAZIA

Il diritto di grazia è esistito in misura più o meno larga in tutti i tempi e presso tutti i popoli ed esso, sopravvivendo attraverso i secoli al mutare della coscienza giuridica ed allo sconvolgimento delle strutture sociali e statuali, è entrato a far parte di tutte le Costituzioni moderne, anche repubblicane, con costante caratteristica della sua titolarità nel Capo dello Stato.

Così la Costituzione ticinese del 4 luglio 1830 disponeva che *“il Consiglio di Stato ha l'iniziativa dei progetti di legge, d'imposte, di grazia e di commutazione di pena (art. 23 paragrafo 2°)”*. L'art. 24 paragrafo 2 della stessa costituzione prevedeva però che spettava al Gran Consiglio di esercitare tale diritto in materia criminale.

Il 27 maggio 1836 il Gran Consiglio emanava la legge d'applicazione (BU 1836, pag. 98 segg.), con la seguente introduzione:

“Considerato che quantunque il tempo sia giunto a riempire questa lacuna nella nostra legislazione e che il testo costituzionale e la ragione ci additano una numerosa serie di atroci azioni, li cui autori dovrebbero essere espressamente diffidati che per loro non c'è più grazia; tuttavia deve per ora bastare, onde raffrenare le prave inclinazioni, che essi conoscano la somma difficoltà di ottenere grazia dal Gran Consiglio al quale possono anche in alcuni casi venire impediti d'accostarsi”.

In sostanza, la competenza del Gran Consiglio era data solo per pene capitali o “altra d’effetto irreparabile” (art. 1). La domanda di grazia o per commutazione della pena doveva essere presentata entro dodici ore dall’intimazione della sentenza al Tribunale di appello che, dopo aver deliberato a scrutinio segreto, la trasmetteva al Consiglio di Stato (art. 2).

Nel caso in cui sia il Tribunale di appello, sia Consiglio di Stato decidevano unanimamente di respingere la domanda non vi era proposizione di grazia (art. 3). Non concorrendo i voti unanimi, la domanda doveva essere sottoposta alla decisione del Gran Consiglio (art. 5). Per il decreto di grazia erano necessari almeno i tre quarti dei membri presenti del Gran Consiglio (art. 24 par. 2° Cost. 1830).

L’art. 6 della riforma costituzionale 2 luglio 1892 attribuisce specificatamente ed esclusivamente al Gran Consiglio il diritto di grazia ed amnistia. Il 27 maggio 1898 il Gran Consiglio emana la legge concernente l’esercizio del diritto di grazia e d’amnistia che, per quanto concerne la grazia, corrisponde in sostanza alla legge attualmente in vigore (BU 1898, pag. 16 seg.), con la differenza che la grazia era limitata ai crimini o delitti, ad esclusione quindi delle contravvenzioni (art. 2).

Il 1° gennaio 1942 entra in vigore il Codice penale svizzero (CP), il cui titolo decimo contiene 3 disposizioni sulla grazia: l’art. 394 (ripartizione di competenze tra Confederazione e Cantoni), l’art. 395 (esercizio del diritto) e l’art. 396 (effetti). Queste disposizioni tendono ad assicurare unicamente un minimo d’uguaglianza e lasciano ai Cantoni il compito di applicare la grazia secondo le loro esigenze. Sul piano legislativo spetta ai Cantoni di designare l’autorità competente e di precisare la procedura. I Cantoni possono pure stabilire determinate esigenze, ad esempio pretendere prove in merito al ravvedimento del condannato (Kasser, La grâce en droit fédéral et en droit vaudois, tesi Losanna, pag. 157).

Il 5 novembre 1945 il Gran Consiglio emana la legge sull’esercizio del diritto di grazia, attualmente in vigore. È curioso notare che la necessità di una nuova legge si era posta dopo che alcune persone, colpite per contravvenzione alla legge federale sulla caccia, avevano presentato istanza di grazia chiedendo il condono delle multe loro comminate e il Gran Consiglio non aveva potuto entrare nel merito della stessa in assenza di una norma cantonale che estendesse il diritto di grazia anche alle contravvenzioni (VGC, sess. ord. autunnale 1945, pag. 9 seg.). Attualmente per l’ammissione della grazia è richiesto il voto affermativo di due terzi dei votanti (art. 9).

L’attuale legge non disciplina più il diritto d’amnistia. Questo perché dopo l’emanazione del Codice penale svizzero i Cantoni hanno una competenza limitata in merito (v. Costituzione ticinese, progetto di revisione totale, pag. 177). A differenza della grazia, l’amnistia comporta la rinuncia all’azione penale nei confronti di una collettività di persone (v. Vokinger, Amnestie und Begnadigung, SJZ 71/1975, pag. 75).

Dal profilo statistico, dal 1945 ad oggi, sono state presentate 111 domande di grazia di cui 45 accolte, 63 respinte e 3 ritirate, il tutto e meglio come alla seguente tabella

Periodo	Accolte	Respinte	Ritirate
1945-1954	20	12	
1955-1964	10	6	
1965-1974	12	14	
1975-1984	4	16	3
1985-1994		13	
1994-1999		2	
Totale	45	63	3

Da questi dati sembrerebbe risultare che la grazia era concessa con maggior facilità nel passato e che negli ultimi anni il numero delle domande è notevolmente diminuito.

Ciò può essere dovuto anche alle facilitazioni introdotte all'esecuzione delle pene, all'innalzamento della soglia per la concessione della condizionale e a qualche altra norma, come ad esempio l'art. 66bis (agente gravemente colpito dalle conseguenze dei suoi atti; caso classico di grazia quello del conducente ubriaco che provoca la morte di due passeggeri e resta invalido al 100%).

II. NATURA E PORTATA DEL DIRITTO DI GRAZIA

La grazia è la remissione della pena da parte dell'Autorità politica ad una singola persona, con la rinuncia dello Stato a far valere il proprio diritto di punire: essa non costituisce quindi un giudizio di merito di grado superiore che possa annullare un giudizio penale. La grazia è una misura di carattere straordinario perché costituisce un intervento del potere politico nelle decisioni della magistratura penale.

Possono beneficiare della grazia sia le persone fisiche sia quelle giuridiche (Vokinger, op. cit., pag. 75).

La grazia può avere per oggetto tanto una pena vera e propria quanto una pena accessoria (ad esempio incapacità di esercitare una carica o un ufficio – art. 51 CP, interdizione di una professione – art. 54 CP, espulsione – art. 55 CP, ecc.), ma non le misure (misure di sicurezza, misure per i giovani adulti, altre misure del Codice penale e misure amministrative); sono pure esclusi dalla grazia i costi processuali (v. Kasser, op. cit., 184 e 194).

Il decreto di grazia può essere totale o parziale: ad esempio l'autorità politica oltre a ridurre la pena può pure ripristinare la sospensione condizionale dell'esecuzione della pena inflitta al richiedente, con l'eventuale assegnazione di un nuovo periodo di prova (DTF 84 I 139; VGC, sess. ordinaria primaverile 1966, pag. 500 seg., ove questa soluzione è stata oggetto di dibattito in senso al plenum).

La grazia può pure essere subordinata a condizioni e a eventuali oneri a carico del richiedente.

Essa può essere pronunciata per i più svariati motivi (ad esempio per mitigare il rigore di una pena, per tenere conto di casi particolari della vita quali gravi malattie ecc.).

A titolo illustrativo il Gran Consiglio ha concesso la grazia per i seguenti motivi:

- condono parziale di una multa per fatti di caccia, vista la difficile situazione economica del richiedente (VGC, sess. ord. autunnale 1948, pag. 201);
- condono della pena di tre mesi per furto di indumenti e frode allo scotto, visto il lungo tempo trascorso dalla condanna e che l'istante era in procinto di sposarsi e aveva risarcito le parti civili e pagato le spese processuali (VGC, sess. ord. primaverile 1951, pag. 102 seg.);
- condono della pena di 4 giorni di arresto per omissione del pagamento della tassa militare inflitta ad un contadino che non poteva assentarsi dalla propria azienda, con figli a carico - di cui uno gravemente malato - e in gravi difficoltà economiche (VGC, sess. ord. primaverile 1967, pag. 431 segg.);
- condono della pena accessoria dell'espulsione di 10 anni dal territorio della Confederazione ad una persona che per otto anni dopo la condanna ha tenuto una condotta irrepreensibile (VGC, sess. ord. primaverile 1970, pag. 578 segg.);
- condono di un residuo di pena di 8 mesi e 10 giorni ad una persona che per gli stessi era stata condannata sia in Svizzera che in Italia, ove aveva scontato la pena (VGC, sess. ord. autunnale 1977, pag. 538).

È inutile sottolineare che in quest'ambito l'autorità politica fruisce di esteso potere d'apprezzamento. Il Tribunale federale ha dapprima parlato di potere discrezionale (DTF 84 IV 139) e poi di potere d'apprezzamento appena limitato (DTF 107 la 103; 117 la 84). Possono quindi entrare in considerazione non solo la situazione personale del richiedente, ma anche considerazioni politiche (DTF 107 la 203).

Se la grazia può, in principio, essere accordata per non importa quali motivi, è tuttavia necessario che questi motivi siano gravi e di carattere eccezionale, poiché in caso contrario sarebbe sempre possibile concederla.

Da ultimo, va osservato che la grazia, quale atto meramente amministrativo (le sentenze recenti parlano di atto *suis generis*; DTF 117 la 84), sospende unicamente gli effetti di natura penale e non quelli di natura civile.

III. VALUTAZIONE E PROPOSTA PER IL CASO CONCRETO

L'istante, nata a Monopoli (Provincia di Bari) il 7 ottobre 1949, cittadina italiana, domiciliata a Balerna, è stata condannata con sentenza 12 gennaio 1989 della Corte delle Assise Criminali di Lugano alla pena di 2 anni e 10 mesi di reclusione perché riconosciuta autrice colpevole di

- infrazione aggravata alla legge federale sugli stupefacenti;
- aiuto all'entrata illegale;
- infrazione alla legge federale sulla dimora e sul domicilio degli stranieri.

La Corte, sottolineato il ruolo limitato avuto dall'istante e dal di lei marito nel traffico di stupefacenti, le ha riconosciuto l'attenuante del sincero pentimento e il grave stato di angustia dettato dalla difficile situazione economica e dall'invalidità del marito che l'hanno condotta a commettere i crimini. Nella commisurazione della pena i Giudici hanno pure considerato che l'istante era incensurata e la sua limitata formazione intellettuale e scolastica.

Su ricorso del procuratore pubblico, la Corte di cassazione e di revisione penale (CCRP) ha negato alla signora Indiveri l'attenuante del sincero pentimento, ma ha comunque confermato la condanna inflitta in primo grado.

La sentenza della CCRP è stata confermata dal Tribunale federale il 14 gennaio 1992.

A sostegno della domanda di grazia l'istante adduce la particolare situazione familiare e segnatamente il fatto che essa è il perno di una famiglia con delicato equilibrio. Le tre figlie hanno infatti bisogno di lei e la più giovane, disoccupata, è affetta da gravi disturbi comportamentali e denota deficienze intellettive. Essa è inoltre l'unico sostegno finanziario, atteso che il marito, a causa dello stato invalidante, è affetto da un profondo stato depressivo.

Il Procuratore generale e il Presidente del Tribunale penale cantonale, chiamati a dare il loro parere giusta l'art. 7 della legge sull'esercizio del diritto di grazia del 5 novembre 1945, hanno preavvisato negativamente la domanda di grazia.

Il Procuratore generale ritiene comunque che nel caso concreto l'espiazione della pena a distanza di anni dalla condanna può divenire assai crudele e apparire persino ingiusta.

Il Consiglio di Stato propone di accogliere la domanda e di concedere una grazia parziale e condizionata, nel senso di condonare il periodo da espiare in carcere chiuso – nove mesi tenuto conto del carcere preventivo sofferto – sottoponendo però l'istante ad un periodo di prova pari al carcere condonato.

Dopo discussione e considerazioni diverse, la Sottocommissione prima e la Commissione dopo sono giunte alla conclusione che siamo di fronte ad un caso speciale nel quale l'esecuzione della pena costituirebbe una patente ingiustizia.

Difatti, va ricordato che l'istante prima dei fatti che hanno portato alla sua condanna, non aveva mai commesso il benché minimo reato e già prima del suo arresto essa si era allontanata dagli amici che l'avevano coinvolta in modo limitato nel traffico di droga dedicandosi completamente alla famiglia. Dopo il suo arresto, essa ha subito collaborato con l'autorità penale. Non solo, ma dal 12 gennaio 1989 a tutt'oggi, quindi durante più di 10 anni, la richiedente si è comportata in modo irreprensibile ed è riuscita a mantenere, a prezzo di notevoli sacrifici, unita nel vincolo ed economicamente la famiglia. Proprio per questo suo ruolo centrale nella famiglia le è stata più volte accordata la proroga dell'esecuzione della pena. È quindi possibile affermare che i dieci anni che l'istante ha trascorso nel modo più onesto possibile hanno cancellato ogni e qualsiasi traccia dei reati per i quali è stata condannata. Va inoltre ricordato che la signora Indiveri ha scontato 113 giorni di carcere preventivo.

Tenuto conto del lungo tempo trascorso sono pure venuti meno i motivi di prevenzione, punitivi ed educativi dell'espiazione della pena: si può tranquillamente affermare che l'eventuale tardiva espiazione della pena avrebbe effetti disastrosi sul precario equilibrio familiare ed affettivo che l'istante ha raggiunto con tanti sforzi e sacrifici.



Di conseguenza la Commissione:

- ricordata l'eccezionalità dell'istituto del diritto di grazia;
- apprezzati i motivi di ordine familiare ed economico addotti dalla richiedente;
- ritenuto che l'espiazione della pena avrebbe conseguenze sproporzionate e persino contrarie ai motivi che generalmente la giustificano;
- ritenuto tuttavia che non appare opportuno di pronunciare il condono puro e semplice della pena, ma di subordinare lo stesso ad un periodo di prova di tre anni;

propone:

di evadere la domanda di grazia nel senso di condonare la pena inflitta a Maria Indiveri con sentenza 12 gennaio 1989 della Corte delle Assise Criminali di Lugano, alla condizione che la richiedente mantenga buona condotta durante il periodo di tre anni dalla concessione della grazia.

Per la Commissione petizioni e ricorsi:

Filippo Gianoni, relatore
Giuseppe Arigoni e Franco Ferrari
Albisetti - Beretta Piccoli - Bosia Volkmer -
Colombo - Ghisletta D. - Gobbi -
Kneschaurek - Rosselli - Truaisch