



## ***Il sentiero delle riforme possibili***

Il dibattito sulla giustizia è da anni una delle componenti centrali della vicenda politica italiana nella così detta Seconda Repubblica. Questa constatazione, come già fatto mille volte in passato, va subito accompagnata dalla precisazione che i motivi per cui ciò è avvenuto, negli ultimi venti anni, non sono certamente i più commendevoli, posto che su questo terreno si è svolta una parte non secondaria della lotta politica vera e propria, la cui prima vittima, assieme al principio di separazione dei poteri, è stata proprio la qualità delle scelte di politica giudiziaria e della legislazione. Ciò posto, nell'auspicio più volte espresso negli ultimi anni che questo capitolo possa ritenersi superato, ed in attesa di un dibattito realmente costituente sull'assetto della giustizia che ben potrebbe svilupparsi attraverso una sessione straordinaria dei lavori parlamentari, superando l'alibi degli orizzonti limitati di questa legislatura - per l'estrema fragilità del contesto politico, che ben potrebbe tradursi in una accelerazione del passaggio elettorale una volta raggiunta una intesa minimale sulla legge applicabile - ed abbandonando la colpevole scelta, assunta nel momento della indicazione degli obiettivi di governo, di accantonare la materia di cui al titolo IV della Costituzione. Tutto ciò premesso è ragionevole definire una piccola *road map* delle riforme, comunque possibili e praticabili in tempi ristretti, da sottoporre al Governo ed al Parlamento, al fine di tentare di salvare dalla bancarotta un bilancio di legislatura che, fin qui, è in profondo deficit. Un sentiero che peraltro appare opportuno tracciare in questo momento anche perché, con la fuoriuscita della componente di FI dalla maggioranza e la sostituzione del gruppo dirigente del PD, i nuovi scenari - ed anche i rinnovati protagonisti - impongono una ridefinizione dei confini di un possibile intervento.

\* \* \* \*

E' inutile dire che uno dei temi in primo piano è quello del carcere. Sarebbe stucchevole, a questo punto, ricordare i motivi per i quali il tema non è rinviabile, ci si può limitare ad evocare la sentenza Torreggiani, con la quale l'Italia è stata tacciata di comportamenti disumani e degradanti nei confronti dell'intera popolazione detenuta, e ciò basta ed avanza. Su questa via non vi è spazio per la contrapposizione, che spesso viene strumentalmente invocata, tra interventi ordinari (*riforma della custodia cautelare, rinnovazione del sistema delle pene, interventi sull'ordinamento penitenziario*) ed interventi straordinari (*amnistia ed indulto*), poiché i secondi sono funzionali ai primi. Resta però il nodo politico della percorribilità degli uni e degli altri.

\* \* \* \*

Quanto ai primi va detto che in Parlamento sono in discussione alcuni disegni di legge che possono portare a significativi risultati, purché li si affronti con spirito costruttivo e, soprattutto, rifuggendo dal ricatto securitario condito dalla banalità dei luoghi comuni alimentati anche da una informazione sempre incline allo scandalismo su questi temi. Il punto centrale, il vero nocciolo politico sul quale le forze politiche si devono esprimere con chiarezza, è la volontà di riportare il carcere entro i suoi confini costituzionali, eliminando la custodia cautelare come pena anticipata prima della condanna, assicurando la marginalità della sanzione detentiva e la prevalenza di altre forme punitive.

\* \* \* \*

Quanto al problema della custodia cautelare, il DDL Ferranti è all'esame dell'Aula dopo essere stato vagliato in Commissione Giustizia. In questo campo ciò che occorre in primo luogo è legare la valutazione delle esigenze cautelari a requisiti di attualità e concretezza, dunque impedire una valutazione ancorata alla sola gravità del reato che si traduce, nella pratica, nella irrogazione della



misura in funzione di difesa sociale e dunque in una incostituzionale anticipazione della pena. Bisogna poi arrestare il fenomeno del cd *copia incolla*, che di fatto sottrae una autonoma valutazione giurisdizionale sull'impianto dell'accusa, e rafforzare il principio di proporzionalità irrobustendo le misure non detentive e quella degli arresti domiciliari. Andrebbero definitivamente accantonate, ed in ogni caso drasticamente ridotte, le cd presunzioni cautelari. Accanto a ciò è poi necessario ritoccare anche la procedura del riesame, eliminando i poteri di integrazione motivazionale del Tribunale che non di rado capovolgono la valutazione del GIP. Al fine di rendere realmente eccezionale il ricorso alla misura detentiva è poi necessario riservare la custodia cautelare in carcere a reati puniti con pene non inferiori ad un consistente livello sanzionatorio.

\* \* \* \*

Il nucleo degli interventi appena descritti si ritrovano nella proposta avanzata un anno fa dall'Unione delle Camere Penali come elaborata dal Centro Studi Aldo Marongiu con il contributo del Prof. Giorgio Spangher, in buona parte accolta dalla Commissione Ministeriale presieduta dal Dott. Giovanni Canzio cui hanno partecipato rappresentanti dell'Unione Camere Penali, che ha lavorato sul tema nei mesi scorsi. In sede di audizione, l'Unione ha tradotto tali elaborazioni in emendamenti al testo base del citato DDL, che è attualmente all'esame della Camera. E' su questo terreno che si misurerà la volontà reale delle forze politiche, ed in primo luogo del Governo, a voltare pagina rispetto ad un utilizzo della privazione della libertà prima della condanna definitiva distorta ed incostituzionale. Un fenomeno da anni denunciato dall'Unione delle Camere Penali, ed anche dalla *Associazione degli studiosi del processo penale* nell'ultimo convegno nazionale tenuto a Trento nel mese di ottobre dello scorso anno. Il Governo, in particolare, deve impegnarsi affinché perlomeno le proposte che sono state elaborate dalla Commissione Ministeriale siano approvate. Purtroppo, su questo terreno - dove si è subito registrata l'opposizione del sindacato dei magistrati - si deve segnalare un primo significativo arretramento, posto che il *comitato dei nove* della Commissione Giustizia della Camera ha proprio oggi amputato uno dei punti qualificanti dell'intervento, eliminando l'indicazione che inibiva la possibilità di dedurre il pericolo di reiterazione del reato anche solo dall'esame delle modalità del fatto. Un passo indietro significativo che si auspica venga corretto dai lavori d'aula.

\* \* \* \*

Anche per ciò che concerne il sistema delle sanzioni e la riforma complessiva della legge sull'ordinamento penitenziario esistono testi in discussione in Parlamento ed elaborazioni operate da due Commissioni Ministeriali, presiedute rispettivamente dal Prof. Francesco Palazzo, dal Prof. Glauco Giostra e dal Dott. Mauro Palma, cui nuovamente hanno partecipato anche rappresentanti dell'Unione delle Camere Penali, da cui si può utilmente partire. Introduzione della detenzione domiciliare come sanzione principale, riduzione del calcolo di conversione tra sanzioni detentive e pecuniarie, inserimento della messa in prova anche per gli adulti e di nuove forme di pena come i lavori socialmente utili assieme a forme di risarcimento specifico alternative alle sanzioni, questo lo schema di carattere generale per quanto riguarda il sistema delle pene. Eliminazione, o comunque massima compressione, delle preclusioni di cui all'art. 4 bis dell'ordinamento penitenziario, rafforzamento dell'istituto della liberazione anticipata, dell'affidamento in prova ai servizi sociali ordinario o speciale per certe categorie di detenuti come alcol/tossico dipendenti, e della detenzione domiciliare, le linee per quanto riguarda la fase dell'esecuzione.

\* \* \* \*

Accanto a questi temi, ed in attesa di un eventuale intervento di riforma complessivo del codice di procedura, che ne armonizzi l'impianto rispetto al precetto costituzionale del Giusto Processo e ne



razionalizzi alcuni snodi (come l'informatizzazione del sistema delle notifiche a mero titolo di esempio) un'altra riforma a costo zero, e universalmente condivisa, è quella della sospensione del processo nei confronti degli irreperibili. Al riguardo è in Parlamento un testo già passato al vaglio della Commissione Giustizia il cui percorso parlamentare potrebbe portare al suo esame in tempi rapidissimi. Del pari potrebbe essere reinserito nel codice, come da proposta di una delle Commissioni Ministeriali di studio, il cd patteggiamento in appello, che pure aveva dato buona prova di sé in passato, e la cui abrogazione era stata coralmmente criticata dai pratici del diritto.

\* \* \* \*

Vi è poi la *vexata questio* di un paio di provvedimenti che ben potrebbero riequilibrare, sia pur non in maniera risolutiva in attesa di una riforma costituzionale, il rapporto tra il cittadino e lo Stato: la riforma della responsabilità civile dei magistrati e quella delle norme che regolano l'esercizio del diritto elettorale passivo da parte dei magistrati. Anche in questo caso si tratta di temi che vedono diverse proposte legislative depositate e soluzioni che possono agevolmente contemperare in maniera equilibrata le esigenze in ballo. Non si tratta di mettere la mordacchia alla magistratura, per quel che riguarda la responsabilità civile, ovvero di coartarne il diritto elettorale, ma di far sì che la responsabilità professionale relativa al delicato ruolo svolto sia finalmente affermata, rispetto ad una situazione attuale nella quale i magistrati sono sostanzialmente irresponsabili degli errori, anche gravi, commessi, ovvero di far in maniera che dopo aver indossato i panni, per definizione partigiani, del politico un magistrato venga destinato ad altri incarichi nell'ambito dello Stato. Sono innovazioni di buon senso più che altro. Si sono voluti richiamare questi due temi per un motivo semplice: su questi si misura l'autonomia della politica dalle pressioni della corporazione dei magistrati. Riformare la legge sulla responsabilità civile dei magistrati, e le norme sulla candidabilità (*..e ancor di più quelle sul rientro dei magistrati nei ranghi dello Stato dopo una esperienza politica*) sarebbero dei segnali forti da parte della politica, soprattutto di quella che si presenta come fattore di rinnovamento e di frattura rispetto alle consuetudini del passato. Anche in questo caso non sarebbe questione di tempi, le proposte sono già all'esame del Parlamento, ma di volontà politica, anzi per meglio dire discontinuità rispetto ad un passato che va dalla Prima alla Seconda Repubblica, nel corso del quale questi temi sono stati inibiti dai veti della magistratura.

\* \* \* \*

Tutti questi interventi sono possibili, ed è possibile approvarli in tempi assai ristretti, non più di tre mesi. Il Governo, che per quanto riguarda l'esecuzione penale, ha licenziato un DL nel mese di dicembre, può operare eventualmente affinché, nell'iter di conversione vengano accorpati alcuni dei provvedimenti sopra descritti in tema di libertà ed esecuzione delle pene, posto che il medesimo DL governativo, che pure inserisce alcune misure utili, appare del tutto insufficiente rispetto agli scopi (ed anche da correggere su di alcuni punti che finiscono per limitare l'impatto del provvedimento, come sottolineato dall'Unione nel corso della relativa audizione in Commissione Giustizia della Camera ove si sta valutando il provvedimento). Naturalmente il problema è essenzialmente politico ed il quadro rinnovato cui si è fatto cenno in premessa pone indubbiamente delle incertezze. Innanzi tutto è da verificare l'atteggiamento che le neo costituite formazioni di FI e NCD ed il nuovo gruppo dirigente del PD manterranno in questo contesto. La concorrenza elettorale rischia infatti di rendere questi partiti ancor più permeabili di quanto già non avvenga per tutto l'arco parlamentare alle istanze securitarie che provengono da altri partiti che agitano parole d'ordine che si prestano alle facili suggestioni nella pubblica opinione. I neonati partiti di destra non possono dimenticare, però, che molta parte delle soluzioni che sono state



richiamate erano parte del loro programma elettorale all'interno del PDL, così come il nuovo gruppo dirigente del PD non può accantonare il fatto che molto di quanto indicato è stato discusso a più riprese proprio nell'ambito della Commissione parlamentare presieduta da un esponente di quel partito e raccoglie le indicazioni che maturarono in diverse occasioni di incontro e di confronto promosse proprio da quel partito.

\* \* \* \*

E' qui che la maturità della classe politica, ed anche il ruolo di indirizzo nei confronti della generalità dei consociati, devono farsi valere. Proprio perché in questo periodo la classe politica discute, ossessivamente e quasi in stato di assedio, del proprio isolamento rispetto alla società, spesso, sui temi di giustizia, tenta di colmare questa distanza rincorrendo i moti spontanei e i riflessi immediati che coglie più o meno correttamente nella pubblica opinione. Non è questo il modo di legiferare nel campo penale. Una consapevole politica sulla Giustizia deve essere il frutto di scelte di indirizzo generale, che partono dalla analisi dei problemi e passano per il contributo dei tecnici, non una contraddittoria rincorsa del consenso nella quale finiscono per contare di più l'eco quotidiana dei media, piuttosto che i risultati dei sondaggi di opinione. Qui, come visto in occasione della vicenda relativa al mancato rientro al carcere di un detenuto in permesso dal carcere di Marassi, gioca un ruolo essenziale anche l'informazione. Sbattere il mostro in prima pagina, esaltare episodi di nessun significato complessivo quali epigoni di inesistenti emergenze create per ragioni editoriali, farsi megafono unidirezionale di talune visioni partigiane, sono i tratti caratteristici di larga parte della informazione quando tratta di temi giudiziari. Una pagina che non onora l'informazione nazionale, che andrebbe voltata per sempre. Le emergenze, non ci stancheremo mai di ripeterlo non possono essere la stella polare della legislazione penale neppure quando sono realmente esistenti, men che meno possono tenere la mano delle assise parlamentari quando sono una distorta semplificazione della realtà operata dai media. Una semplificazione che produce effetti, peraltro, solo in senso repressivo, posto che la medesima reattività non si registra in ambito politico quando, per avventura, lo scandalo mediatico e l'emergenza che ne segue cade sulla violazione dei diritti umani. Se così fosse i CIE sarebbero stati chiusi da un pezzo - come andrebbe comunque fatto - ma, nonostante le agghiaccianti immagini che al riguardo i media hanno documentato, di questa ipotesi in pochi ne parlano.

\* \* \* \*

La classe politica, perlomeno quella parte che in questi ultimi tempi ha proposto seri interventi deflattivi sul carcere, deve allora avere il coraggio di parlare alla società e spiegare, tanto per fare degli esempi, che le misure alternative al carcere funzionano a tutela della sicurezza sociale perché fanno calare la recidiva, oppure che il fatto di Genova è un episodio che si situa in quell'ambito ridottissimo che sono i mancati rientri, i quali, a loro volta, dal punto di vista statistico risultano del tutto insignificanti. Una politica seria sarebbe dovuta insorgere contro le semplificazioni mediatiche e sbugiardare chi sosteneva che quel detenuto era in permesso perché il sistema giudiziario ignorava i suoi precedenti: una clamorosa falsificazione della realtà visto che una semplice verifica avrebbe dimostrato che presupposto di ogni decisione dei magistrati di sorveglianza si fonda sull'acquisizione del certificato del casellario giudiziario. Una classe politica consapevole, di fronte alla nuova falsa emergenza relativa ai reati sulla circolazione stradale, che in ogni periodo feriale viene sbattuta in prima pagina per colmare i vuoti informativi, dovrebbe valutare i dati "epidemiologici" dei reati legati alla circolazione stradale e raccontare alla società ciò che è vero ma viene celato, e cioè che le statistiche smentiscono qualsiasi fenomeno ingravescente e anzi dimostrano il contrario. Così come dovrebbe interrogarsi, e di conseguenza



farne motivo di dibattito e di informazione pubblica, sul fallimento di ogni politica fondata esclusivamente sull'utilizzo simbolico delle pene e sulla rincorsa al loro progressivo innalzamento. Una classe politica consapevole, di fronte alla campagna – ispirata da ambienti della magistratura – che porta sui media, strumentalizzandoli, i dati sulla prescrizione dei reati, dovrebbe avere il coraggio di rendere noti i dati sul fenomeno che sono in calo costante dal 2006, che sono del tutto svincolati da attività dei difensori, che semmai dipendono dalle scelte discrezionali dei magistrati inquirenti.

\* \* \* \*

In questo contesto, e proprio alla luce di quanto si è appena detto, si pone da ultimo la scelta di operare un provvedimento di clemenza come elemento di frattura della emergenza umanitaria nelle carceri. Come anticipato questa è una scelta complementare, ma necessaria, rispetto alle cd riforme strutturali di cui fin qui si è trattato. E' una scelta tutta politica, peraltro, come sempre avviene per provvedimenti di questo genere, e dunque è alla Politica l'ultima parola. Certo, i richiami autorevolissimi che si sono ascoltati su questa necessità, primo fra tutti quello ripetuto ed accorato del Capo dello Stato, dovrebbero far comprendere che avvinto ad una eventuale soluzione di questo tipo è il tema, centrale in una democrazia, del trattamento delle persone il cui corpo è nelle mani dello Stato. Al di là delle strumentalizzazioni elettorali, che sono il vero ostacolo che si oppone anche se non lo si dichiara apertamente, resta infatti la constatazione che la macchia indelebile della condanna che l'Italia ha subito, sul rilievo di sottoporre a trattamenti disumani e degradanti i propri detenuti, è una vergogna nazionale che deve, immediatamente, essere cancellata. Tutti sanno che solo un provvedimento generalizzato di clemenza è in grado di interrompere la flagranza di questa condizione illecita, e non si può far finta di ignorarlo solo per lucrare una manciata di voti.

\* \* \* \*

In questi ultimi giorni, a cavallo del capodanno, si è avuta notizia (*ed è stata immediatamente denunciata dall'Unione delle Camere Penali*) di una proposta di interventi sul processo penale, di elaborazione governativa, che conterrebbe anche ipotesi che sono assolutamente avversate dall'avvocatura, oltre che dalla migliore dottrina. Si parla in primo luogo dell'ipotesi di eliminare il principio di divieto di *reformatio in pejus* nel caso di appello dell'imputato, una involuzione gravissima del sistema, e di dubbia costituzionalità, sulla quale l'avvocatura penale non può che preannunciare la sua più ferma e irriducibile opposizione, come già avvenuto, in relazione al giudizio abbreviato, per il principio di acquiescenza ad eventuali eccezioni di nullità, inutilizzabilità o incompetenza per territorio, nonché per l'eliminazione della parte civile. Così pure appaiono assolutamente non condivisibili: una eventuale limitazione dei casi di ricorso per Cassazione nella ipotesi di doppia conforme di condanna; l'eliminazione, o anche la sola attenuazione, del principio di immutabilità del giudice; l'introduzione di casi di inammissibilità preliminare degli appelli per manifesta infondatezza; l'istituzione di un organo collegiale in luogo del GIP, per l'emissione della misura cautelare, dinanzi al quale l'indagato comparirebbe preventivamente per assicurare il cd contraddittorio cautelare, con contestuale eliminazione del tribunale del riesame; infine l'eliminazione del potere integrativo della prova da parte del GUP nella ipotesi prevista dall'art. 422 c.p.p. e l'anticipazione della fase di ammissione delle prove alla udienza preliminare. Pur in assenza di un testo da valutare, va sottolineato che queste ipotesi, di cui si è spesso discusso in passato, appaiono mortificanti e gravemente involutive. Peraltro essi prescindono dal confronto con l'avvocatura (*e non a caso non sono state neppure adombrate nel corso dei lavori delle commissioni ministeriale sopra citate*) e finirebbero per vanificare un clima



costruttivo che pure l'avvocatura auspica e su cui si impegna da tempo .

\* \* \* \*

Roma, 8 gennaio 2014

La Giunta