

Intervento del Guardasigilli Annamaria Cancellieri al Convegno su Amnistia, indulto e riforma della Giustizia

Roma, Palazzo Giustiniani, mercoledì 4 dicembre 2013

Illustri Relatori e Ospiti presenti,

sono molto grata al Senatore Luigi Manconi e all'Onorevole Sandro Gozi che hanno voluto invitarci qui, oggi, per discutere della questione carceraria, della sua gravità e dei rimedi per farvi fronte, a partire dal messaggio con cui il Presidente della Repubblica ha voluto autorevolmente richiamare tutti noi a una fattiva collaborazione per la soluzione di questo annoso e non più rinviabile problema.

Dei molti importanti aspetti del messaggio presidenziale, l'attenzione dei promotori del nostro incontro si è voluta concentrare sulla prospettiva più discussa, e dunque bisognosa di maggior approfondimento e della più chiara delucidazione nel dibattito politico e di fronte all'opinione pubblica: la necessità, in un momento e in condizioni eccezionali, del ricorso a un provvedimento straordinario di clemenza.

Il Presidente della Repubblica, nel sottolineare la gravità del pronunciamento della Corte europea dei diritti umani sul nostro sistema penitenziario e l'urgenza di porvi rimedio, ha delineato "strade diverse", eppure "da percorrere congiuntamente" per risolvere la questione del sovraffollamento.

È senz'altro necessario agire sugli ingressi e le uscite dal carcere, potenziando le misure alternative alla detenzione e le sanzioni non detentive, e adeguare progressivamente la capienza degli istituti di pena alla mutata domanda di incarcerazione.

Ma, ci ha ricordato il Presidente Napolitano, interventi di questa natura "inciderebbero verosimilmente pro-futuro e non consentirebbero di raggiungere nei tempi dovuti il traguardo tassativamente prescritto dalla Corte europea". Da qui la sollecitazione a valutare anche il ricorso a "rimedi straordinari", come un indulto "di sufficiente ampiezza" e un'amnistia "avente a oggetto fattispecie di non rilevante gravità".

Sin dall'insediamento del Governo ho sottolineato, in ogni sede, come l'emergenza carceraria sia una priorità assoluta del mandato a cui sono stata chiamata dal Presidente del Consiglio.

Da qui, la immediata adozione di un decreto-legge volto a ridurre le presenze e gli ingressi in carcere attraverso una prima modifica dell'istituto della custodia cautelare e la cancellazione di alcune limitazioni ingiustificate nell'accesso ai benefici penitenziari e alle alternative alla detenzione.

A quel primo decreto-legge farà seguito, a breve, un pacchetto di provvedimenti in materia di giustizia, che proporrò in uno dei prossimi consigli dei ministri e che affrontano alla radice le disfunzioni del sistema, sia nel settore civile che nel settore penale.

Interventi nelle procedure, con il comune obiettivo di ridurre i tempi del processo e semplificare le forme, rafforzando però le garanzie per le parti, e in speciale modo per l'imputato. Ma anche interventi sul sistema penitenziario, per potenziare le alternative alla detenzione e garantire i diritti dei detenuti.

Per quanto riguarda il processo penale, si intende anzitutto agire sui c.d. flussi in entrata, introducendo meccanismi di deflazione del carico giudiziario, capaci di eliminare, già in fase di indagine, gli accertamenti che, per la modestia degli interessi concretamente in gioco, non meritano l'accertamento processuale.

Si cerca di potenziare l'efficacia deflattiva dei riti speciali senza dibattimento e si vuole agire risolutivamente sul sistema delle notificazioni degli atti processuali.

Altro importante obiettivo dell'intervento in materia processuale penale è quello di sfruttare quanto più possibile il momento dell'udienza preliminare, facendone un luogo di preparazione del futuro giudizio dibattimentale.

Ulteriori punti qualificanti della riforma sono: il rafforzamento delle garanzie degli imputati in custodia cautelare e, con attenzione rivolta all'efficienza processuale, la previsione di una disciplina

della prova dichiarativa, già assunta in dibattimento, nel caso in cui esso debba essere rinnovato per mutamento del giudice.

Infine, si intende realizzare una calibrata revisione del meccanismo delle impugnazioni, nella prospettiva di rafforzare la vocazione accusatoria del processo e la funzione di garanzia dei ricorsi.

Per quanto riguarda il penitenziario e il carcere, si sta lavorando su un duplice livello: legislativo e amministrativo.

In Consiglio dei ministri proporremo un nuovo intervento normativo di rango primario, anch'esso urgente come quello del luglio scorso, che prosegua lungo il percorso già tracciato.

Il progetto si sostanzia in una serie di misure volte a rafforzare il sistema delle alternative alla detenzione; ciò a partire dalla possibilità di rinnovare l'affidamento terapeutico per il recupero socio-sanitario dei tossicodipendenti e degli alcooldipendenti.

Per tutti gli altri condannati si amplia l'ambito di accesso all'affidamento in prova, con i dovuti accorgimenti volti a non far venir meno le esigenze di sicurezza sociale.

Nella prospettiva di superare definitivamente la situazione di sovraffollamento carcerario, si stabilizza l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio, il cui termine di vigenza è in scadenza al 31 dicembre 2013.

Si vuole, infine, potenziare l'istituto dell'espulsione come sanzione alternativa per i detenuti stranieri anticipando, già al momento del loro ingresso in carcere, l'inizio della complessa procedura di identificazione; e ciò al fine di attuare l'espulsione non appena possibile.

Alcuni drammatici casi umani, che hanno colpito profondamente l'opinione pubblica, hanno ripetutamente riproposto il tema dell'efficacia del sistema di protezione dei diritti dei detenuti.

La Corte europea dei diritti umani ha non solo sottolineato che il sovraffollamento degrada, a livelli intollerabili, la condizione di vita dei detenuti, ma anche che il nostro ordinamento non è in grado di dare risposte sempre efficaci e tempestive alla domanda di tutela dei diritti che proviene dalle persone detenute.

La Corte costituzionale ha più volte richiamato il legislatore ad adeguare il sistema di protezione dei diritti della persona detenuta affermando che: "l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare il disconoscimento delle posizioni soggettive... è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti".

Tocca a noi, quindi, alla responsabilità politica, dare una risposta di sistema alla legittima domanda di una maggiore tutela dei diritti dei detenuti.

Per questo, nel pacchetto di proposte che proporrò al Consiglio dei ministri vi saranno altre due misure fondamentali.

Innanzitutto, con provvedimento d'urgenza, vogliamo istituire il Garante nazionale dei detenuti, organo indipendente preposto a una tutela extra-giudiziale dei diritti di quanti si trovano ristretti negli istituti penitenziari.

Al Garante saranno attribuiti compiti di interpello dell'amministrazione penitenziaria, affinché provveda in tempi brevi a dare attuazione alle istanze legittime dei detenuti. In questa prospettiva gli sarà riconosciuta la facoltà di proporre, anche avvalendosi della collaborazione degli organismi forensi e delle associazioni di volontariato, reclamo alla magistratura di sorveglianza, in luogo e per conto dei detenuti, in caso di inadempienza dell'amministrazione.

Peraltro, attraverso il Garante nazionale dei detenuti, potremo almeno parzialmente ottemperare a un preciso obbligo internazionale che chiede all'Italia di istituire, entro la prossima primavera, un'autorità indipendente di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà.

Infine, intendiamo rispondere alla costante e sempre più dettagliata giurisprudenza della Corte costituzionale sulla tutela in forma giurisdizionale dei diritti dei detenuti e sulla sua effettività.

Lo faremo attraverso la disciplina di un procedimento camerale, con partecipazione delle parti, dinnanzi al magistrato di sorveglianza. In tale sede i detenuti potranno far valere le richieste dirette a ottenere tutela per le violazioni dei loro diritti a seguito di comportamenti illegittimi da parte dell'amministrazione penitenziaria. E lo faremo attraverso la previsione di un apposito procedimento volto a dare effettività, per mezzo dello strumento dell'ottemperanza, ai

provvedimenti con cui il magistrato di sorveglianza ordini all'amministrazione obblighi positivi di azione.

Contestualmente, sarà necessario prevedere un rafforzamento degli Uffici di Sorveglianza tale da metterli in condizioni di poter efficacemente operare.

Ma, come ho detto, sul versante penitenziario, il richiamo della Corte europea e il monito del Presidente della Repubblica ci hanno spinto a intensificare l'azione di riforma amministrativa dell'intero sistema. Il piano presentato nelle scorse settimane al Consiglio d'Europa, e apprezzato pubblicamente dai nostri interlocutori istituzionali, muove lungo tre direttrici:

- il nuovo intervento di rango legislativo di cui si è detto;
- l'adozione di un nuovo modello di esecuzione penale intramuraria, pienamente rispettoso dei principi costituzionali e ispirato alla responsabilizzazione dei detenuti, che ne migliori le condizioni di vita, ne favorisca le attività trattamentali e i rapporti con la famiglia e la società esterna;
- infine, la prosecuzione di un'azione di recupero, riconversione e ampliamento del patrimonio penitenziario che possa dare già, entro il prossimo anno, un ulteriore incremento della capacità ricettiva degli istituti di pena nella misura di circa 4500 unità.

Questo è quanto abbiamo fatto e ci accingiamo a fare per la riforma del sistema penale e penitenziario.

E fin qui arriva la responsabilità diretta del Governo, cui spetta l'indirizzo politico-amministrativo, e dunque la definizione e il perseguimento di una politica di riforme all'altezza delle necessità del Paese. La nostra parte l'abbiamo fatta e continueremo a farla.

Ora, da questa prospettiva, in conclusione, vorrei affrontare direttamente il tema del nostro incontro. Molti critici dell'ipotesi di un provvedimento di amnistia e di indulto insistono sulla necessità di riforme di sistema e concepiscono le due soluzioni come alternative tra di loro.

Ci sarebbe, da un lato, chi vorrebbe la clemenza, dall'altro chi vuole le riforme.

Ma si tratta di una rappresentazione non veritiera.

Già nelle parole del Presidente della Repubblica, che ho voluto richiamare alla vostra attenzione, era chiara la connessione tra riforme ordinarie, indirizzate a ridurre stabilmente il ricorso alla pena detentiva, e misure straordinarie di clemenza.

Le prime fanno durare nel tempo gli effetti di eventuali provvedimenti di amnistia e di indulto; questi ultimi sono necessari a favorire l'entrata in vigore delle riforme di sistema, anticipandone alcuni effetti urgenti e creando le migliori condizioni ambientali per la loro implementazione.

Questo, del resto, è ciò che è mancato all'indulto del 2006: un indirizzo politico-legislativo conseguente, che rendesse non meramente occasionale quella misura deflattiva delle presenze in carcere. È mancato, nel 2006, un indirizzo politico-legislativo di questa natura, e – proprio per questo – non è stato adottato un contestuale provvedimento di amnistia, che sarebbe stato viceversa assolutamente necessario in una più ampia prospettiva di riforma del sistema giudiziario penale.

Al contrario, il contesto in cui siamo è caratterizzato dalla volontà di introdurre riforme ambiziose del sistema penale e processuale.

Ho detto dell'attività del Governo, ma non dobbiamo dimenticare l'iniziativa legislativa parlamentare che ha portato all'approvazione alla Camera di una proposta di legge delega sulle pene non detentive e la messa alla prova. È una proposta già esaminata dalla Commissione giustizia del Senato, e che vede ora la Commissione giustizia della Camera discutere della riforma delle misure cautelari personali e della legislazione sulle sostanze stupefacenti.

In questo contesto di riforme di ampio respiro, sia sul versante processuale che sul versante penitenziario, con l'aggiunta di qualche intervento di depenalizzazione significativo, i numeri della macchina della giustizia non sono un particolare di poco conto.

Chi li ignora rischia di perdere il contatto con la realtà e di non apprezzare la differenza tra l'ideazione e l'applicazione di una riforma.

E, per le speranze che suscita e per la disillusione che alimenta, la migliore riforma che non abbia i mezzi per tradursi in pratica è quasi peggio di una mancata riforma.

Come ha già avuto modo di sottolineare l'on. Bernardini, gli uffici ministeriali stimano gli effetti di un ragionevole provvedimento di amnistia in una riduzione del 25-30% dei procedimenti penali pendenti. Questo significa che gli uffici giudiziari, che attualmente affrontano una mole di circa un milione di procedimenti pendenti, potrebbero sgravarsi di quasi un terzo dei loro carichi di lavoro, con le ovvie differenze a seconda del tipo di procedimenti di cui sono titolari.

In una fase di riforme organizzative e processuali come quelle che abbiamo delineato e che, almeno parzialmente, sono già in atto, questa riduzione di carichi pendenti, per reati di minimo disvalore sociale, consentirebbe la riorganizzazione degli uffici trasformati dalla revisione della geografia giudiziaria e l'implementazione della nuova normativa penale in una condizione ottimale di razionalizzazione delle risorse umane e materiali.

E lo stesso si può dire dell'applicazione dell'indulto in ambito penitenziario.

Nessuno vuole ripetere l'esperienza del 2006, ma – avendo delineato un complesso e articolato progetto riformatore, paragonabile per capacità di innovazione solo all'introduzione dell'ordinamento penitenziario repubblicano del 1975 – la riduzione della popolazione detenuta di circa 20mila unità, quale conseguirebbe dall'adozione di un indulto di tre anni, riporterebbe il sistema in condizioni di efficienza tali da consentire nel migliore dei modi il decollo del nuovo modello di esecuzione penale che proponiamo.

D'altro canto, se nella storia dell'Italia repubblicana, i provvedimenti generali di clemenza sono stati di sovente utilizzati impropriamente, per mero alleggerimento degli istituti di reclusione e delle pene che in essi si scontavano, certamente meritorie furono le amnistie che accompagnarono la fine dell'esperienza bellica e l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Grandi riforme - la prima fu addirittura un cambio di regime politico - non possono avere efficace applicazione senza alleggerire la macchina della giustizia dai pesi del passato.

Per questa ragione, i provvedimenti di clemenza a carattere generale figurano non in un esoterico diritto consuetudinario, ad arbitrio del sovrano, ma tra gli strumenti di politica criminale che la Costituzione repubblicana mette a disposizione del legislatore.

Sta alla responsabilità del legislatore usarli con prudenza e con giudizio.

La competenza istituzionale ad adottare provvedimenti di amnistia e indulto è chiaramente riservata dalla Costituzione al Parlamento: quel quorum richiesto, così elevato e superiore a quello stesso previsto per la revisione costituzionale, impone un accordo che superi la maggioranza politica contingente. Qui si ferma la responsabilità del Governo. Come Ministro della giustizia posso solo auspicare un'ampia convergenza delle forze parlamentari su un provvedimento di clemenza che avverto come un'ulteriore e importante spinta per far decollare le riforme del sistema di giustizia penale che abbiamo messo in cantiere.

Annamaria Cancellieri, Ministro della Giustizia