

**Informativa del Guardasigilli Annamaria Cancellieri in Commissione Giustizia al Senato sull'indirizzo di Governo relativo alle iniziative legislative in materia di amnistia e indulto ed altre misure volte a fronteggiare l'emergenza carceraria, nonché in materia di magistratura onoraria.**

20 dicembre 2013

Onorevoli Senatori,

vi sono molto grata dell'invito che avete voluto rivolgermi a partecipare alla seduta di questa Commissione per riferire delle iniziative e delle valutazioni del Governo concernenti in particolare il Messaggio con cui il Presidente della Repubblica ha voluto autorevolmente richiamare tutti noi a una fattiva collaborazione per la soluzione del problema del sovraffollamento carcerario.

La lettera con cui il Presidente Nitto Palma ha avuto la cortesia di invitarmi contiene specifiche richieste di informazioni e sollecita una valutazione di carattere più generale sul da farsi.

Comincio dunque da quelle specifiche richieste di informazioni, relative all'orientamento del Governo in merito al disegno di legge 925, attualmente in attesa di essere esaminato dall'Assemblea del Senato, e ai potenziali effetti di una legge di amnistia e/o di indulto.

Come ho avuto modo di anticipare in occasione del Convegno promosso dalla Commissione per i diritti umani del Senato e dalla Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, svoltosi in Palazzo Giustiniani il 4 dicembre scorso alla presenza del Presidente della Repubblica, il Governo considera il disegno di legge in materia di pene detentive non carcerarie e messa alla prova parte integrante di una più ampia strategia volta a ridurre l'impatto del sistema penale sul sottosistema penitenziario.

Nel corso dell'esame in questa Commissione l'impianto originario della proposta di legge proveniente dalla Camera dei deputati si è ulteriormente arricchito, grazie all'apporto di ulteriori disegni di legge concorrenti, indirizzati più in generale alla riforma del sistema sanzionatorio e a forme di depenalizzazione dei reati minori.

Il Governo valuta con favore questi ed eventuali ulteriori arricchimenti che dovessero maturare nel prosieguo dell'esame parlamentare e che vadano nella direzione di ridurre il ricorso della pena detentiva in carcere a quel minimo che si ritenga effettivamente indispensabile e verso il quale altre modalità sanzionatorie non risultino efficaci ad assolvere alle funzioni proprie di una pena costituzionalmente orientata.

Analoghe valutazioni sono state espresse, in occasione del Convegno citato, dal Presidente Grasso, e quindi non credo che vi siano ragioni per dubitare di un celere esame e (spero) di una celere approvazione del disegno di legge da parte del Senato.

Quanto al possibile impatto di un provvedimento di amnistia e di indulto, prendendo a riferimento le indicazioni contenute nel messaggio presidenziale, nel quale si fa parola di un indulto "di sufficiente ampiezza" e un'amnistia "avente a oggetto fattispecie di non rilevante gravità", gli uffici ministeriali valutano i loro possibili effetti nei seguenti termini.

Partendo dalla stima che conta tra i processi penali pendenti in Italia, circa un milione quelli non destinati all'archiviazione in fase di indagini preliminari, si può valutare che un provvedimento di amnistia per tutti i reati punibili con pena edittale massima fino a tre anni determinerebbe un abbattimento delle pendenze effettive nell'ordine del 25-30% (secondo le rilevazioni ministeriali: tra i 266.720 e i 308.966 processi su un totale di 993.942).

Rientrano in questa proiezione la quasi totalità dei giudizi penali dinanzi al Giudice di pace e una consistente percentuale di quelli in trattazione presso il giudice monocratico di primo grado.

Assai più modesto, ovviamente, l'impatto per i procedimenti dinanzi al Tribunale in composizione collegiale, sia per l'esiguità dei flussi generali rispetto ai carichi complessivi, sia per la prevedibilmente modesta incidenza dei reati in quella sede trattati e potenzialmente amnistiabili.

Ci sarebbe, poi, qualche effetto deflattivo anche nelle sezioni ordinarie di Corte d'Appello e in Cassazione, ma ovviamente minore in termini sia assoluti che percentuali.

Alla luce di questi dati, possiamo dire che l'amnistia sarebbe un provvedimento utile soprattutto per il funzionamento della macchina della giustizia che, essendo in questo periodo alle prese con l'implementazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, trarrebbe certamente giovamento da un alleggerimento del carico dei procedimenti penali minori in corso di definizione.

D'altro canto, sappiamo che un'amnistia di per sé non incide in maniera significativa sui numeri del penitenziario, essendo in questa chiave solo complementare a un eventuale provvedimento di indulto capace di incidere effettivamente sulle dimensioni del sovraffollamento.

Al netto di possibili eccezioni per tipologia di reato che eventualmente il legislatore volesse stabilire, un indulto nella misura di tre anni - come l'ultimo approvato dal Parlamento nel 2006 - consentirebbe l'uscita dal carcere di circa ventitremila dei quasi trentanovemila detenuti in esecuzione di pena definitiva.

Questa stima - ripeto: al netto di eventuali eccezioni che, come è accaduto nel passato, dovessero precludere l'accesso al beneficio di talune categorie di condannati - consente di dire che la "sufficiente ampiezza" dell'indulto prospettata dal Capo dello Stato come necessaria al superamento del sovraffollamento penitenziario può essere individuata nella soglia dei tre anni di pena da scontare. Con una riduzione di presenze in carcere di circa ventimila unità, il nostro sistema penitenziario tornerebbe in equilibrio con la capienza regolamentare ed effettivamente disponibile.

Tanto si doveva riferire in ordine alle specifiche interrogazioni proposte dalla Commissione per tramite del suo Presidente.

Ora, adempiendo all'invito a delineare le iniziative che - più in generale - il Governo ha intrapreso in relazione alla questione del sovraffollamento, mi permetto di richiamare quanto annunciato il 4 dicembre scorso, tenendo conto di quanto è stato fatto da quella data ad oggi.

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

Il Consiglio dei Ministri ha varato, appena due giorni addietro, un nuovo intervento normativo che prosegue lungo il percorso già tracciato.

Il decreto-legge si sostanzia in una serie di misure volte a rafforzare il sistema delle alternative alla detenzione, a partire dalla possibilità di rinnovare l'affidamento terapeutico per il recupero socio-sanitario dei tossicodipendenti e degli alcool-dipendenti.

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.

Per un periodo di sei anni a far data dall'1 gennaio 2010, da quando cioè è emerso in modo drammatico il problema del sovraffollamento, si concede un aumento di trenta giorni al periodo semestrale di liberazione anticipata, ma sempre previa valutazione del magistrato di sorveglianza circa la meritevolezza del beneficio.

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

Si potenzia 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.

Sul versante della tutela dei diritti dei detenuti, che costituisce altro tema di costante attenzione della giurisprudenza europea e della stessa Corte

costituzionale italiana, il decreto ha istituito il Garante nazionale dei detenuti, organo indipendente preposto a una tutela extra-giudiziale dei diritti di quanti si trovano ristretti negli istituti penitenziari.

So che in questa Commissione erano già all'ordine del giorno numerosi disegni di legge, provenienti da senatori di diverse forze politiche, di maggioranza e di opposizione, che vanno in tal senso, e spero che questa acclarata condivisione della rilevanza di una simile iniziativa potrà contribuire - in sede di conversione - a definire ancora più puntualmente poteri e mezzi del Garante.

Infine, il decreto risponde alla costante e sempre più dettagliata giurisprudenza della Corte costituzionale sulla tutela in forma giurisdizionale dei diritti dei detenuti e sulla sua effettività. Lo fa attraverso due previsioni:

- 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;
- l'introduzione di un apposito procedimento volto a dare effettività, per mezzo dello strumento dell'ottemperanza, ai provvedimenti con cui il magistrato di sorveglianza ordina all'amministrazione obblighi positivi di azione.

D'altro canto, 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.

Il Governo, dunque, sta usando tutte le leve a sua disposizione, per ridurre gli ingressi in carcere, per potenziare le alternative, per aumentare la ricettività del sistema penitenziario, per garantire ai detenuti quelle condizioni di vita e di ospitalità conformi al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità previsto dalla Costituzione come dal diritto internazionale.

Inoltre guardiamo con favore a ogni altra iniziativa parlamentare, come il disegno di legge 925 all'esame di questa camera, che voglia contribuire a ridurre il ricorso al carcere. E in questo senso meritano di essere citate anche le proposte di legge, attualmente in discussione alla Camera, per la riforma delle misure cautelari personali e della normativa penale riguardante gli stupefacenti.

Il quadro complessivo è ambizioso e, io spero, fruttifero.

Realisticamente, con le misure delineate per via ordinaria, possiamo arrivare a prevedere entro la fine del prossimo anno una significativa riduzione del gap tra ricettività delle istituzioni penitenziarie e presenze in carcere, almeno nell'ordine del 50%.

Al Parlamento resta poi la responsabilità di scegliere se ricorrere a quegli strumenti straordinari evocati dal Presidente della Repubblica e che certamente ci consentirebbero di rispondere in tempi certi e celeri alle sollecitazioni del Consiglio d'Europa.

Il Governo in tal senso non può che rassicurare il Parlamento che una simile scelta non sarebbe un fuoco di paglia, ma - nel quadro descritto - sarebbe un buon viatico per la riforma del sistema penale e penitenziario cui legislativo ed esecutivo stanno concordemente concorrendo.

Sempre in un'ottica di sistema, passando al piano più proprio del processo penale, nel quadro degli ultimi interventi appena richiamati si è ritenuto anche di agire sui cosiddetti flussi in entrata. Ciò attraverso l'introduzione di 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 il vaglio processuale.

Parallelamente si sta cercando di potenziare l'efficacia deflattiva dei riti speciali senza dibattimento e si vuole agire risolutamente 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.

In conclusione, mi sembra opportuno sottolineare come, nel Consiglio dei Ministri di due giorni fa, è stato affrontato anche l'importante tema della giustizia civile, decisivo snodo per lo sviluppo economico.

Proseguendo l'azione avviata con il decreto legge dello scorso giugno, è stato approvato un disegno di legge volto a migliorare la funzionalità della sequenza processuale, rendendola più snella e veloce. In questa chiave: si prevede la possibilità che, per le controversie non connotate da specifiche complessità, si possa procedere con forme semplificate; si accelerano significativamente i tempi occorrenti per la definizione del processo, consentendo al giudice di primo grado di emettere una sentenza senza una completa motivazione, fermo il diritto delle parti di ottenerla in un momento successivo, se la richiedono; si sostiene la produttività delle Corti di appello prevedendo che, in alcuni tipi di cause, la sentenza possa essere pronunciata da un solo giudice e non da un collegio di tre magistrati; si rafforza l'incentivo per il debitore ad eseguire spontaneamente la decisione, estendendo l'ambito di applicabilità della disciplina che permette di porre a carico della parte inadempiente l'obbligo di pagare una somma aggiuntiva di denaro; si rende obbligatorio, nelle cause ad alto tasso di tecnicità, l'obbligo di chiedere la nomina di un consulente tecnico, prima di iniziare il processo, al fine di fornire alle parti elementi obiettivi per valutare la concrete possibilità di una transazione.

Il disegno di legge incide, poi, anche sul processo esecutivo, includendo alcune misure che renderanno più efficace la tutela del credito.

In particolare, il creditore potrà, tramite l'ufficiale giudiziario, consultare alcune rilevanti banche dati per individuare beni che, attualmente, sfuggono al pignoramento.

Non si è ritenuto, poi, di far mancare un intervento sulla disciplina sostanziale, modulando la normativa delle garanzie del credito, per consentire al debitore di continuare a disporre dei beni su cui esse sono costituite, aumentando marcatamente le possibilità di finanziamento e quindi agevolando in modo molto essenziale l'iniziativa imprenditoriale.

Non dobbiamo trascurare, infine, l'esigenza di potenziare, attraverso misure normative ad hoc, le risorse da destinare all'incremento del personale della penitenziaria e degli uffici giudiziari (cancellieri e personale amministrativo), che sono oggi in grandissima sofferenza e che costituiscono lo strumento irrinunciabile per far decollare le riforme.

Questi, dunque, sono i molteplici fronti sui quali il Governo ha avviato e intende continuare la propria opera riformatrice, nella piena consapevolezza che i risultati attesi dai cittadini, anche nel campo del funzionamento della Giustizia, potranno essere compiutamente conseguiti solo alimentando una proficua e costante sinergia tra Parlamento ed Esecutivo.

Per quanto mi riguarda, nel ringraziarvi per l'attenzione che avete ritenuto di dedicarmi, non posso che rinnovare la mia totale disponibilità in tal senso.

*Annamaria Cancellieri*  
*Ministro della Giustizia*