

Intervento del guardasigilli Annamaria Cancellieri in Commissione Giustizia

Camera dei Deputati

Gentile on. Presidente,
Gentili on. li Commissari,

In relazione alle richieste articolate e puntuali ricevute da questa Commissione, è mia intenzione rispondere, mi auguro nella maniera più precisa ed esaustiva possibile alle vostre domande ai fini di offrire un oggettivo quadro d'insieme in previsione dell'assunzione di nuovi interventi relativi alle scadenze previste dalla sentenza di Strasburgo e ai suoi effetti, anche di natura economica.

Una breve premessa

Prima dell'indulto del 2006 i detenuti presenti in carcere erano 61.400.

Con il provvedimento di clemenza, a partire dal luglio 2006, sono usciti dal carcere 26.000 detenuti definitivi (22 mila nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore) con una pena residua non superiore a tre anni. Da allora, e per i primi quattro anni successivi, il ritmo di crescita delle presenze è stato molto elevato, con una media di oltre settemila unità in più all'anno, fino a giungere a un picco nel 2009 di oltre 69.000 detenuti, trentamila in più di quelli presenti dopo l'applicazione dell'indulto.

A partire dal secondo semestre del 2010 si registra invece una graduale flessione, seppure lenta, fino ad una presenza, rilevata al 14.10.2013 di 64.564 unità.

Si tratta, com'è noto, di un numero molto superiore alla effettiva capacità recettiva delle 202 strutture penitenziarie in questo momento attive sul territorio nazionale.

La capienza regolamentare viene infatti calcolata rispetto ad un parametro secondo il quale in una camera detentiva di 9 metri quadri è prevista la presenza di 1 detenuto - parametro più ampio rispetto a quelli indicati dall'Europa - mentre in quelle più grandi è prevista la allocazione di un detenuto per ogni ulteriori 5 metri da aggiungere ai 9 di partenza (tale indicazione è mutuata da un D.M. del 1975 dell'allora Ministero della Sanità che disciplina l'abitabilità delle abitazioni civili).

Oggi la capienza regolamentare è di 47.599 posti, ma questo dato subisce una flessione abbastanza rilevante per effetto del mancato utilizzo di spazi (quantificabile in circa 4.500 posti regolamentari) dipendente in massima parte dalle necessità di interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia.

1. Numero dei detenuti presenti. Posizioni giuridiche, reati, pene residue

Con riferimento alle richieste di informazioni formulate in ordine alla popolazione detenuta ed in particolare per quanto attiene al **numero dei detenuti distinti per posizioni giuridiche** e per reati, anche in relazione alla pena residua, sono stati raccolti i dati richiesti, riassunti nelle due tabelle allegate che vengono messe a disposizione della Commissione.

Come si rileva dai prospetti, i detenuti in custodia cautelare sono **24.744** mentre quelli condannati definitivamente sono **38.625**. A queste due categorie vanno aggiunti **1195 internati**, per arrivare al numero complessivo dei presenti, già indicato sopra, di **64.564** alla data del 14.10.2013.

Per quanto riguarda i detenuti in custodia cautelare è possibile individuare una ulteriore distinzione con riferimento al grado di giudizio:

- 12.348 sono i detenuti ancora in attesa del primo grado di giudizio;
- 6.355 sono stati condannati in primo grado e sono in attesa della decisione di appello;
- 4.387 sono condannati in uno od entrambi i gradi di giudizio di merito e sono in attesa della decisione della Cassazione.

Sempre per quanto attiene al numero delle persone in custodia cautelare va rilevato come a partire dal giugno 2009 (quando si raggiunse il picco dei 31.000 detenuti in custodia) si è registrato un progressivo decremento pari a circa il 20%. (con circa 6.500 detenuti in meno, posto che oggi sono 24.500).

Per converso, vi è stato nello stesso periodo un aumento consistente dei detenuti definitivi che nel giugno del 2009 erano 30.549 ed in 4 anni sono aumentati di quasi 10.000 unità.

E' interessante notare, anche ai fini di una valutazione sul ricorso alla custodia cautelare, come a fronte di un raddoppio del numero complessivo dei detenuti dal 2006 al 2010, dall'esame della serie storica delle presenze a partire dal 1992 (quando si registravano 24.579 detenuti in custodia cautelare) il numero dei soggetti detenuti in attesa di giudizio è rimasto sostanzialmente stabile, ad eccezione del picco che si è registrato negli anni immediatamente successivi all'indulto del 2006.

Per quanto riguarda la tipologia dei reati per i quali le persone sono ristrette in carcere è necessaria una premessa che chiarisca il metodo di ricerca che si utilizza. Va sottolineato che raramente i detenuti, a prescindere dalla posizione giuridica

che hanno, rispondono di un solo reato. E' molto frequente, al contrario, soprattutto per quanto riguarda i detenuti definitivi (spesso interessati da cumuli di varie sentenze), che ci si trovi di fronte a situazioni giuridiche complesse.

Se si tiene conto del totale dei reati si ricava, quindi, un numero di gran lunga superiore a quello dei detenuti presenti (con una media approssimativa di circa 3 reati per ogni detenuto).

Ne segue che tale tipo di analisi potrebbe essere fuorviante. E' altamente probabile, infatti, che dalle posizioni giuridiche risultino reati minori che vanno a costituire titolo di detenzione solo (o anche) perché associati ad altri fatti di maggiore gravità. Se si vuole sapere, ad esempio, quante persone sono detenute per il reato di furto la risposta sarà **13.774**, ma la gran parte dei detenuti per tale reato presentano nella loro posizione giuridica anche reati più gravi. Per evitare questa difficoltà di lettura dei dati, l'analisi viene condotta sul reato più grave ascritto a ciascun detenuto. In tal modo si ricava un dato univoco (un detenuto / un reato) e, per restare all'esempio del furto, si rileva che i detenuti che hanno in posizione giuridica questo reato (come reato più grave) sono **3.853**.

Fatta questa premessa di metodo, si riportano le informazioni maggiormente rilevanti rinviando per una visione completa alle tabelle allegate.

Il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti è quello di produzione e spaccio di stupefacenti. Per tali fattispecie sono ristrette ben **23.094** persone (di queste 14.378 sono condannate definitivamente mentre 8.657 sono in custodia cautelare e 59 internate); il secondo reato è la rapina con **9.473** presenze (5.801 sono i definitivi, 3564 i giudicabili e 108 gli internati); il terzo reato è l'omicidio volontario con **9.077** presenze (6.049 sono i definitivi, 2.792 i giudicabili e 236 gli internati); il quarto è l'estorsione con **4.238** presenze (2.180 sono i definitivi mentre 1.982 sono i giudicabili e 76 gli internati); il quinto reato, come detto, è il furto con **3.853** presenze (1.952 sono i definitivi, 1.824 i giudicabili e 77 gli internati); il sesto reato è la violenza sessuale con **2.755** presenze (2.001 sono i definitivi, 709 i giudicabili e 45 gli internati); il settimo è la ricettazione con **2.732** presenze (1.897 sono i definitivi, 809 i giudicabili e 26 gli internati).

Sono **1424** i detenuti per associazione di stampo mafioso (si tratta di un numero basso trattandosi di reato spesso associato a fattispecie di maggiore gravità come l'estorsione o l'omicidio).

Seguono, con circa **500** detenuti, il sequestro di persona, l'associazione per delinquere, la violenza privata, violenza e resistenza a pubblico ufficiale, maltrattamenti in famiglia, atti sessuali con minorenni.

Con riferimento alla analisi richiesta in ordine alla **pena residua** si rileva che a fronte dei **38.625** condannati **9.598** hanno pena residua inferiore ad un anno, **7.735** tra uno e due anni e **5.689** da due a tre anni. Complessivamente sono quindi **23.022** quelli che devono scontare una **pena residua inferiore ai tre anni**. Come richiesto, anche in questo caso, si è provveduto ad una verifica per titoli di reato, seguendo il metodo di analisi prima descritto.

2. Effetti sul sovraffollamento di leggi approvate negli ultimi anni

2.1 Per quanto attiene agli effetti della legge n. **199 del 26 novembre 2010** e successive modifiche, risulta, dalla rilevazione costantemente aggiornata, che a partire dalla data di entrata in vigore della norma sono **12.109** i detenuti ammessi alla specifica forma di detenzione domiciliare prevista da questa legge. E' ovvio che al numero delle persone ammesse alla misura non corrisponde un pari decremento del numero delle presenze in carcere trattandosi di strumento che anticipa, però in modo diluito nel tempo, una uscita dal carcere nei confronti dei beneficiari della misura. E' tuttavia chiaro che lo strumento produce un positivo effetto sul sovraffollamento.

2.2 Per quanto riguarda la legge n. **9 del 17 febbraio 2012** va rilevato come in parte abbia prodotto un aumento degli effetti della legge 199 avendo ampliato da un anno a 18 mesi il residuo pena che consente l'accesso alla detenzione domiciliare. Altro effetto particolarmente rilevante prodotto dalla stessa legge attiene al fenomeno delle detenzioni brevi (in genere definito delle "porte girevoli") prodotto, prevalentemente, da arresti con la procedura di giudizio per direttissima che hanno storicamente pesato in modo consistente sulle strutture penitenziarie. La riduzione rilevante del numero degli ingressi in carcere (**63.000** nel 2012 a fronte degli oltre **80.000** degli anni precedenti) e la riduzione di quasi due terzi del numero di persone che permangono meno di tre giorni in carcere a seguito dell'arresto, depongono nel senso di un importante effetto sul sistema dell'intervento normativo. Per completezza va rilevato che negli ultimi 4 anni vi è stato un calo graduale (che invece a seguito dell'entrata in vigore della legge è stato più consistente) degli ingressi in carcere che è possibile leggere unitamente al calo delle presenze di detenuti in custodia cautelare. Tuttavia l'aumento dei definitivi e l'incidenza della legge solo sulle detenzioni brevi non ha permesso un abbattimento consistente delle presenze complessive.

2.3 Con riferimento alla legge 9 agosto 2013 n.94 (conversione del D.L. n. 78 del 1 luglio) sono stati rilevati i dati relativi alla modifica dell'art.656 c.p.p. relativamente alla eliminazione della recidiva (ex art. 99, comma quarto, c.p.) come ostacolo alla sospensione dell'ordine di esecuzione pena. Nel periodo antecedente all'entrata in vigore della norma, a fronte di una media mensile di ingressi superiore alle 900 unità si è registrata, invece, a partire dal mese di luglio, una riduzione prima di un terzo e poi di circa la metà. Se questo trend rimanesse costante in un anno si realizzerebbe un mancato ingresso in esecuzione pena di oltre 4.000 persone. Questa proiezione meramente statistica nella pratica impatterà, però, con le valutazioni dei giudici di sorveglianza che potrebbero ridurre, anche in maniera consistente, quella media.

2.4 Un'altra novità introdotta dalla legge n. 94 del 2013 riguarda la modifica dell'art. 47-ter dell'ordinamento penitenziario che ha eliminato la preclusione della recidiva come condizione di accesso alla detenzione domiciliare ordinaria. Considerati i tempi di valutazione dei Tribunali di Sorveglianza è presumibile che tra qualche mese si inizieranno a produrre effetti sull'aumento di questa misura alternativa.

3. Effetti sul sovraffollamento di leggi in via di approvazione

3.1. Con riferimento agli effetti che potrebbero essere prodotti sulle presenze in carcere dalla proposta di legge A.C. 331 ed abbinata, si deve premettere che è particolarmente difficile fare una previsione quando, come in questo caso, l'applicazione di un istituto dipende dalla valutazione discrezionale del Giudice. E' invece possibile indicare quante sono le persone attualmente detenute potenziali beneficiarie degli istituti che si vorrebbero introdurre. Al momento della presentazione della proposta di legge furono estrapolati tutti i reati per i quali è prevista una pena superiore nel massimo a 4 anni (era questo il tetto iniziale previsto per l'accesso ai due principali strumenti alternativi al carcere: messa alla prova e reclusione domiciliare) e da quel catalogo fu ricavato un numero molto basso di possibili utenti (circa 500).

Successivamente, nel corso del dibattito parlamentare il limite di ammissibilità è stato spostato prima a cinque e poi a sei anni come pena edittale massima. Il lavoro di analisi è stato eseguito sul catalogo ampliato ai cinque anni ed è stato ricavato un numero di potenziali utenti di 1.294 persone. Lo spostamento a sei anni, tenuto conto dei dati sopra riportati in ordine ai reati per i quali le persone si trovano ristrette, potrebbe avere un importante effetto soltanto limitatamente al reato di cui all'art. 73, comma 5, del D.p.R. 309/90 in materia di produzione, traffico e cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope.

In relazione a questa ipotesi è interesse della Commissione conoscere quali siano i numeri dei detenuti. A riguardo, come probabilmente molti di Voi sapranno, è molto difficile quantificare il numero delle persone detenute ai sensi di questa norma che lo siano anche ad altro titolo. Come è noto, infatti, l'art. 73, comma 5 non costituisce un'ipotesi autonoma di reato ma solo un'attenuante del reato base - che tiene conto delle circostanze di lieve entità in cui lo stesso è stato commesso. Per tale ragione nelle posizioni giuridiche dei detenuti per il reato di cui all'articolo 73, spesso non vi è il riferimento al comma 5. C'è da dire inoltre che spesso la contestazione di cui al comma 5 per fatti di lieve entità viene superata dalla presenza di circostanze aggravanti (per esempio la recidiva) che comportano, nel bilanciamento, il ritorno all'ipotesi base del reato più grave.

Pur con questi limiti, dall'esame dei dati in possesso dell'amministrazione sono circa 3.000 le persone detenute per il citato comma 5. In realtà i numeri potrebbero essere più alti, ma come detto è impossibile, per come è costruita la fattispecie, avere dati certi.

3.2 Mettendo da parte il calcolo del numero dei detenuti per effetto dell'attenuante, è stato verificato che i detenuti che hanno in posizione giuridica la violazione dell'art. 73, sono 24.236. Tra questi quelli che hanno in posizione giuridica il solo 73 senza altri reati più gravi sono 19.119. Tra questi, come detto, solo 3.000 circa hanno in posizione giuridica il comma 5 ma è intuibile, come detto, che i numeri siano molto più alti. E' evidente che non è facile immaginare il possibile impatto che deriverebbe sul carcere dal dimezzamento della pena edittale massima attualmente prevista per l'art. 73, comma 5, del D.p.R. 309/90. Tuttavia è chiaro che la trasformazione dell'attuale circostanza attenuante in fattispecie autonoma di reato avrebbe un effetto positivo contribuendo a ridurre sia il ricorso alle misure cautelari sia le conseguenze che l'identificazione del reato ha sul calcolo della pena. Infatti, attualmente in caso di recidiva tale aggravante equivale o prevale sull'attenuante del comma 5 e quindi il giudice è tenuto ad applicare la pena più grave.

4. Concreta applicazione dell'affidamento in prova terapeutico ex art. 94 dpr 9 ottobre 1990 n.309 e relative problematiche

I casi di concessione dell'affidamento terapeutico ex art. 94 dal 2010 ad oggi sono abbastanza costanti come si ricava dalla tabella allegata.

Al 30 settembre 2013 risultano in carico agli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna 3.313 affidati in prova terapeutica ex art. 94 T.U. stupefacenti. Di questi gli stranieri sono circa 500.

Se si tiene conto dei detenuti definitivi accertati quali tossico o alcool dipendenti (circa 8.000 su 15.000, compresi i non definitivi) le concessioni rappresentano poco più di un terzo dei potenziali beneficiari. Si registra, quindi, uno scarso ricorso all'istituto, il che appare sorprendente se si pensa che la legge intendeva riconoscere la specificità del tossicodipendente guardando con favore alla soluzione extracarceraria, come è dimostrato dal fatto che, rispetto all'affidamento ordinario ex art. 47 Ordine Penitenziario, l'art. 94 T. U. stupefacenti prevede la concessione della misura per pene detentive fino a 6 anni.

I motivi che determinano questo dato sono, in sintesi, le scarse risorse rese disponibili alle Asl/SERT responsabili della presa in carico dei detenuti alcool o tossico dipendenti e della elaborazione di un programma di trattamento che poi deve essere valutato dalla Magistratura di Sorveglianza ai fini della concessione; risorse che, peraltro, vanno impiegate anche per i detenuti imputati che potrebbero essere beneficiari di analoghe misure extracarcerarie nel corso del giudizio.

La carenza di risorse umane e finanziarie porta a una selezione dei detenuti da prendere in carico, con esclusione quasi completa dei detenuti stranieri e spesso optando per gli italiani che hanno una pena breve da scontare.

Altro problema rilevato, è l'aumento di soggetti con problematiche psichiatriche (soggetti a "doppia diagnosi") quale causa derivante o scatenante la tossico/alcool dipendenza, ciò che può rendere ulteriormente problematica la concessione della misura.

5. Informazioni sul personale

Il personale complessivamente impiegato dall'Amministrazione Penitenziaria svolge le proprie delicate funzioni in 202 istituti penitenziari, 80 Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.), 16 Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria (P.R.A.P.) 9 Scuole di Formazione e Aggiornamento e presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. L'utenza del sistema penitenziario conta circa 86.000 persone detenute di cui circa 64.500 ristrette negli istituti di pena e 21.500 circa affidate agli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna.

È evidente che un numero così elevato di strutture e di utenti rende particolarmente complessa l'organizzazione e la gestione del personale dell'Amministrazione.

Attualmente si contano **395** Dirigenti a fronte di un organico previsto di 441. Il personale del comparto ministeri conta di **6.107** unità, di questi **2.058** appartengono all'area del trattamento (educatori e funzionari di servizi sociali a fronte). Il personale del comparto sicurezza ammonta a **39.305** poliziotti penitenziari a fronte di una pianta organica di **45.121**.

Per una analisi nel dettaglio si rimanda alla tabella riepilogativa che depositerò in allegato alla Commissione, dalla quale si rileva che l'organico presente è complessivamente di molto inferiore a quello previsto.

Con particolare riferimento all'area trattamentale, si registrano significative carenze nel profilo professionale degli assistenti sociali e dei funzionari giuridico pedagogici c.d. educatori. Tale aspetto si presenta ancora più problematico a fronte della diffusione di modelli di funzionamento delle strutture caratterizzate da una maggiore apertura che il Dipartimento già da tempo sta cercando di realizzare.

Per quanto riguarda la Polizia penitenziaria, la carenza di organico è particolarmente grave per i ruoli intermedi dei sovrintendenti e degli ispettori, di minore entità nel ruolo agenti-assistenti. Tuttavia, per un'analisi completa del dato relativo al personale occorre evidenziare la molteplicità delle attività di servizio demandate alla Polizia penitenziaria per il funzionamento del sistema. Si pensi che tra le attività essenziali di un penitenziario, oltre al servizio di vigilanza, osservazione e partecipazione al trattamento rieducativo, vi sono la gestione degli Uffici: Matricola, Conto Correnti, Casellario ecc., e che il medesimo personale assolve il gravoso compito delle traduzioni e piantonamenti dei detenuti e degli internati. A ciò si aggiunga che per diminuire gli effetti del sovraffollamento, si sta investendo nella costruzione e/o ampliamento di strutture detentive, con tutto ciò che ne consegue in termini di necessità di altre risorse umane.

Anche sotto tale profilo le figure intermedie sono di fondamentale importanza per il coordinamento del lavoro soprattutto nei nuovi modelli organizzativi che si stanno proponendo.

Ulteriori difficoltà derivano dall'incidenza dei provvedimenti previsti dalle leggi finanziarie in materia di turn-over del personale di Polizia penitenziaria, poiché solo il 20% delle vacanze che si creano vengono colmate con nuove assunzioni; analoga complessità è determinata dalla mancanza di un contratto della dirigenza penitenziaria e dalla possibile applicazione di ulteriori tagli a seguito della spending review.

L'esame dei dati relativi al personale di ogni profilo professionale e alle risorse economiche impegnate, in rapporto a quelle direttamente destinate agli utenti, sia in detenzione che in esecuzione penale esterna, fa emergere differenze rilevanti rispetto ad altri Stati europei. Si tratta di una situazione che dipende anche da una eccessiva dispersione delle strutture penitenziarie, alcune delle quali molto piccole, sul territorio nazionale.

6. Il lavoro penitenziario

Il lavoro penitenziario è l'elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale, secondo le finalità della pena previste dall'art. 27 della Costituzione.

Le attività lavorative possono essere svolte sia alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria che alle dipendenze di terzi nell'ambito di lavorazioni gestite da costoro all'interno delle strutture detentive ovvero attraverso l'assunzione di detenuti ammessi al lavoro esterno, alla semilibertà o comunque in misura alternativa.

Per incentivare questo secondo tipo di inserimento lavorativo nel 2000 è stata varata la legge 193, cd. Smuraglia, che prevede sgravi contributivi e fiscali per le imprese o cooperative che assumono detenuti.

Nel corso del 2012 l'Amministrazione Penitenziaria si è impegnata, con le risorse a disposizione, a razionalizzare le attività delle strutture produttive presenti all'interno degli istituti penitenziari.

Il capitolo 7361 "Industria" - destinato a retribuire i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'amministrazione ed all'acquisto di macchinari e materie prime - è stato decurtato nel 2012 a € **3.168.177** (a fronte di € 11.000.000,00 del 2010, con una riduzione pari ad oltre il 71% in due anni), in un momento nel quale le esigenze di arredo e dotazione di biancheria dei nuovi padiglioni realizzati, avrebbero reso necessario un incremento delle produzioni.

Pertanto, i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale risultano essere, al 30.6.2013, ultimo dato disponibile, **436** (erano 336 al 31.12.2012; 559 al 31 dicembre 2011; 603 al 31 dicembre 2010).

Dagli stessi dati risulta che il numero totale dei detenuti lavoranti è pari a **13.727** unità.

Dal totale del numero dei detenuti lavoranti sopra riportato, quelli impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 30.6.2013, risultano essere **9.645**.

Si osserva che nell'attuale situazione di grave sovraffollamento e di carenza di risorse umane e finanziarie, garantire opportunità lavorative ai detenuti è strategicamente fondamentale anche per contenere e gestire i disagi, le tensioni e le proteste conseguenti alle criticità esistenti.

Al riguardo si segnala che queste attività, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

Per quanto riguarda i detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria si vuole sottolineare che la legge 22.6.2000, n.193, c.d. "Smuraglia", che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliano assumere detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti penitenziari, ha aperto prospettive di sicuro interesse per il lavoro penitenziario.

I benefici fiscali e contributivi previsti offrono un buon incentivo all'assunzione di soggetti in stato di reclusione o ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 dell'Ordinamento Penitenziario.

E' al lavoro attualmente una Commissione di studio presieduta dal prof. Mauro Palma presso il ministero che produrrà delle proposte operative anche su questo settore che mi riservo di illustrare al Parlamento in una prossima occasione.

7. Le iniziative legislative allo studio presso il ministero

In riferimento alle iniziative legislative presso il ministero sono in fase di studio avanzato proposte di interventi sulla legislazione processuale con specifico riferimento, tra l'altro, ai settori delle misure cautelari personali, delle impugnazioni, e dei meccanismi diretti a deflazionare il carico di lavoro degli uffici inquirenti.

L'elaborazione delle proposte di riforma - che, quanto prima, saranno portate all'esame del Consiglio dei Ministri per l'approvazione in vista della presentazione al Parlamento - si è avvalsa degli importanti contributi offerti dal lavoro delle Commissioni di Studio istituite presso il Ministero della Giustizia.

Sul terreno delle cautele personali, le Commissioni di studio presiedute dal dott. Giovanni Canzio, presidente della Corte d'Appello di Milano e dal professor Glauco Giostra, componente del Csm, si sono orientate: al rafforzamento degli obblighi di specificità della motivazione, per richiamare il giudice, specie nel momento dell'applicazione, alla stringente considerazione della residualità della cautela carceraria; alla eliminazione, quanto più possibile, di ogni automatismo applicativo, che comprime oltre misura la discrezionalità valutativa del giudice; all'ampliamento degli ambiti applicativi delle misure interdittive.

Tra queste indicazioni, meritano attenzione i meccanismi di contenimento del numero dei giudizi penali, capaci di eliminare già in fase di indagine i procedimenti che, per la modestia degli interessi concretamente in gioco, non devono proseguire con un dispendio di energie, anche materiali, di certo non giustificato. Un riferimento esemplificativo è all'istituto della c.d. particolare tenuità del fatto, già oggetto di proposte di legge di iniziativa parlamentare, ma può anche farsi richiamo, come alternativa al processo, all'istituto della mediazione.

Il sistema delle misure cautelari personali sollecita una rinnovata considerazione nella prospettiva di contenere gli eccessi del ricorso a dette misure che, se non adeguatamente calibrate sulle reali ed effettive esigenze legate all'accertamento processuale, rischiano di atteggiarsi a una mera, quanto indebita e quindi odiosa, anticipazione di pena.

Ma il tema che necessita dei maggiori interventi riformatori, nella prospettiva di dare immediate risposte al bisogno di recuperare il processo penale ad una durata ragionevole, è quello delle impugnazioni, che da qui a breve sarà affrontato nella prospettiva di una ragionata revisione dell'area dell'appellabilità, senza compromissione delle garanzie della persona, e di un maggiore controllo preliminare di inammissibilità.

Per quel che concerne poi il ricorso per cassazione, utili aggiustamenti potranno essere proposti per una accurata selezione degli atti ricorribili, riservandone taluni, se del caso, al controllo impugnatorio di merito e dei vizi denunciabili in riferimento a talune particolari ipotesi.

Sul versante, invece, dell'ordinamento penitenziario, si deve prendere atto che nel corso degli ultimi decenni esso è stato interessato da modifiche e innovazioni che spesso hanno risposto ad esigenze eterogenee, con sacrificio della coerenza sistematica dell'impianto normativo. A volte sono state privilegiate istanze di sicurezza sociale, altre di deflazione della

popolazione penitenziaria, con il risultato, oggi tangibile, di rendere incerta e ambiziosa l'interpretazione applicativa delle norme.

Si apprezza pertanto, la particolare utilità di proporre al Parlamento il varo di una legge di delega al Governo per la composizione di un Testo unico di ordinamento penitenziario che restituisca, anche con opportuni interventi modificativi, organicità alla materia e prepari impegni più ambiziosi, già all'agenda del Governo ma ancora non sufficientemente elaborati.

Le proposte innovative dovrebbero riguardare la riscrittura del sistema sanzionatorio in modo che la sanzione detentiva intramuraria sia contenuta e riservata ai casi in cui effettivamente le finalità rieducativa e retributiva della pena non possono prescindere dalla privazione, in misura così intensa, della libertà dei condannati.

Un'ultima notazione va riservata agli strumenti di deflazione penitenziaria, per sottolineare che sono in avanzata fase di elaborazione alcune proposte di modifica della normativa in materia di espulsioni dei detenuti stranieri autori di reati non gravi.

Esse mirano alla semplificazione delle procedure, attraverso una rapida identificazione dei detenuti stranieri da avviarsi già al momento del loro ingresso in carcere, in vista di una sollecita adozione del decreto di espulsione da parte della magistratura di sorveglianza.

Annamaria Cancellieri
Ministro della Giustizia