



Senato  
della Repubblica

# Giustizia!

## In nome della legge e del popolo sovrano

Sala Zuccari, 28 e 29 luglio 2011

Convegni e seminari

Servizio dei resoconti  
e della comunicazione  
istituzionale

n. 21  
gennaio 2013





Senato  
della Repubblica

Convegni e seminari  
n. 21





Senato  
della Repubblica

# Giustizia!

## In nome della legge e del popolo sovrano

Sala Zuccari, 28 e 29 luglio 2011

Convegni e seminari  
n. 21

gennaio 2013

Il presente volume contiene i resoconti degli interventi del convegno "Giustizia! In nome della legge e del popolo sovrano", svoltosi sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica e con il patrocinio del Senato della Repubblica nella sala Zuccari di Palazzo Giustiniani i giorni 28 e 29 luglio 2011.

La pubblicazione è stata curata dal Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale.

Le pubblicazioni del Senato possono essere richieste alla Libreria del Senato

-per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma

-per posta elettronica: [libreria@senato.it](mailto:libreria@senato.it)

-per telefono: n. 0667062505

-per fax: 0667063398

**INDICE****Giovedì 28 luglio 2011****SESSIONE INAUGURALE  
alla presenza del Presidente della Repubblica**

EMMA BONINO, <i>Vice presidente del Senato della Repubblica, moderatrice</i> . . . . .	9-29
RENATO SCHIFANI, <i>Presidente del Senato della Repubblica</i> . . . . .	10
LUIGI GIAMPAOLINO, <i>Presidente della Corte dei conti</i> . . . . .	13
GIACOMO CALIENDO, <i>Sottosegretario di Stato alla giustizia</i> . . . . .	16
ERNESTO LUPO, <i>Primo presidente della Corte di cassazione</i> . . . . .	20
GIORGIO LATTANZI, <i>giudice della Corte costituzionale</i> . . . . .	23
GIORGIO NAPOLITANO, <i>Presidente della Repubblica</i> . . . . .	26

**RELAZIONE INTRODUTTIVA****L'imperativo dell'immediato rientro dagli attuali connotati di Stato penale ad un pieno rispetto dello Stato di diritto e della legalità costituzionale, europea e internazionale**

MARCO PANNELLA, <i>presidente del senato del PRNTT</i> . . . . .	31
--	----

**PRIMA SESSIONE****La situazione della giustizia e delle carceri italiane**

EMMA BONINO, <i>Vice presidente del Senato della Repubblica, moderatrice</i> . . . . .	45-67
MARIO STADERINI, <i>segretario di Radicali Italiani, moderatore</i> . . . . .	118-119

<i>Relazione sullo stato dell'Amministrazione della giustizia</i> GIUSEPPE DI FEDERICO, <i>professore emerito di ordinamento</i> <i>giudiziario presso l'Università di Bologna</i> .....	47
<i>Relazione sullo stato dell'Amministrazione penitenziaria</i> TULLIO PADOVANI, <i>docente di diritto penale alla Scuola</i> <i>Superiore Sant'Anna di Pisa</i> .....	59
<i>Interventi</i>	
GIUSEPPE FRIGO, <i>giudice della Corte costituzionale</i> .....	69
VLADIMIRO ZAGREBELSKY, <i>già giudice della Corte europea</i> <i>dei diritti dell'uomo</i> .....	72
CARLO NORDIO, <i>procuratore aggiunto di Venezia, già presidente</i> <i>della Commissione per la riforma del codice penale</i> .....	77
CARLO FEDERICO GROSSO, <i>rofessore ordinario di diritto penale</i> <i>dell'Università di Torino</i> .....	83
MAURO PALMA, <i>presidente del Comitato europeo per la</i> <i>prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti</i> .....	86
ANTONIO BULTRINI, <i>docente di diritto internazionale presso</i> <i>l'Università di Firenze</i> .....	89
FILIPPO BERSELLI, <i>senatore, presidente della Commissione</i> <i>giustizia del Senato della Repubblica</i> .....	93
GIULIA BONGIORNO, <i>deputata, presidente della Commissione</i> <i>giustizia della Camera dei deputati</i> .....	97
VALERIO SPIGARELLI, <i>presidente dell'Unione delle camere penali</i> .	101
FRANCO IONTA, <i>capo del Dipartimento dell'Amministrazione</i> <i>penitenziaria e commissario delegato per il piano carceri</i> .....	107
BRUNO BRATTOLI, <i>capo del Dipartimento dell'Amministrazione</i> <i>penitenziaria minorile</i> .....	110
LUCA PALAMARA, <i>presidente dell'Associazione nazionale</i> <i>magistrati</i> .....	115

**Venerdì 29 luglio 2011**

**SECONDA SESSIONE**

**Obiettivi e strumenti necessari ed urgenti per l'affermazione dei diritti umani nella giustizia. Amnistia e indulto come preconditione alla riforma strutturale e legalizzatrice dell'Amministrazione della giustizia**

GIUSEPPE ROSSODIVITA, <i>consigliere regionale del Lazio e segretario del Comitato radicale per la giustizia Piero Calamandrei, moderatore</i> .....	121-130-137-150-161-188
<i>Relazione sulla legislazione penale in Italia: statistiche e indicatori</i>	
FABIO BARTOLOMEO, <i>direttore della Direzione generale statistiche del Ministero di giustizia</i> .....	123
<i>Relazione su proposte di legge e mozioni sulla giustizia e sul carcere: l'impegno dei Radicali sul fronte delle riforme</i>	
RITA BERNARDINI, <i>deputata, componente della Commissione giustizia della Camera dei deputati</i> .....	131
<i>Relazione sulla carcerazione preventiva: idee per una riforma</i>	
GIANDOMENICO CAIAZZA, <i>avvocato</i> .....	139
<i>Relazione sul superamento o sulle modifiche a provvedimenti che costituiscono le maggiori cause del sovraffollamento e delle patologie economiche e sociali</i>	
CARLO FIORIO, <i>docente di procedura penale presso l'Università degli studi di Perugia</i> .....	145
<i>Relazione sulle misure alternative alla detenzione: quali e per quale scopo</i>	
ALESSANDRO MARGARA, <i>garante regionale per la Regione Toscana delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale</i> .....	151
<i>Relazione: A cinque anni dall'indulto</i>	
LUIGI MANCONI, <i>docente di Sociologia dei fenomeni politici all'Università IULM e presidente di "A Buon Diritto onlus"</i> .....	157
<i>Interventi</i>	
ADA PALMONELLA, <i>psicologa, esperto del Ministero di giustizia per gli istituti penitenziari</i> .....	161

EUGENIO SARNO, <i>segretario della UILPA-Penitenziari</i> .....	165
ENRICO SBRIGLIA, <i>segretario nazionale del SIDIPE</i> .....	168
ORNELLA FAVERO, <i>giornalista, direttrice di "Ristretti Orizzonti"</i> ..	172
STEFANO ANASTASIA, <i>presidente onorario dell'Associazione Antigone</i> .....	176
LEO BENEDEUCE, <i>presidente dell'OSAPP</i> .....	179
COSIMO FERRI, <i>segretario generale dell'associazione Magistratura indipendente</i> .....	184

### TAVOLA ROTONDA

#### **Il senso e il luogo comune su giustizia e carceri: il ruolo dell'informazione**

MARIO STADERINI, <i>segretario di Radicali Italiani, moderatore</i> ....	189
	195-199-201-206-210-214-224
GIANNI BETTO, <i>presidente del Centro d'ascolto della informazione radiotelevisiva</i> .....	190
CORRADO CALABRÒ, <i>presidente dell'Autorità garante per le comunicazioni</i> .....	196
MARCO BELTRANDI, <i>deputato, componente della Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi</i> ..	200
BIANCA BERLINGUER, <i>direttrice del Tg3</i> .....	207
STEFANO FOLLI, <i>editorialista de "Il Sole-24 Ore"</i> .....	211
MARCO PANNELLA, <i>presidente del senato del PRNTT</i> .....	215

#### **Allegati**

<i>Slide dell'intervento di Fabio Bartolomeo</i> .....	227
<i>Slide dell'intervento di Giabbi Betto</i> .....	241

**Emma BONINO**

*Vice presidente del Senato della Repubblica, moderatrice*

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, autorità tutte, signore e signori, spetta a me il compito di aprire i lavori del convegno “Giustizia! In nome della legge e del popolo sovrano”, sotto l’alto patronato del Presidente della Repubblica e con il patrocinio del Senato.

Promossi dal Partito radicale non violento, transnazionale e trasparente, questi due giorni di riflessione e di dibattito su un tema così importante, e in particolare questa sessione inaugurale, nascono dal felice incontro tra una lunga iniziativa non violenta di Marco Pannella cui si sono uniti migliaia di cittadini italiani (voglio ricordare qui la deputata Rita Bernardini e Irene Testa in particolare) e l’attenzione, la sensibilità delle più alte cariche dello Stato, a partire dal Presidente della Repubblica, che ci onora della sua presenza e, più tardi, di un attesissimo intervento, e del Presidente del Senato, il cui saluto aprirà questo convegno.

Voglio ancora ringraziare il presidente Schifani per l’impulso, l’attenzione, la collaborazione attiva e molti settori dell’Amministrazione del Senato, a partire dalla Segretaria generale, dottoressa Serafin, che sono stati così preziosi nella fase organizzativa.

Queste due giornate hanno l’ambizione non solo di mettere a fuoco i problemi principali relativi al funzionamento della giustizia e alla conseguente insopportabile situazione carceraria, ma soprattutto di mettere a confronto talune ipotesi di soluzione, a partire dalle proposte che i radicali avanzano da molto tempo e che saranno oggetto della relazione introduttiva di Marco Pannella.

Infine, voglio ringraziare fin d’ora tutte le autorità, gli esperti, gli esponenti del mondo accademico che hanno accettato - numerosissimi, pur con il brevissimo preavviso - di partecipare, arricchire e contribuire ai nostri lavori, con una disponibilità e una prontezza che forse sono il sintomo di quanto questi temi siano sentiti da larghi strati della società italiana. Grazie, quindi, a tutti.

**Renato SCHIFANI**  
*Presidente del Senato*

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signore e Signori.

Saluto con particolare amicizia Marco Pannella che da anni si batte per un fine nobile e giusto e che è l'ispiratore dell'importante convegno di oggi, per il quale il Presidente della Repubblica ci onora della Sua presenza.

Il convegno si propone di individuare gli strumenti anche legislativi più idonei per arginare il sovraffollamento delle carceri nel nostro Paese; sono soluzioni all'annoso problema delle strutture carcerarie italiane che troppo spesso presentano caratteri di criticità dovute alla periodica presenza di un numero di detenuti superiore alla effettiva capienza.

Individuare e attuare correttivi legislativi che siano una volta per tutte definitivi e risolutivi, significa allora dare una risposta concreta ad un problema sempre più rilevante e drammatico.

Le difficoltà delle carceri sono le difficoltà della stessa giustizia.

Si tratta di riconoscere alla pena il suo vero valore, che non è solo prevenzione, risarcimento e repressione, ma innanzitutto è e deve essere sinonimo di "giustizia".

Così come il diritto non si esaurisce nella legge, anche la giustizia non si esaurisce nel diritto, ma richiede sempre un "sapere" in grado di farsi "comprensione" di un'intera comunità civile.

La vera giustizia è autorità, ma anche autorevolezza. Non può fondarsi sull'incertezza e neppure sulle illusioni, ma sulla solidità di un sistema istituzionale credibile ed efficace nella sua azione quotidiana.

Rendere giustizia significa allora essere giusti ogni giorno, in ogni ruolo, nell'adempimento dei propri doveri civici.

La giustizia è la voce della legge e della legge condivide i caratteri essenziali delineati nella Costituzione: legittimità, democraticità, solidarietà.

Su questi fondamenti la migliore tutela della vittima di reato è l'effettività sia della pena sia della sua funzione primaria che è la rieducazione.

La pena non è il punto finale e definitivo del processo, perché per chi è stato leso dall'azione criminosa non sarebbe di per sé sufficiente il carcere come rimedio al torto subito.

La pena è l'inizio di un recupero pieno della dignità ferita, del diritto violato, del bene leso e aggredito.

Nello Stato di diritto e democratico la pena è allora il punto di partenza per recuperare il senso attuale di una appartenenza comune alle sorti di una

Nazione sentita e vissuta fino in fondo come propria identità, storia e cultura.

Riformare la giustizia è possibile e doveroso per uscire dalle secche ideologiche e dalla logica dello scontro.

E' un'urgenza seria per tutti.

Alla data del 20 luglio 2011 si registrano 66.841 presenze in carcere, a fronte di una capienza regolamentare di 45.681 posti e di una necessità di 69.194 posti.

Il problema del sovraffollamento delle carceri rende necessarie alcune considerazioni preliminari.

La popolazione carceraria è composta in buona parte da detenuti in attesa di giudizio; inoltre da detenuti che scontano pene definitive e da circa novantamila detenuti all'anno individuati come "detenzione di flusso" con brevi o forse brevissime permanenze. Questi ultimi entrano in contatto con l'ambiente carcerario anche per reati di minore entità.

La maggior parte degli internati sconta pene superiori ad un anno (dopo l'entrata in vigore della Legge 199/2010).

Alcune soluzioni sono state adottate. Tra tutte cito il decreto legislativo 7/9/2010 n. 161, che consente il trasferimento dei detenuti stranieri senza il loro consenso negli Stati di appartenenza.

Inoltre il piano delle carceri ha portato ad oggi ad un ampliamento di 1.100 posti e a breve si avrà un ulteriore incremento di 2.900 posti.

Diviene, tuttavia, necessaria la ricerca di ulteriori valide soluzioni, durature e strutturali.

L'entrata in vigore nel 1989 del nuovo codice di procedura penale non ha risolto l'annoso problema della celerità del processo che anzi è stato ulteriormente appesantito nella fase dibattimentale.

Siamo un Paese fortemente arretrato rispetto ai tanti altri Paesi che basano la propria democrazia su valori costituzionali analoghi ai nostri.

Si può affermare che i termini di carcerazione preventiva e quelli previsti per la prescrizione dei reati rappresentano ad oggi gli unici "paletti", insieme ai termini attribuiti al Pubblico Ministero per lo svolgimento delle indagini.

Ad eccezione dei riti alternativi, che hanno consentito un effetto deflativo di non particolare efficacia nel panorama generale, occorre individuare altri correttivi che rendano sempre più spedite le fasi processuali.

La media di durata di un giudizio è troppo spesso eccessivamente lunga.

E' allora indispensabile ripensare ad un sistema più efficiente e rapido,

pur senza eliminare l'obbligatorietà dell'azione penale che resta un punto fermo ed essenziale; e senza mai ledere le giuste garanzie difensive di indagati ed imputati.

Il problema del sovraffollamento delle carceri e della giustizia va affrontato con grande urgenza e nello spirito di coesione nazionale che è indispensabile per ogni processo di riforme.

La detenzione non può e non deve significare scontare la pena in condizioni non umane.

Anche per chi delinque valgono e vanno osservati sempre e sopra ogni cosa i diritti fondamentali della nostra Costituzione.

Dall'altro lato si impone la salvaguardia di quanti, cittadini e stranieri, conducono nel nostro Paese un'esistenza rispettosa della legalità.

A loro vanno garantite condizioni di assoluta sicurezza e serenità di vita.

Per gli uni e per gli altri è sempre attuale l'insegnamento di Giorgio Del Vecchio: "il male si ripara veramente solo con il bene".

Nel giusto temperamento delle diverse esigenze dei detenuti e dei cittadini onesti, egualmente meritevoli di tutela, le Istituzioni hanno il preciso obbligo di attivarsi con fatti e azioni concrete.

Mi auguro che questo convegno abbia il significato di tenere accesa l'attenzione di noi tutti e che sia volano per la realizzazione di sempre più adeguati strumenti legislativi e giuridici, in grado finalmente di mettere la parola fine alle situazioni esistenti di sofferenza carceraria.

**Luigi GIAMPAOLINO**  
*Presidente della Corte dei conti*

Le analisi condotte dalla Corte dei conti in tema di edilizia penitenziaria hanno evidenziato che la gestione in tale materia - svoltasi sino al 2009 secondo le procedure ordinarie - risultava contrassegnata da pesanti difficoltà di attuazione dovute, fra l'altro, all'insufficienza dei finanziamenti, ai tortuosi meccanismi di assegnazione delle risorse disponibili, alle lungaggini procedurali, al frequente e rapido mutamento delle esigenze e degli obiettivi, alla dilatazione dei tempi nella fase esecutiva di costruzione delle nuove strutture penitenziarie ed anche al sorgere di contenziosi.

In tale quadro è stata, quindi, rilevata dalla Corte la necessità di un cambiamento di rotta in direzione di una forte accelerazione dell'attività realizzativa, volta sia alla costruzione di nuovi istituti penitenziari, sia all'ampliamento delle strutture esistenti. La Corte ha sottolineato, inoltre, l'esigenza di assicurare l'effettiva utilizzabilità delle strutture realizzate. Quanto sopra nella consapevolezza, peraltro, che la realizzazione di nuove strutture penitenziarie non possa andare disgiunta da altre misure necessarie per il loro funzionamento, che attengono alla sfera del personale addetto e all'introduzione di misure diverse dalla detenzione per i detenuti condannati o in attesa di giudizio per i reati minori.

Complessivamente, a giudizio della Corte, il progetto di stabilizzazione del sistema carcerario va articolato su tre pilastri: deflazione dei flussi di ingresso nel sistema carcerario e misure alternative alla detenzione; piano di interventi di edilizia penitenziaria; riprogettazione della pianta organica della polizia penitenziaria.

Proprio con riferimento all'attività compiuta nel corso del 2010, in sede di giudizio di parificazione, lo scorso 28 giugno 2011 la Corte ha dedicato un apposito paragrafo al programma per l'Amministrazione penitenziaria. Al riguardo, vorrei in primo luogo ricordare che in detta sede, con riferimento a tutte le attività del Ministero della giustizia, è stato sottolineato come nel 2010 le criticità della giustizia si siano dovute confrontare con una contrazione delle risorse finanziarie stanziata per la missione e i programmi di pertinenza, con il conseguente formarsi di rilevanti situazioni debitorie. Ciò è derivato dalla tendenziale incomprimibilità delle spese gestite dal Ministero della giustizia, tanto delle spese di giustizia, quanto delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari e quelle relative alle strutture detentive, circostanza che

ha reso particolarmente penalizzante per tale Amministrazione l'operatività dei tagli lineari agli stanziamenti.

L'Amministrazione è stata, dunque, esposta ai maggiori costi dovuti agli interessi moratori e al rischio di subire l'interruzione di forniture, con intuibili conseguenze sull'attività di supporto della funzione giurisdizionale, nonché sull'ordine e la sicurezza delle strutture detentive.

Si è palesata, pertanto, la necessità di delineare piani strategici, anche di medio-lungo periodo, volti a determinare miglioramenti nel servizio giustizia con le risorse esistenti. In questa direzione, nel corso del 2010 si sono registrati diversi interventi che hanno interessato tanto la giustizia civile e penale, quanto il sistema carcerario. Tuttavia, l'analisi finanziaria condotta non ha fatto emergere, nel 2010, miglioramenti sotto il profilo della spesa.

Con particolare riferimento al settore penitenziario, si è auspicato che le difficoltà gestionali dovute alla riduzione della spesa al livello minimo necessario al mantenimento di livelli essenziali di funzionamento e di sicurezza penitenziaria possano essere superate attraverso il piano straordinario di edilizia penitenziaria, ravvisandosi in esso una soluzione stabile alla crisi carceraria. Tuttavia, perché il settore non subisca un ulteriore aggravamento, particolare attenzione va riposta alla sostenibilità dei programmi intrapresi, dovendosi assicurare le risorse effettivamente necessarie, nonché la tempestiva e corretta realizzazione dei programmi stessi.

All'uopo va rilevato che la realizzazione del programma affidato al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria assorbe il 36,8 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera "missione giustizia". L'esame effettuato dalla Corte attraverso gli indicatori finanziari ha confermato, per il 2010, una tendenza ad una maggiore efficienza nella gestione, in termini sia di competenza che di cassa, della quota degli stanziamenti di bilancio messi a disposizione degli organi decentrati. È cresciuta la velocità di gestione della spesa e sono migliorate la capacità di impegno e la capacità di spesa. Ma anche nel 2010 la gestione del programma in esame ha dovuto confrontarsi con le forti difficoltà riconducibili alle insufficienze negli stanziamenti. Il lieve incremento delle dotazioni iniziali rispetto al 2009 (da 2.552 milioni nel 2009 a 2.679 milioni nel 2010), quale effetto della rimodulazione delle previsioni di bilancio per il triennio 2009-2011, è stato fortemente attenuato dalla riduzione delle risorse apportate, in corso di esercizio, dai fondi da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia e per le sopravvenute esigenze di spesa dei consumi intermedi. Gli stanziamenti definitivi del programma risultano, conseguentemente, ridotti nel 2010 rispetto al precedente esercizio.

Tutto ciò ha determinato il formarsi dell'ennesima definizione debitoria. Nel 2010 la consistenza delle esposizioni debitorie delle Direzioni degli istituti penitenziari e degli altri uffici e servizi dell'Amministrazione penitenziaria è risultata pari a 131,5 milioni, con un incremento del 17 per cento rispetto a quella rilevata alla fine del precedente esercizio. Del resto, le spese relative alla gestione degli istituti penitenziari sono in gran parte incomprimibili da parte dell'Amministrazione, per la forte incidenza degli oneri per il personale in servizio presso le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione penitenziaria, ma anche per la destinazione delle altre risorse a spese comunque necessarie per assicurare il funzionamento di servizi istituzionali.

Al riguardo, la Corte ha evidenziato come l'assegnazione di risorse non adeguate ai fabbisogni non solo espone l'Amministrazione ai maggiori costi degli interessi moratori e al rischio di subire l'interruzione delle forniture, con le intuibili conseguenze sull'ordine e sulla sicurezza delle strutture detentive, ma rende inattuabili possibili iniziative di razionalizzazione dei costi, da introdursi mediante l'accentramento presso i Provveditorati regionali dei contratti per le forniture. Attraverso procedure accentrate, infatti, si potrebbero ottenere prezzi più bassi.

D'altro canto, va evidenziato come l'esiguità dei fondi stanziati nel 2010, così come per l'esercizio in corso, corrisponda ad un più generale indirizzo strategico volto a limitare, di fatto, la programmazione della spesa per il settore penitenziario, per destinare le maggiori risorse disponibili al piano straordinario di edilizia penitenziaria, diretto a realizzare l'aumento della capienza delle strutture a partire da quelle esistenti. Come sopra ricordato, è stato avviato un intervento infrastrutturale che presuppone investimenti per 675 milioni, prevedendo di soddisfare, nell'arco di un triennio, un bisogno carcerario pari a circa 9.150 posti.

In proposito, pur nella consapevolezza della necessità di intervenire in una situazione divenuta negli anni insostenibile, non può non rilevarsi come il ricorso ad una procedura di emergenza sia poco coerente con l'attuazione di un provvedimento di pianificazione, quale quello diviso per l'edilizia carceraria. Tale considerazione non osta ad un sincero auspicio che l'intervento straordinario possa, se non risolvere, quanto meno apportare un significativo miglioramento alla condizione delle nostre carceri, al fine di dare compiuta attuazione al precetto costituzionale.

**Giacomo CALIENDO***Sottosegretario di Stato per la giustizia*

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, autorità tutte, signore e signori, vorrei innanzitutto ringraziare per l'invito a partecipare a questo incontro di così grande ed elevato valore politico-istituzionale su di un tema, come quello della giustizia penale in generale e dell'emergenza carceraria in particolare, di estrema attualità e importanza. La centralità di tale tema nel quotidiano dibattito, non solo politico e parlamentare, ma anche culturale nel suo complesso, è oggi ulteriormente testimoniata dalla presenza del Capo dello Stato, cui va la mia sincera e profonda gratitudine per la sensibilità da sempre dimostrata su questi argomenti e ribadita oggi con la sua partecipazione; presenza cui - mi consenta, Presidente - io annetto, tra gli altri, il significato di un invito a riprendere, semmai si fosse in qualche modo interrotto, e comunque a rinnovare, un confronto costruttivo e propositivo, scevro da impostazioni ideologiche, per una soluzione rapida ed efficace del problema cui tutti, partendo dai responsabili di funzioni di Governo per arrivare a chi profonde il proprio impegno sul campo, dobbiamo guardare con grande attenzione.

La situazione del nostro sistema penitenziario è ormai da anni segnata da elementi di drammatica e insostenibile emergenza, sia per quanto riguarda la popolazione carceraria che per ciò che riguarda i compiti e le condizioni dei soggetti istituzionali e di controllo in esso operanti. Una situazione che si è sedimentata nel corso degli anni e che era irrealistico pensare di risolvere in brevissimo tempo ma che, comunque, richiedeva un adeguato e immediato intervento. Come sempre succede in tali condizioni, il tema dei provvedimenti indulgenziali ritorna prepotentemente agli onori del confronto politico e parlamentare. Tuttavia, al di là di preconcepite posizioni a favore o contro la ciclica concessione dell'amnistia e dell'indulto, non può sottacersi come da tempo sia condivisa una valutazione fortemente negativa nei confronti dei detti istituti. Come ho avuto già modo di evidenziare nel mio colloquio di qualche giorno fa con l'onorevole Pannella, cui ho rappresentato l'assenza di una posizione preconcepita contro l'amnistia e la massima stima per chi, come lui, svolge un'azione per garantire, anche attraverso l'amnistia, la dignità delle persone nelle carceri, constato che vi è uno sfavore che si basa essenzialmente su un giudizio di fondo difficilmente contestabile: attraverso questi provvedimenti, per loro natura contingenti ed eccezionali, non viene data

alcuna soluzione vera ai problemi critici del sistema penale e penitenziario italiano. Storicamente, infatti, gli effetti deflattivi dei provvedimenti di clemenza sono stati mediamente assorbiti in meno di due anni. Allo stesso tempo, la loro adozione porta a distrarsi da quella che può essere la vera soluzione, e cioè un intervento di tipo strutturale e fisiologico. Il piano carceri, con tutti i suoi addentellati, va senz'altro in questa direzione.

Questo Governo, fin dal suo insediamento, ha inserito tra i punti principali della propria agenda politica la soluzione del problema carcere, cercando di avere un approccio quanto mai pragmatico, immaginando e proponendo nelle sedi deputate soluzioni praticabili, tempestive ed efficaci, anche e soprattutto in considerazione della difficile congiuntura economica. È stato da subito chiaro che la situazione richiedeva l'adozione di misure straordinarie per cui, nel gennaio del 2010, su richiesta del Ministro della giustizia, il Consiglio dei ministri dichiarava lo stato di emergenza carceraria. Svanito l'illusorio effetto dell'indulto in conseguenza del trend continuamente crescente degli ingressi nelle carceri, la dichiarazione dello stato di emergenza costituiva uno strumento fondamentale per provvedere a quegli interventi strutturali che sono sembrati essere la risposta più efficace al problema emergenziale.

Il piano carceri, che è scaturito da quella dichiarazione, si è poggiato su tre pilastri fondamentali: interventi di edilizia penitenziaria; interventi normativi per deflazionare i flussi di ingresso nel sistema carcerario e accentuare il ricorso alle misure alternative alla detenzione (uno degli insegnamenti di Pannella da trent'anni), secondo un'impostazione tutt'altro che retributiva e punitiva, che invece, a dire di molti, sarebbe la logica che caratterizzerebbe l'operato di questo Governo in materia di penale e penitenziaria; la rideterminazione della pianta organica del Corpo della polizia penitenziaria.

Quanto al primo settore di intervento, il 30 giugno 2010 il Comitato interministeriale presieduto dal Ministro della giustizia, ha approvato il piano per la realizzazione di 11 nuovi istituti carcerari e di 20 nuovi padiglioni. Si è dato così avvio ad un intervento infrastrutturale senza precedenti nella storia della Repubblica, sia per l'entità degli investimenti, sia per la tempistica della loro esecuzione, sia, infine, per la portata strategica volta a soddisfare un fabbisogno carcerario pari a circa 9.150 posti. In esecuzione del citato piano straordinario sono state già concluse nove intese istituzionali tra il Commissario delegato e le Regioni ed i Comuni interessati, che coprono circa il 75 per cento del volume complessivo degli investimenti previsti. Nel frattempo, da quando si è insediato questo Governo, la capienza dei posti è stata aumentata

di 2.998 unità, laddove, per il passato, simili crescite hanno richiesto un arco temporale tre volte superiore (mi riferisco ai 10 anni precedenti), mentre un ulteriore incremento di circa 2.728 posti sarà conseguito entro quest'anno.

Per quanto riguarda il secondo fronte, che è quello che più ci interessa, in data 26 novembre 2010 è stata approvata la legge n. 199, che ha introdotto nuove disposizioni con riguardo all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno. Dalla sua entrata in vigore, fino a maggio compreso, hanno beneficiato della predetta misura più di 2.400 detenuti. Con il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161 (già richiamato dal Presidente del Senato), sono state poi approvate le disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI. Si tratta di un importante strumento di cooperazione giudiziaria che sta consentendo e consentirà di trasferire le persone condannate dall'Italia verso lo Stato membro di cittadinanza, per l'esecuzione delle pene detentive a prescindere dal loro consenso. In Italia i detenuti non cittadini italiani sono circa il 37 per cento dell'intera popolazione penitenziaria ma, di questi, il 19,9 per cento sono cittadini comunitari. Un ultimo cenno, continuando nell'elencazione degli interventi normativi, va fatto al fenomeno della detenzione femminile, e più specificamente al problema della permanenza in carcere delle detenute madri, rispetto al quale, con l'approvazione della legge n. 62 del 21 aprile 2011, sono state previste misure più attenuate e maggiori tutele per i figli minori.

Il terzo piano di interventi ha infine riguardato il Corpo della polizia penitenziaria. Al 31 dicembre 2010, a fronte di 41.676 unità, ne risultavano in servizio 39.254. A marzo di quest'anno sono stati assunti 816 agenti della polizia penitenziaria e, in esecuzione della legge n. 199 del 2010, è prevista l'assunzione di ulteriori 1.611 unità, per cui già possiamo prevedere un incremento complessivo di circa 2.000 unità alla fine di quest'anno o al massimo entro la prima metà del 2012. Ci si è mossi con tempestività ed efficacia anche in ordine al comparto ministeriale, attraverso una serie di assunzioni di personale di varia qualifica, educatori e contabili, compatibilmente con le restrizioni previste dalla legge finanziaria.

Negli incontri che ho avuto in questi anni di mie visite ad istituti penitenziari, ho potuto constatare che nelle carceri ci sono uomini e donne - magistrati di sorveglianza, poliziotti, educatori - che vivono il loro lavoro con grande umanità e rispetto per le persone; che sono la testimonianza quotidiana di una presenza che fa rinascere la speranza in un ambiente dove è facile pensare di non aver più speranza; e che, al contempo, con questa loro opera di rieducazione svolgono un ruolo determinante e ormai irrinunciabile in una

prospettiva di reinserimento del condannato. A queste persone va ribadito l'impegno del Ministero della giustizia e dell'intero Governo a trovare le soluzioni perché quelli che sembrano due aspetti in astratto difficilmente conciliabili - repressione e riabilitazione - possano essere efficacemente perseguiti nel pieno rispetto dei valori consacrati nella nostra Carta costituzionale e nella tradizione cristiana, che è alla base della nostra storia e cultura.

**Ernesto LUPO**

*Primo presidente della Corte di cassazione*

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, signor Vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, autorità tutte, signore e signori, l'insostenibile drammaticità della situazione carceraria italiana, già denunciata da chi è intervenuto in precedenza, è espressa in modo evidente dai dati assoluti di sovraffollamento, progressivamente crescenti, dal numero dei suicidi e dei tentativi di suicidio, evidentemente indicativo di una condizione di forte sofferenza umana, dalla percentuale dei detenuti in custodia cautelare che, per quanto diminuita negli ultimi decenni, è pur sempre superiore al 40 per cento, una percentuale decisamente eccessiva, che esprime uno squilibrio in atto nel processo penale italiano.

Compete al legislatore, e non certo al presidente della Corte di cassazione, esprimersi sulla necessità ovvero sull'opportunità di provvedimenti di clemenza. Ad un anziano magistrato sarà però consentito di rivolgere un pressante appello al legislatore, e perciò alla politica, per realizzare in ogni caso interventi strutturali idonei non soltanto a bloccare la crescita del numero dei detenuti, ma anche ad innescare un processo contrario, che conduca a una riduzione progressiva della popolazione carceraria.

Vanno, certo, in questo senso i provvedimenti legislativi menzionati ora dal sottosegretario Caliendo: si tratta di innovazioni condivisibili ma, a mio avviso, del tutto insufficienti. È indispensabile l'elaborazione e l'attuazione di un progetto che punti insieme alla riduzione della pena carceraria ma anche, e soprattutto, all'area della penalità. Ho avvertito l'assenza su questo ultimo aspetto anche nel consuntivo fatto dal Sottosegretario.

È la linea politica che fu già perseguita dal disegno di legge che, nel lontano 1977, fu elaborato dall'allora ministro Francesco Paolo Bonifacio e che poi sfociò nella legge di modifica al sistema penale n. 689 del 1981. Quella riforma aveva l'obiettivo - attraverso la depenalizzazione, l'ampliamento dei reati perseguiti a querela, le sanzioni sostitutive di pene detentive brevi - di agire proprio su tutti e due i fattori: diminuzione dell'area della sanzione penale e riduzione dell'area dei detenuti in carcere.

Se noi esaminiamo in effetti le tipologie, per condanne in esecuzione, degli attuali detenuti, constatiamo che poco meno della metà dei detenuti in esecuzione sconta pene per la commissione di reati contro il patrimonio e una percentuale di non molto inferiore è in carcere per la commissione di reati

concernenti le sostanze stupefacenti. Un ponderato e selettivo programma di depenalizzazione - termine che, dopo la legge del 1981, è stato raramente utilizzato - e di attribuzione al diritto punitivo amministrativo di molte delle violazioni meramente formali (penso ora ai reati per inosservanza di ordini o provvedimenti), accompagnato dall'introduzione di formule estintive del reato nell'ambito delle aggressioni penali non gravi al patrimonio, in connessione con condotte risarcitorie o riparatorie pienamente soddisfattive, potrebbe determinare effetti notevoli per prosciugare il flusso di detenuti che quotidianamente entra in carcere, a volte inutilmente e per un periodo ridottissimo, idoneo soltanto a innescare effetti criminogeni e a distrarre il personale penitenziario dai compiti rieducativi e trattamentali in favore dei detenuti con ben diversa stabilità temporale.

L'emergenza carceraria, però, chiama in causa non soltanto il legislatore e il Governo, ma anche i giudici ed è su questo aspetto che vorrei soffermarmi prevalentemente.

I giudici del processo penale di cognizione, per un difetto endemico del nostro sistema che segna spesso una distanza temporale eccessiva tra condanna ed esecuzione della pena, a volte non considerano ciò che succede dopo la condanna, affidando interamente ai giudici di sorveglianza il compito della più adeguata modulazione della pena carceraria in riferimento non tanto al fatto, quanto alla personalità del condannato. Il giudice che condanna sa che la quantificazione della pena è il più delle volte nulla più che la premessa di un lavoro che verrà compiutamente realizzato, anni dopo, dal giudice di sorveglianza, con la concessione di misure alternative e di altri benefici. Da qui - e non sembri un paradosso - nasce anche la spinta ad anticipare in corso di processo il ricorso al carcere, al fine di neutralizzare una pericolosità sociale, più o meno sussistente, e di offrire una risposta alla percezione collettiva di insicurezza sociale.

La Corte costituzionale, con alcune sentenze di cui è redattore il giudice Giuseppe Frigo qui presente (l'ultima è la n. 231, pubblicata qualche giorno fa), ha inciso proprio su una norma del codice di procedura penale, come modificato nel 2009, che ha previsto per molti reati la misura cautelare della custodia in carcere, appunto generalizzando la carcerazione come unica misura cautelare per una gamma di reati molto ampia. Ebbene la Corte costituzionale, con questa e analoghe sentenze, ha fatto giustizia degli eccessi di irragionevolezza di una legislazione di emergenza che innesta nel processo - luogo della ricostruzione del fatto e dell'accertamento dell'eventuale responsabilità per quel che si è commesso - istanze di prevenzione criminale che

sono proprie di politiche securitarie, le quali devono rimanere estranee al processo penale.

Sul terreno del contenimento della custodia cautelare carceraria, sento il dovere di rivolgere un appello ai giudici ad un uso sempre più prudente e misurato della misura cautelare restrittiva, strumento da mantenere nell'eccezionalità, quando nessun altro strumento può essere utilizzato per soddisfare le esigenze cautelari, secondo, d'altro canto, disposti normativi e non certo il mio isolato pensiero.

L'ultima parte del mio intervento è dedicata ai giudici di sorveglianza, i quali hanno un compito difficilissimo. Il loro principale ruolo è quello di tutelare i diritti dei detenuti e, in particolare, i diritti inviolabili che possono essere offesi dalla condizione di restrizione e in conseguenza di scelte dell'organizzazione penitenziaria. La Corte costituzionale, in una importante sentenza non recente (la n. 26 del 1999), ha giustamente sancito che - cito la Corte - "i diritti inviolabili dell'uomo trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti a una restrizione della libertà personale i limiti ad essa inerenti, connessi alle finalità che sono proprie di tale restrizione, ma non sono affatto annullati da tale condizione. La restrizione della libertà personale secondo la Costituzione vigente non comporta dunque una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione". E tra i diritti inviolabili messi in crisi dalle carenze di strutture, di mezzi e di risorse vi è il diritto alla salute, che non può essere tutelato a dovere se l'Amministrazione penitenziaria non è in grado di assicurare a ciascun detenuto uno spazio personale di almeno 3 metri quadrati, condizione minima di vivibilità nelle camere di detenzione, per evitare - come ha statuito la Corte di Strasburgo nella recente sentenza sul caso Sulejmanovic del luglio 2009 - che sia violato il divieto di pene e trattamenti inumani o degradanti, sancito anche dalla Carta europea dei diritti dell'uomo.

I nostri giudici di sorveglianza certo non possono fare quello che la Corte federale della California ha disposto di recente, l'8 aprile del 2009, ingiungendo al governatore dello Stato la riduzione, entro il termine massimo di 2 anni, della popolazione carceraria di 40.000 unità nello Stato della California. L'impossibilità, per noi, di soluzioni così radicali non deve però impedire ai magistrati italiani, che ben conoscono le criticità del circuito carcerario, di utilizzare, nel rispetto della legge, ogni possibile soluzione alternativa o sostitutiva alla detenzione carceraria, in attesa che la politica faccia le scelte che le competono.

**Giorgio LATTANZI**  
*Giudice della Corte costituzionale*

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, autorità, signore e signori, ci troviamo ancora una volta di fronte all'emergenza del sovraffollamento delle carceri, del quale solitamente nel periodo estivo si prende una consapevolezza più diffusa, ma purtroppo sempre limitata, perché il tema della vita delle carceri e più in generale dell'esecuzione della pena non riesce ad imporsi all'attenzione dell'opinione pubblica. Forse è anche per questa ragione che esiste una così grande distanza tra la realtà carceraria e le proclamazioni della nostra Carta costituzionale, e in primo luogo dell'articolo 27 della Costituzione, che - come è noto - afferma il principio che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Però, l'emergenza che abbiamo di fronte non mette in questione solo la funzione rieducativa della pena, ma va ben oltre: dell'esecuzione della pena fa in molti casi un trattamento contrario al senso di umanità e la pone in contrasto, oltre che con l'articolo 27, comma 3, della Costituzione, anche con l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tanto ciò è vero che, come è stato ricordato adesso dal presidente Lupo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato il nostro Paese proprio per violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

Alcuni dati sul sovraffollamento sono eloquenti e sono stati già ricordati. A fronte di una capienza regolamentare e forse di una minore capienza effettiva di circa 45.000 posti, i detenuti presenti sono oltre 67.000, cioè circa il 50 per cento di più di quello che gli istituti possono ospitare. Credo che si tratti dell'indice più alto di affollamento in Europa, se non ricordo male. Nel 2001 la capienza era analoga ma i detenuti erano poco più di 52.000 e pure, già allora, per quello che ricordo, si parlava di sovraffollamento.

L'aumento dal 2001 ad oggi è stato impressionante: oltre il 30 per cento, non accompagnato da un corrispondente aumento della capienza. Un aumento tanto consistente della popolazione carceraria, come quello intervenuto in questo decennio, non trova riscontro né in dati statistici sull'incremento della popolazione in generale né in dati sull'andamento della criminalità, specie se si pensa che in questo periodo di tempo sono intervenuti il cosiddetto "indultino" della legge n. 207 del 2003, l'indulto della legge n. 241 del 2006 e, infine, la cosiddetta "svuota carceri" di cui si è parlato prima, la legge n. 199 del 2010, e che in seguito all'indulto erano usciti dal carcere ben

26.752 detenuti. Se si vogliono approntare dei validi rimedi, è necessario quindi capire le cause di tale aumento e certo, tra di esse, ve ne sono anche di legislative.

Ad esempio, qualche effetto può essere imputato anche alla legge n. 251 del 2005, la cosiddetta “ex Cirielli”, che ha irrigidito varie norme del codice penale e dell’ordinamento penitenziario nei casi di recidiva reiterata. Posta da vari giudici di fronte a sospetti di illegittimità costituzionale la Corte, quando ne ha ravvisato la possibilità, ha prospettato un’interpretazione delle nuove norme conforme alla Costituzione, com’è avvenuto con la sentenza n. 192 del 2007, con l’ordinanza n. 193 del 2008 e, infine, con la sentenza n. 291 del 2010. Quando però l’interpretazione conforme alla Costituzione risultava impraticabile, la Corte ha riconosciuto la fondatezza della questione sottoposta, com’è avvenuto con la recente sentenza n. 183 del 2011, che ha dichiarato l’illegittima costituzionale dell’articolo 62-*bis*, secondo comma, nella parte in cui stabiliva che, in un particolare caso di recidiva, il giudice ai fini delle attenuanti generiche non potesse tenere conto della condotta del reo susseguente al reato. Questo divieto è stato ritenuto in contrasto sia con l’articolo 3 sia con l’articolo 27 della Costituzione. In particolare, con riferimento all’articolo 3, la Corte ha rilevato che la norma dava luogo ad un duplice automatismo, basato su presunzioni, e ha ricordato che, secondo la propria giurisprudenza, le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale come il diritto alla libertà personale, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono - come avveniva nel caso in questione - a dati di esperienza generalizzati. È stato già ricordato dal presidente Lupo che altre presunzioni sono state introdotte in materia di custodia cautelare con la modifica dell’articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale, il quale ha reso inapplicabili, per numerosi reati, le misure cautelari meno afflittive della custodia in carcere; presunzioni che la Corte, in tre casi, con le sentenze ricordate n. 265 del 2010, n. 164 del 2010 e n. 271 del 2011, ha ritenuto ingiustificate in modo da rendere operanti anche misure diverse dalla custodia in carcere se, nella valutazione del giudice, queste risultano adeguate. La Corte ha così ribadito che il fondamentale principio di adeguatezza che regola la materia cautelare non può essere disatteso.

Non so quanto queste pronunce possano ridurre il numero dei detenuti in custodia cautelare che - com’è noto ed è stato già detto - sostanziano circa il 40 per cento delle presenze nel sistema carcerario; ma è certo che esse, anche indipendentemente dai loro effetti deflattivi, risultano particolarmente significative perché costituiscono una riaffermazione che la custodia in

carcere è l'estremo rimedio, da adottare solo quando nessuna delle altre misure è in grado di fronteggiare le esigenze cautelari. Si tratta di una riaffermazione non inutile perché, com'è stato ricordato, è forte il pericolo che nella prassi giudiziaria si faccia un uso eccessivo della custodia in carcere applicandola anche quando sarebbero sufficienti misure meno afflittive.

La cause dell'inarrestabile aumento della popolazione carceraria possono essere varie e non è facile individuarle tutte, ma certo tra esse il ruolo preponderante è svolto dalla normativa del sistema di giustizia penale. Parlo di sistema di giustizia penale perché intendo parlare nel complesso delle leggi penali, di quelle processuali e delle leggi dell'ordinamento penitenziario, che formano un corpo organico da considerarsi complessivamente. Se non si interviene con una visione d'insieme e in modo organico sul sistema nel suo complesso, e non frammentariamente - come si suole fare - sull'una o sull'altra legge, qualunque iniziativa contingente, che pure è necessaria per ridurre il sovraffollamento, potrà costituire solo un leggero palliativo. È evidente che non ha senso concedere un indulto per sfollare le carceri se, al tempo stesso, non ci si preoccupa di operare una revisione complessiva del sistema di giustizia penale, in modo da commisurare la capienza delle carceri al numero di persone che fisicamente dovrebbero esservi ospitate. Io credo che realisticamente, immaginando un tasso di persone di 100 persone o poco più per 100.000 abitanti, che è quello che in media nei Paesi europei è assimilabile al nostro e che non dovrebbe essere superato, e tenendo conto della popolazione italiana, che è di poco più di 60.000.000 di abitanti, è facile concludere che gli istituti penitenziari dovrebbero essere messi in grado di accogliere 60.000 persone in luogo delle attuali 45.000 e che, nello stesso tempo, però, andrebbe completamente rivisto il sistema di giustizia penale per stabilizzare a tale livello il numero dei detenuti.

Il contenimento della pena detentiva dovrebbe costituire un punto fermo, anche per il suo elevato costo economico, e a questo scopo non bastano le ricorrenti affermazioni sulla necessità di ridurre drasticamente l'area dell'intervento penale e di affiancare alla pena detentiva varie pene di altro genere, come quelle prescrittive o interdittive. Occorre un'accettabile individuazione di obiettivi e una ricognizione dei dati che rassicuri sulla capacità di perseguirli.

Un carcere diverso, per concludere, e un sistema penale diverso non sono obiettivi impossibili, però bisogna volerli e avere la capacità di realizzarli.

**Giorgio NAPOLITANO**  
*Presidente della Repubblica italiana*

Signor Presidente del Senato, autorità, signore e signori, questo incontro - la cui promozione ho molto apprezzato (e ne rendo merito al Presidente Schifani) - ha un'ispirazione e un'impronta che lo rendono diverso da altri tradizionalmente rivolti, per iniziativa di singole forze politiche o di competenti istanze parlamentari, a porre in evidenza un tema di interesse più o meno rilevante o attuale. Esso, infatti, da un lato nasce dalla sollecitazione di un movimento e di una personalità non riducibili agli schemi politici dominanti e, dall'altro, si concentra su una questione di prepotente urgenza sul piano costituzionale e civile.

La figura di Marco Pannella, animatore di una lunga teoria di battaglie radicali nel Parlamento e nel Paese, ha sempre avuto un suo singolare timbro di assoluta autonomia da tutte le logiche di schieramento, di intransigenza morale e di forza mobilitatrice, ben oltre i limiti del partito-raggruppamento di avanguardia da lui guidato. Il filo rosso delle battaglie radicali è sempre stato essenzialmente quello dei diritti costituzionali e del progresso civile, in una visione non puramente formale e non reticente dei problemi e dei limiti della nostra democrazia: è oggi l'occasione, per l'insieme delle istituzioni repubblicane, per darne a Marco pieno riconoscimento, al di là di tutte le differenziazioni legittime rispetto a suoi giudizi o a sue iniziative.

Tra i problemi costantemente da lui posti c'è stato certamente quello della giustizia, del diritto dei cittadini a una "giustizia giusta" e all'effettivo rispetto della loro dignità se colpiti da sanzioni per imputazioni o per condanne. Ora, quel che ci si vuole e ci si può proporre nel convegno che si apre oggi non è una ricognizione o ricapitolazione esaustiva di infiniti confronti e scontri su tutti gli aspetti della questione giustizia. Si intende, piuttosto, mettere a fuoco il punto critico insostenibile cui la questione è giunta sotto il profilo della giustizia ritardata e negata, o deviata da conflitti fatali tra politica e magistratura, e sotto il profilo dei principi costituzionali e dei diritti umani, negati per le persone ristrette in carcere, private della libertà per fini o precetti di sicurezza e di giustizia.

I più clamorosi fenomeni degenerativi che si sono prodotti - in primo luogo quello delle condizioni delle carceri e dei detenuti - nonché le cause di un vero e proprio imbarbarimento di quella già pesante e penosa realtà e, infine, le indicazioni circa possibili vie d'uscita hanno formato oggetto di interventi di alto livello come quelli degli oratori che mi hanno preceduto. E

di ciò credo che dobbiamo essere grati in special modo, per la loro sapienza ed esperienza specifica, al presidente Lupo e al giudice Lattanzi. Non è mio compito - e comunque non potrei pretendere di farlo - ribadire o integrare considerazioni e orientamenti così puntuali e giuridicamente appropriati.

Mi limiterò a ricordare come - e ve n'è abbondante documentazione - io sia tenacemente intervenuto, nei già trascorsi cinque anni del mio mandato, su preoccupazioni ed esigenze relative sia al superamento di gravi inadeguatezze e insufficienze del "sistema giustizia" in Italia, sia al rispetto degli equilibri costituzionali nel rapporto tra politica e giustizia. L'ho fatto ancora pochi giorni fa nell'incontro con i nuovi magistrati in tirocinio, dopo averlo fatto in numerose occasioni dinanzi al CSM o in altre sedi. Non è necessario, e sarebbe di pessimo gusto, che io ricorressi ad autocitazioni.

Quel che mi preme riprendere e sottolineare è un dato molto significativo emerso dagli interventi precedenti: e cioè il peso gravemente negativo di oscillanti e incerte scelte politiche e legislative. Oscillanti e incerte tra tendenziale, in principio, depenalizzazione e - consentitemi il termine - "depenitenziarizzazione", e ciclica ripenalizzazione, con crescente ricorso alla custodia cautelare e abnorme estensione, in concreto, della carcerazione preventiva. Di qui una realtà che ci umilia in Europa e ci allarma, per la sofferenza quotidiana - fino all'impulso a togliersi la vita - di migliaia di esseri umani chiusi in carceri che definire sovraffollate è quasi un eufemismo, per non parlare dell'estremo orrore dei residui ospedali psichiatrici giudiziari, inconcepibile in qualsiasi Paese appena appena civile: strutture pseudo-ospedaliere che solo recenti coraggiose iniziative *bipartisan* di una Commissione parlamentare stanno finalmente mettendo in mora.

Evidente, in generale, è l'abisso che separa, come si è detto, la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducativa della pena e sui diritti e la dignità della persona. È una realtà non giustificabile in nome della sicurezza, che ne viene più insidiata che garantita e dalla quale non si può distogliere lo sguardo, arrendendosi all'obiettiva constatazione della complessità del problema e della lunghezza dei tempi necessari - specie in carenza di risorse finanziarie adeguate, come ha spiegato il presidente Giampaolino - per l'apprestamento di soluzioni strutturali e gestionali idonee. C'è un'emergenza assillante, dalle imprevedibili e al limite ingovernabili ricadute, che va affrontata senza trascurare i rimedi già prospettati e in parte messi in atto, come ha ricordato il sottosegretario Caliendo, ma esaminando ancora con la massima attenzione ogni altro possibile intervento e non escludendo pregiudizialmente nessuna ipotesi che possa rendersi necessaria.

Ho apprezzato il richiamo del presidente Lupo allo sforzo cui l'emergenza carceraria chiama anche i giudici, ma è fondamentale dalla politica che debbono venire le risposte. Sappiamo che la politica, quale si esprime nel confronto pubblico e nella vita istituzionale, appare oggi debole e irrimediabilmente divisa, incapace di produrre scelte coraggiose, coerenti e condivise. Ma non sono proprio scelte di questa natura che ogni giorno e di più si impongono, dinanzi alla gravità dei problemi e delle sfide che ci incalzano, non solo nel campo cui si riferisce questo convegno, ma in altri non meno fondamentali? Non dovremmo tutti essere capaci di un simile scatto, di una simile svolta, non foss'altro per istinto di sopravvivenza nazionale?

Ci si rifletta seriamente, e presto, da ogni parte. Vi ringrazio.

**Emma BONINO***Vice presidente del Senato della Repubblica, moderatrice*

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, autorità, esprimo davvero un grandissimo riconoscimento da parte di tutti noi. Sono convinta che le vostre parole – e le sue ultime in particolare, signor Presidente della Repubblica - in questa sessione inaugurale siano un buon viatico per questi due giorni di riflessione e di lavoro, che noi speriamo rendano utile e proficua una nuova fase, una nuova stagione, più attenta ai diritti delle persone e ai diritti costituzionali.

Termina qui la sessione inaugurale. Grazie ancora, signori Presidenti.

I lavori proseguono ora con la relazione introduttiva di Marco Pannella, che ha un titolo - io credo - esplicativo e impegnativo allo stesso tempo. Con la relazione di Marco, che ringrazio, si concluderanno i lavori della mattina di questi due giorni di convegno.



**RELAZIONE INTRODUTTIVA****L'imperativo dell'immediato rientro dagli attuali connotati di Stato penale ad un pieno rispetto dello Stato di diritto e della legalità costituzionale, europea e internazionale****Marco PANNELLA***Presidente del senato del Partito Radicale Nonviolento  
Transnazionale e Transpartito*

Ho ascoltato - come credo non solo noi in queste auguste sale, ma molti da Radio radicale e quindi su [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it) e anche alla televisione - la parola del Presidente della Repubblica. Dico la parola, non le parole, le chiacchiere, le dichiarazioni: la parola che prende corpo nella storia. Ed è stata sicuramente la parola di colui che la legalità costituzionale scritta della Repubblica italiana qualifica non come chi governa le istituzioni - come altrove, nelle Repubbliche presidenziali - ma come colui che rappresenta il Paese. Nemmeno l'arbitro, ma il garante: il garante della legge, che per le sue funzioni è chi rappresenta lo Stato, il senso dello Stato e non la ragion di Stato. Ed è quindi garante per gli ultimi, non garante di quei diritti che possono facilmente trasformarsi, in base a regole sociologiche e sociali, in privilegi e perciò anche in negazione del diritto e dei diritti. Onore a Giorgio Napolitano! Onore alla sua storia, nobile, che con nobiltà lui oggi ripropone nella sintesi drammatica, a volte tragica, che è propria di qualsiasi storia grande che duri nella vita dell'umanità e che passa attraverso i momenti di massima felicità e anche di massima indegnità, sempre pronte ad affacciarsi per invadere la storia umana e la storia delle istituzioni. Allora per questo, presidente Napolitano, ti ringrazio, ma ti ringrazio molto, perché tu sai che con l'onore che continui a volermi fare, onore che crei (il fare, il creare il mio onore), mi imponi anche l'onere di esserne all'altezza, di proseguirlo.

E' un impegno per la nobile storia, drammatica e tragica che ciascuno di noi ha dietro, storie diverse, che forse diventano convergenti, essendo state opposte e contrapposte: la sua - del Presidente - comunista, la mia radicale, laica, da questa parte del Tevere si può dire illuminista. E che sia, il suo, un contributo e una risposta appunto di amicizia e di dialogo per rivendicare anche alla storia che rappresentiamo in tanti un carattere di nobiltà e di necessità. Credo allora di poter dire che il riconoscimento e l'onore è fatto ed è impegnativo rispetto ai diversamente ultimi di questo Stato, che come molti

sanno o alcuni sanno io non ritengo essere democratico, costituzionalmente fondato, e riconosco, invece, secondo quel che il vecchio diritto internazionale suggerisce, in assenza di altre forme di legge e di legalità, solo quale esercizio effettivo del potere per un determinato tempo su un determinato territorio. Ma riconoscere questo comporta, quindi, anche doveri, ancora più difficili se si riconosce il valore di legge a una situazione indipendentemente dalle sue radici e dalla sua fondatezza legale. Quindi, più che mai, vi è da fare tesoro di comportamenti rigorosi, vigorosi, nel prendere atto di quella che è stata la storia reale del nostro Stato negli ultimi sessant'anni, storia partitocratica, non storia di uno Stato di diritto, non storia di democrazia, è una mia convinzione che va con lealtà ricordata.

Per questo anche devo ringraziare il nostro Presidente della Repubblica, perché l'interrogativo nel merito del quale siamo adesso riuniti qui al convegno è questo: quando il potere, esso stesso, non rispetti la sua propria legalità, che cosa la scienza giuridica o la ricerca ci suggeriscono oggi? Cosa possiamo e dobbiamo fare? Ecco "l'imperativo" che costituisce il tema di questa relazione. Perché? Siccome c'è l'inflazione di quello che viene presentato come dovere, io dico no, insomma, se abbiamo una legge c'è un obbligo, abbiamo obblighi di legge, non il dovere morale! Abbiamo l'obbligo di rispettare la legge e l'obbligo è *hic et nunc* e non chi sa mai quando.

Quando, per esempio, oggi sento - e non mi ha sorpreso - il presidente Lupo dirci le cose chiarissime e indicarci degli obblighi, non mi sorprende perché io accolsi con entusiasmo, e credo che lo manifestai, non direttamente, il primo intervento ufficiale del presidente Lupo nella prima celebrazione dell'anno giudiziario che è cominciato. Lì sentimmo parole, concetti, chiarezza e tono nuovi, ma che ho ritrovato in tanti consessi e mi pare stia divenendo il linguaggio delle istituzioni. Non so come, anche qui dentro si è inserito un nome che noi radicali non di rado rievochiamo: il nome di un Presidente scomparso della Corte costituzionale, un Presidente democristiano, un grande Presidente, Paolo Bonifacio, che, appena dimesso, con un articolo di fondo sul "Corriere della Sera", volle indicare come fossero essenziali l'aiuto e il sostegno del cittadino, quale che esso sia, a chi ha il compito di dire legge e di dire giustizia; e diceva che, per quel che lo riguardava, l'aiuto gli era giunto quotidiano, guarda un po', dai radicali. Fu il suo commiato, fu anche un suo regalo.

Oggi ci troviamo in quale situazione? Vedete, anche oggi riproponiamo il problema dell'amnistia, dopo che per più di trent'anni in sede istituzionale e con dibattiti riproposti - gli atti parlamentari lo testimoniano in modo indiscu-

tibile - lo abbiamo indicato come strumento essenziale per interrompere un processo di moltiplicazione all'ennesima potenza dei momenti giudiziari, fino appunto a negarli, come accadeva già dal diritto romano, ma anche nel diritto canonico. L'ho già detto e sono stato equivocado: nella giuridicità dell'Inquisizione, nel potere temporalissimo della Chiesa, del Papato, cosa accadeva? Si dice che l'amnistia veniva concessa "ogni morte di Papa" e questo corrispondeva a saggezza perché era finalizzata a consentire non dico una compattezza, ma certamente almeno una continuità fra l'evento imputato e imputando e il giudizio e quindi fra la verità storica e la verità giudiziaria. C'è un momento nel quale appunto, anche all'interno del diritto canonico, si passa attraverso una sospensione. Il termine Inquisizione è un termine che finalmente nobilita il procedimento di tipo giudiziario e giurisdizionale, invece di lasciarlo confuso in altri, con funzioni o pretese più eterne, senza entrare troppo nel particolare.

C'è quindi questo. Allora, com'è possibile? Prima ancora che noi lo incardinassimo in Parlamento, c'era un segretario, un esponente radicale, Gianfranco Spadaccia - parlo del '76 o del '75 - che fece lo sciopero della fame per l'applicazione di alcune norme regolamentari. E vedo qui Emma Bonino e ricordo lei parlamentare, Adele Faccio parlamentare, Mauro Mellini parlamentare che si chiudono nel carcere - non era Sollicciano, era il carcere fiorentino de Le Murate - perché fosse rispettato un articolo del regolamento che sanciva il diritto delle coperte durante l'inverno, che non si riusciva a ottenere. Loro si fecero chiudere e si chiusero fin quando questo non venne ottenuto. Ecco, essere elettivamente ed esistenzialmente fra gli ultimi, riuscire ad esserlo a tal punto oggettivamente e nella considerazione ufficiale, ultimi per potere meritare l'attenzione della democrazia, della legalità.

Garante, diciamolo a voce alta: c'è un Presidente della Repubblica che ha anche riflessi, oltre che ragionamenti, per cui in questo momento si proclama, vuole ed è nei fatti garante per gli ultimi, garante verso gli ultimi. Amiche e amici, compagne e compagni, carcerati, non dico detenuti, no, ma carcerati, carcerati anche voi direttori delle carceri, voi polizia penitenziaria, carcerati come voi assassini veri o presunti, e voi carcerati presunti innocenti, voi che siete in carcere, presunti innocenti in mezzo ai condannati, proclamati e giudicati come colpevoli: gli ultimi, ma certo. Allora siamo ad un problema di riforma, dobbiamo conquistarla. E tanto per cominciare, quindi, dinanzi un po' agli atteggiamenti di sufficienza, alla fine ingiustificati, non perdonabili, devo dire che già oltre trent'anni fa noi parlavamo di questo in Parlamento e già lo trasmettevamo da Radio radicale, da subito. Per questo è nata Radio

radicale, perché i discorsi parlamentari erano sconosciuti a tutti, erano aboliti persino dai pastoni dei giornali, perché in fondo il pastone poteva riguardare il brillante deputato dell'opposizione e quindi non rendere sufficientemente selezionata la cronaca parlamentare legislativa e di controllo. Ebbene, noi allora stabilimmo che quei lavori, quei dibattiti non potessero rimanere confinati, sequestrati in qualche centinaia di stampati che sarebbero poi andati allo stesso indirizzario della Gazzetta Ufficiale, non più di 200, 300, 400 persone. E' stato da allora che è iniziata una lotta per Radio radicale, una radio pirata. Noi sempre un po' disinvolti, grazie a un atto di pirateria, rubavamo quei dibattiti dall'audio interna della Camera per metterli a disposizione di tutti, anche dei commessi, che dovevano stare dodici ore ai loro tavoli e non potevano nemmeno loro sentire nulla di quello che accadeva in Parlamento, nella Camera. Con un atto di pirateria abbiamo dato corso a un processo di conoscenza, a una conquista di conoscenza, che è o dovrebbe essere fondamento di ogni democrazia. Adesso pare che chiunque possa farlo, leggiamo, si sentono le cronache parlamentari, vi sono Sky e altri canali, è vero, anche se purtroppo niente è perfetto. Alle 13 di ogni mercoledì un certo numero di europei, anche italiani, si sintonizzano su Westminster per sentire il confronto tra Tony Blair e Cameron nei grandi dibattiti del *question time*. Ma qui da noi non si può perché - ma Silvio, come mai? - il nostro Presidente del Consiglio non ha mai accettato di rispondere al *question time*, che pure è previsto dal Regolamento, non si è mai affacciato, non è mai venuto. Sono due diversi modi di intendere le proprie responsabilità, di intendere il Parlamento, la democrazia.

Allora perché questa proposta di amnistia? Guardate, ho degli appunti su cose su cui abbiamo discusso con l'avvocato Rossodivita o con altri. Cominciamo con il chiarire: noi diciamo amnistia, e lo ripetiamo da trent'anni, innanzitutto come strumento per i magistrati, per evitare - allora lo dicemmo - che accadesse con la moltiplicazione dei processi penali quello che qualche anno dopo noi prevedevamo sarebbe accaduto per il debito pubblico e subito prendemmo iniziative parlamentari. Ma delle due cose - del pericolo del moltiplicarsi dei processi con l'obbligatorietà dell'azione penale, a tal punto da non essere più gestibili dall'Amministrazione della giustizia, e poi della certezza di un automatico esponenziale ingigantirsi del debito pubblico - l'Italia non ha saputo mai nulla ed erano le cause che oggi spiegano la crisi della giustizia e del diritto, della vita del diritto nel nostro Paese, e la crisi economica attuale. Oggi il Presidente della Repubblica sicuramente sarà andato a sentire che notizie c'erano sui debiti pubblici, nostro e altrui, ma su

questo il sessantennale sistema italiano partitocratico, sempre più gravemente tale, e non democratico, non Stato di diritto, non è servito al Paese, è stato solo funzionale alla crescita esponenziale di quegli andamenti tendenziali che ci inducevano già all'inizio degli anni '80, con Crivellini, a proporre il 7 per cento di rientro annuale del debito. Nessuno l'ha saputo, tranne noi.

Uguualmente, nessuno sapeva fino a che punto sarebbero arrivati questi processi, con l'obbligatorietà dell'azione penale che va rispettata. Ebbene, siamo arrivati a questo, alla insostenibile situazione attuale. Allora devo dire al ministro Alfano - è noto che io ho avuto simpatia per lui, ho avuto fiducia, Rita Bernardini poi tanta gliene ha fatta, in modo motivato - che l'ultima notizia che ci ha dato, per rincuorare chi gli faceva fiducia, è che nell'anno precedente, limitatamente ai processi civili, c'era stato il 4 o il 5 per cento di riduzione. A quel livello significa che ci vorranno quindici-diciotto anni per riprenderci, mentre però c'è una situazione strutturale che continua a proporre in realtà quello stesso andamento. Allora la nostra proposta è che occorra immediatamente ricorrere ad un'amnistia, quella da "ogni morte di Papa", quella necessaria per alleviare e rendere di nuovo possibili un minimo di compattezza e direi di contiguità fra l'evento di rilevanza legale e il giudizio. È un problema di fondo, di vita, della nostra società. Così semplice! No, nulla.

Ancora oggi sento - mi permetta il sottosegretario Caliendo, ci siamo visti, ne abbiamo parlato - che non si può ricorrere all'amnistia perché si tratta di un intervento dagli effetti provvisori, non strutturali. No ma, scusate, voi ritenete che siamo proprio cretini? Abbiate pazienza. Noi non sappiamo che l'indulto senza amnistia e anche l'amnistia senza indulto contiene un difetto che rischia di essere distruttivo? Nella marcia di Natale di qualche anno fa con Francesco Cossiga - mi impressionò, quasi non riusciva a stare in piedi, ma venne anche lui - c'era anche Giorgio Napolitano, che non era ancora Presidente della Repubblica. Eravamo tanti, a Natale, sotto la pioggia, a manifestare per l'amnistia e l'indulto. Era essere uniti da una chiarezza, da una convinzione, da una proposta alla quale dare corpo. Poi il Parlamento decise l'indulto, che alleviò temporaneamente la situazione delle carceri, ma lasciò immutata e quindi aggravò la situazione dell'arretrato giudiziario. Così fummo costretti a ripeterci a Pasqua di qualche anno dopo, sempre a San Pietro. Abbiamo sempre santificato, contro lo sterminio per fame nel mondo e per altre iniziative di lotta, con manifestazioni, a Natale, a Pasqua e tutte le feste comandate. Pare che noi siamo diventati dei vice cappellani e cappellani aggiunti nelle carceri, visto che sempre là siamo, in tutte le feste comandate e anche nelle altre!

Allora, cominciamo a dare dei dati precisi. Amnistia e prescrizione, che rapporto c'è? Scusatemi, ma non vi accorgete che sono i pubblici ministeri che realizzano l'amnistia strisciante annuale? I dati del Ministero ci dicono che 200.000 all'incirca sono le prescrizioni all'anno e tutti quanti diciamo: questa è un'amnistia vergognosa, di classe... No, stiamo attenti, perché il Ministero ci dice anche, per stabilire una media ogni anno, che su 200.000 archiviazioni 140.000 - è la media - le chiedono i PM perché il reato è prescritto. Dunque, una parte sostanziale di quell'amnistia strisciante di massa che è la prescrizione viene operata direttamente dai PM. Sono loro che selezionano i fascicoli, anziché la prescrizione breve o quella lunga, tutta quell'altra storia, che dovrebbe dipendere dal Parlamento! È un fatto strutturale, è una necessità vitale. Ma perché questo avviene? Per l'impossibilità sistemica, materiale, di poter perseguire, stando al principio della obbligatorietà dell'azione penale, tutto ciò che si dovrebbe perseguire. Questo è un lascito post-rivoluzionario napoleonico che la monarchia ha subito raccolto, per amministrare la giustizia come una giustizia di Stato, funzionariale, con il giudice, una parte dei giudici che sono funzionari di Stato, non importa se del Re o della Repubblica. Dopo il fascismo si è stabilito il principio dell'obbligatorietà anche perché continuasse ad inverarsi socialmente, sociologicamente, culturalmente questa concezione della giustizia come realtà statuale, statalista, burocratica nel senso migliore della parola; e insieme ad essa il problema di garantire l'indipendenza, problema che si pone con tanta maggiore enfasi soprattutto quando e dove ci sono la realtà di dipendenza oggettiva. Allora si spiega perché poi in Francia si siano un po' meno preoccupati della indipendenza da garantire, fedeli a quel principio per il quale nemmeno la giustizia deve ritenersi un momento di discendenza divina e sacrale e deve anche essa essere in qualche misura sottoposta al principio democratico e alla concezione dello Stato di diritto, con tutti i guai piccoli o grandi che accadono.

Cominciamo, quindi, con il sottolineare questo: l'amnistia c'è, ve la fate, la facciamo. Il pubblico ministero sa benissimo che mancano le risorse economiche e di personale e che quel fascicolo che apre, in base alla obbligatorietà dell'azione penale, è escluso che potrà mai arrivare in tempi utili a sentenza, e allora si chiede cosa farne. E si risponde che non esiste. Così va per 140.000 fascicoli quando sono 200.000 le archiviazioni, quelle che si definiscono "di classe" perché l'imputato ha un avvocato bravo e ricco e quindi si gioca la prescrizione. Tra l'altro, è una realtà non casuale. La realtà politica giudiziale italiana, per così dire, esalta il momento ostracistico dell'azione

della difesa, perché in coscienza il difensore sa che in determinate condizioni il modo più certo per assicurare la difesa del suo assistito è quello; certo, poi dipende da come uno concepisce la propria funzione, sostanziale, formale o altro.

Allora è questa la realtà che noi vogliamo superare. Se noi letteralmente sprechiamo le risorse in procedimenti e processi che non vedranno mai una fine diversa se non la prescrizione (200.000 l'anno in dieci anni sono 2.000.000, più le altre che non si calcolano), si tratta di una cattiva gestione del denaro pubblico. L'ammnistia consentirebbe di chiudere questo inutile spreco strutturale, fatale, di danaro e di risorse umane, per impiegarlo più fruttuosamente per i processi che realmente destano allarme sociale e che meriterebbero di arrivare a termine. Ogni procedimento o processo che nasce, anche con la sola apertura di un fascicolo, ma che non si chiude con una sentenza nel merito, è denaro pubblico e tempo buttati via, giustizia distrutta, elusa, strutturalmente impedita. È uno spreco enorme! Centinaia di milioni di euro ogni anno in procedimenti e processi che si chiudono necessariamente con la prescrizione.

C'è poi un'altro problema che mi pare cominci a emergere con forza e che mi pare giustificare, esigere, anch'esso, il ricorso all'ammnistia. La giustizia penale condanna alle pene da scontare, ma non alle pene delle quali dispone. La detenzione deve rispondere infatti ad alcuni connotati, ad alcuni *standard*, a un certo tipo di vita detentiva. Le pene che invece vengono comminate sono offensive del diritto umano e della stessa legalità nazionale, comunitaria e internazionale (per quanto riguarda quella comunitaria, non solo della legalità ma anche della sua giurisdizione). Adesso c'è la vicenda del tribunale di Bologna, che ha riconosciuto 100.000 euro di riparazione alla mamma di un ragazzo suicida in carcere. In determinate condizioni e fra tante difficoltà le cose cominciano a muoversi. Io ricordo - intanto gli faccio gli auguri, so che non sta tanto bene, eravamo molto amici - che l'allora ministro di grazia e giustizia Mino Martinazzoli si infuriò; un giorno mi chiamò e mi disse: "Senti qui cosa succede di questa giustizia!". Che era successo? Adriano Sansa - che era un pretore d'assalto ma scriveva su "Famiglia cristiana", e anche lì faceva il pretore bravo e si proclamava antiproibizionista, preveggenete da molti punti di vista - aveva detto che, siccome da pretore sapeva che mandandoli in carcere non poteva comminare la pena della quale poteva disporre, perché la detenzione non era lo strumento dell'inverarsi della giustizia, lui non ce li mandava più, non li condannava più. Mino era esacerbato e io gli dissi: "Vabbè, come ho detto sempre, tu sei più cattolico-demo-

cratico e fogazzariano che cattolico-liberale e lombardo”, insomma, lo provocavo nei nostri discorsi perché chiaramente io trovavo che la posizione del cattolico Sansa era una condizione che, se non vogliamo dire profetica, possiamo definire di coscienza, fortemente motivata rispetto ad un pericolo che già si presentava con caratteristiche di massa. E le parole del presidente Lupo e non solo le sue, anche quelle del Presidente della Repubblica e del presidente della Corte dei conti, tutte sono convergenti e ognuna porta - le ho ascoltate, con consolazione - motivi convergenti che hanno in sé tutta la forza creativa della riforma dell’attuale sistema. Ma per assicurare questo obiettivo dobbiamo intanto decidere la maggiore delle amnistie. Tra l’altro, fummo proprio noi radicali a denunciare la partitocrazia per il ricorso a troppo frequenti amnistie e fummo fra quelli che contribuirono a creare l’atmosfera che portò a quella riforma costituzionale, proprio per la necessità che l’amnistia non potesse essere così decisa continuamente dal potere per motivi di potere e non di diritto e di giustizia. Da questo punto di vista, perciò, non credo che possiamo essere sospettati di eccessivo buonismo. Quando chiediamo amnistia e indulto, a noi in questo momento non interessa il carcere, interessa la giustizia.

Sette anni fa Gil-Robles dal Consiglio d’Europa nella sua relazione diceva che un terzo del popolo italiano, dinanzi alle cifre dei processi quanto mai in arretrato, era vittima e sofferente della mancanza di giustizia. Questo giudizio del rapporto di Gil-Robles fu approvato dal Consiglio d’Europa, da allora questo è il continuamente ribadito giudizio dell’Europa e delle sue Corti. Io ricordo il presidente Conso, a cui mi lega attenzione, amicizia e rispetto, che mi diceva: “Questi ci buttano fuori dall’Europa”. E allora venne la riforma Pinto con la quale furbescamente qualcuno ha pensato, se non di risolvere, almeno di eludere il problema per qualche anno. Com’era prevedibile, quella riforma non ha risolto nulla, perché non ha creato quello che le relazioni di stamattina - devo dire in modo prestigioso e convergente - esigono da una riforma; e direi, se mi si consente, da una riforma davvero riformatrice oltre che riforma riformista. Perché esistono dei nodi sui quali tutti - Corte dei conti, Consiglio di Stato, Corte di cassazione - convergono, se li andiamo a vedere, per dire che per governare lo Stato di diritto è necessario anche tenere presente quello che non si può non tenere presente. Se ogni anno il bilancio della giustizia, tra l’altro non felice nella sua articolazione, diminuisce, allora su questo dobbiamo davvero dire che il convegno di oggi può essere di straordinario valore. E su questo è chiaro che il Presidente del Senato e il Presidente della Repubblica - mi si consenta di dire - hanno voluto

che gli ultimi, il lavoro degli ultimi, le esigenze degli ultimi, la ricchezza degli ultimi potessero nutrire lo Stato, nutrire i momenti istituzionali, rendendo la solarità, più che la trasparenza, che viene dal vissuto popolare di un popolo che ha, nel suo patrimonio, qualche tradizione insopprimibile di saggezza, di senso della giustizia. Su questo abbiamo bisogno di mettere in atto alcuni meccanismi. E siamo arrivati al cuore del problema.

Guardate che, nel clima di lotta che stiamo realizzando da anni, finalmente però comincia ad emergere il lavoro prezioso e bellissimo del concepimento di soluzioni, che saranno portate alla luce appunto da chi interverrà in questo convegno, adesso e nelle prossime ore. L'associazione Antigone, ad esempio, ha i suoi progetti. Qualcuno mi ha riferito che l'altro giorno – non svelo nulla di segreto perché si tratta di affermazioni registrate e pronunciate in pubblico – nel corso di un incontro di presentazione delle proposte comuni di Antigone, Magistratura democratica e “Ristretti Orizzonti”, il segretario di Magistratura democratica avrebbe detto che si pone un problema: questa essendo la detenzione, un giudice come può condannare senza rischiare di incorrere lui stesso in reati? Qualcuno subisce questa forma di detenzione di fatto, cioè una pena che non ha nulla a che vedere con la pena cui i magistrati hanno il dovere di condannare. C'è opposizione fra la pena e la detenzione per come sono previste nella loro *ratio* e per come realmente si vivono e per quello che producono. Quante volte abbiamo ripetuto la battuta che il ragazzo che entrava in prigione, magari solo per una fumata di spinello, poi ne usciva che aveva fatto l'università del crimine, pronto grazie a quell'esperienza a passare ai reati superiori della produzione criminale? Allora, questo viene detto da Magistratura democratica e questo per me ha un sapore dei primi anni di Magistratura democratica, nei quali noi prendevamo iniziative comuni, addirittura la prima raccolta - fallita - di firme per poter abolire i reati di opinione del codice Rocco. Allora eravamo tutti d'accordo, dopo tre o quattro anni avevamo posizioni molto diverse e non siamo stati noi ad averle cambiate.

Noi sappiamo che abbiamo dei problemi gravi. Torno a ringraziare associazioni come Antigone, “Ristretti Orizzonti” e tutti i nostri invitati, che qui parleranno appunto delle realtà che conoscono e nelle quali sono impegnati e delle proposte che sono venuti elaborando. Rita Bernardini, quando farà la sua relazione darà conto, solo distribuendo una fotocopia coi testi dei disegni di legge da lei proposti, anche della situazione parlamentare. Io ho ringraziato il Presidente Schifani per la spontaneità, ma è stato lui, quando mi ha chiamato, a dirmi: “Guarda, è vero che te ed Emma fate questa lotta da

decenni, ma non si è mai venuto a sapere di che si trattasse. E allora, guarda, ti propongo questo appuntamento, anche il Presidente della Repubblica lo ha detto, così almeno ricominci a bere!” - c’era anche questo - “Allora io offro formalmente la sede del Senato e il mio impegno formale” - c’era appena stata la lettera del Presidente della Repubblica a me indirizzata - “per far conoscere le vostre proposte”. E io gli ho risposto: “Non le nostre, ma tutte le proposte, perché è quella la tragedia”. Bisogna far conoscere tutto quello che ha riguardato il problema del diritto, anche costituzionale. Fin da quel punto noi abbiamo lunghe doglianze, perché riteniamo che la nostra storia costituzionale sia un problema di pochi chierici e che la scuola italiana non conosca la reale storia costituzionale del nostro Paese o la conosca sempre meno.

Si dice – è un’altra obiezione che ci viene mossa - che l’amnistia riguarda il penale; ma se l’amnistia avrà, come deve avere, una consistenza importante, se con essa si riuscisse ad abbattere di più del 50-60 per cento le pendenze processuali penali, essa avrebbe un indubitabile primo impatto strutturale. Immediatamente infatti si porrebbe il problema di come investire le risorse che verrebbero in questo modo liberate e che potrebbero essere reinvestite nel momento del civile piuttosto che del penale. Subito si dovrà provvedere ad una riforma, che significa immaginare, fare fronte a nuovi compiti, a nuovi obiettivi, perché altrimenti, se non facciamo questo, poi dal civile si va al penale. Per chi dobbiamo pensare alla giustizia? Per la grande maggioranza, per l’immensa maggioranza del piccolo ceto medio, quello popolare, per tutti coloro per i quali avere la prima volta a che fare con la giustizia è già un elemento traumatico; certo, non per quelli che sono degli *habitués*, quelli che possono insegnare - li conosciamo - ai loro avvocati un po’ tutto, perché sono lì da cinquant’anni, da sessant’anni. Anche se i diritti umani dovrebbero valere anche per loro. E nessuno di loro dovrebbe essere neppure escluso dall’articolo 27 della Costituzione, se la Costituzione fosse tenuta in qualche conto e non fosse, per tutti, ignorata e calpestata.

Ieri, sono andato al carcere di Montelupo fiorentino e uno mi ha salutato dicendomi di avermi già incontrato in quello di Orvieto, per il 41-*bis*; e ha aggiunto: “Guarda che a Opera papà ha ormai 84 anni e ha il 41-*bis* e mio figlio ne ha 38 e ugualmente ha il 41-*bis*”, mi pare a Trani ma non mi ricordo. Questo è successo a Montelupo, perché lì si vive così, si conoscono le cose e si riconoscono le persone. Poi, non vi dico, i compagni radicali eletti ci campano davvero nelle carceri! A Teramo abbiamo dovuto chiamare noi il vescovo per dire che il cappellano non era andato a Pasqua; ce lo hanno fatto presente i musulmani, gli islamici, dicendo - erano dei tunisini - che loro

avevano il loro *imam*, ma per i cattolici non era venuto il cappellano a Pasqua perché aveva quattro carceri da visitare, Sulmona e non so quale altro posto. Queste sono cose concrete. Ma poi cosa succede? Che il civile diventa penale. Se tu sei pensionato e non riesci a liberare il tuo appartamento, dove speravi finalmente di poter andare ad abitare, a chi ti rivolgi? A quella supplenza dello Stato che sono le camorre. D'altra parte, questo è così vero che noi a Napoli, già all'inizio degli anni '60 dicevamo, urlavamo di fare la grande Napoli, perché se no solo la camorra poteva fornire il servizio della "monnezza". Quindi, il nesso tra civile e penale è tale che occorre liberare immediatamente il penale, con una grande riforma strutturale.

In più - il Presidente della Repubblica lo ha sottolineato - si è creata una realtà anche su come si facevano fuori i *referendum* radicali. Per esempio, la chiusura dei manicomi non avvenne per *referendum*, ma per calcolo tra DC, PC e tutti gli altri. Io votai contro, naturalmente, ma fecero in fretta, in sede legislativa, la cosiddetta riforma manicomiale attribuita - c'è un bellissimo libro di Maria Antonietta Farina Coscioni su questo - a Basaglia, un compagno, un illustre personaggio e un grande psichiatra che, appena adottata, disse di non entrarci nulla, era il partito che gliel'aveva attribuita. Ma comunque così è andata. Allora, il problema da tenere presente è la realtà degli ultimi e quelle di oggi sono realtà peggiori di quelle di ieri, realtà allucinanti, che ci siamo assuefatti a considerare normali. Sono strutture spesso votate dalla partitocrazia all'unanimità, con i radicali che magari stavano facendo lo sciopero della fame, perché allora eravamo efficaci.

Io credo - e termino - che l'obiettivo sia di tutelare gli ultimi. E, tra questi, lo dico di cuore, i direttori delle carceri che, guardate, sono andati a manifestare davanti al Ministero della funzione pubblica, ma è mai possibile? Questi sono detenuti dal '97, mi pare, nel senso che hanno un nuovo *status* ma non hanno i contratti, per i sindacati delle polizie penitenziarie i contratti sono di tanti anni fa, poi non ne so più nulla, ma è il caos totale, anche formale. È per loro, con loro che noi dobbiamo dire: "Chilli so' carcerati". E poi appunto ci sono pure i cappellani. Guardate, a Padova, grazie alla favolosa rivista "Ristretti Orizzonti", noi abbiamo fatto due mezzenotti di Natale per due anni, con il direttore del carcere che non è andato a casa, dove lo aspettavano i familiari e i bambini, ed è restato in carcere con i detenuti e con noi. Chi l'ha scritto? Quale giornale? Neanche quelli locali! Forse il fatto che questo direttore non va dai figli ma sta in carcere è meglio non farlo sapere, è brutto. Invece, questo è il Paese in cui il garante degli ultimi forse riuscirà a essere connotato da queste riforme volute dalla massa degli ultimi - i refe-

*rendum* lo avevano dimostrato - e non dalle minoranze dei privilegiati. E noi cosa facciamo? La risposta di non violenza forse l'abbiamo trovata, faticosamente, ma che tragedia quando il potere non rispetta la sua propria legalità!

Cosa c'è da fare? Per i liberali, se c'è il tiranno, il tirannicidio è la soluzione di tutto. A noi però questo non poteva bastare e noi oggi l'abbiamo compreso e l'abbiamo già anche praticato con Ciampi, per esempio, quando l'arroganza di regime - sempre fondata sui precedenti, le consuetudini, quelle balle lì, come fonti di legge - gli negava di esercitare il potere di grazia che la Costituzione indubbiamente gli attribuiva. A quel punto noi ritenemmo che il presidente Ciampi potesse chiedere aiuto al popolo. Lui disse: "Io vorrei ringraziare quello" - era Sofri - "ma qui mi dicono che il processo è duale e non è più mio". E noi accorremmo, dicendo che quello era un grido di aiuto che il Capo dello Stato rivolgeva ai cittadini. Questo è il riflesso del non violento. Il potere si atteggia a nemico e mostra di considerare spesso come nemici coloro che vogliono le riforme. Ma qual è la risposta non violenta? Noi diciamo: guarda, noi ti chiediamo soltanto di rispettare la tua propria legalità. Anche tu non puoi negare la necessità delle riforme. Non siamo i tuoi nemici, non mostriamo i muscoli, anzi noi vogliamo trasmettere a te, dentro di te, la forza di rispettare la tua propria legalità. Noi siamo interessati a che tu difenda la legge e invece sei tu, proprio tu che non riesci a rispettarla, perché poi anche il dittatore realizza qualcosa che ha scritto lui, o che gli hanno scritto, ma sempre interpretandolo in modo arbitrario, secondo le esigenze del momento.

Questa è allora la proposta: fare la riforma, che farà da traino a tutte le altre e in primo luogo alla legge "Fini-Giovanardi" sulle droghe. A parte il fatto che noi nel 1993 abbiamo vinto col 55 per cento il *referendum* che chiedeva la depenalizzazione delle droghe, ma tanto meglio. Il Paese aveva anche plebiscitato l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti, non c'era problema, ma subito dopo, quattro mesi dopo, il Parlamento ha detto a noi radicali - che eravamo gli unici a favore ma avevamo il 2 per cento di consenso - che il popolo italiano si era sbagliato e che poi aveva eletto chi voleva il finanziamento pubblico... E ora abbiamo il finanziamento pubblico quintuplicato, che chiamiamo rimborso delle spese elettorali, strano rimborso senza pezze d'appoggio!

Tra poco sarà ferragosto, il tempo tornerà a essere caldo. Ebbene, rendiamoci conto che già da anni il nostro essere lì nelle carceri ha fatto sì che le rivolte, le violenze siano già molto diminuite, perché la presenza degli ultimi fra gli ultimi è una presenza che, malgrado tutto, con i tam tam viene

avvertita. Sono necessarie modifiche legislative ed esse saranno trainate, non potranno non essere trainate dall'ammnistia. Ma intanto, se facciamo questa prima riforma attraverso l'ammnistia e l'indulto, intanto interrompiamo una violenza che è da Shoah.

L'altro giorno "Il Manifesto", avvalendosi anche dei dati di "Ristretti Orizzonti" e di altre organizzazioni, documentava come ovunque nel mondo, non solo in Russia, la situazione carceraria stia divenendo terrorizzante. Intanto, nel primo Paese di "democrazia reale", gli Stati Uniti, ci sono 2.000.000 di carcerati; per fortuna, Hollywood ci ha raccontato già da decenni le storie delle carceri o le storie delle cliniche della sanità privata, delle giurie: Dunque questa realtà non è più solo italiana. La Francia forse si è accorta un po' attraverso l'Italia di avere gli stessi dati nostri: "Le Monde" se n'è accorto quattro giorni fa.

Vogliamo che questa peste, che in buona parte è peste italiana, dilaghi come negli anni '20, '30 e seguenti? No, credo che anche per gli ultimi valga quel momento in cui dalla storia partitocratica rifiorisce il fiore della libertà e del diritto che, come pensava Benedetto Croce, rifiorisce sempre e comunque, non può non rifiorire. Le parole oggi di tutti i nostri Presidenti, a cominciare certo dal Presidente Napolitano e dal Presidente Schifani, ci dimostrano che lo Stato ha i suoi livelli di responsabilità e ha la ragionevolezza umana, come la gente, come le nonne di campagna, quelle che vestivano quasi come delle mussulmane a casa nostra, tutte vestite di nero, cattoliche... Questo è quello che le parole del Presidente della Repubblica e del Presidente del Senato hanno raccontato a chi saprà scriverle, ma esistono giornalisti che sappiano ancora scriverle queste cose, quando i loro direttori li hanno educati a tutt'altro? E come si rende questo televisivamente?

Innanzitutto bisogna ribadire l'imperativo che è la legge, e la legge è obbligo, non è dovere, è l'obbligo per *l'hic et nunc*, se no non è legge, è arbitrio del potere. Da noi sono ormai generazioni e generazioni che si dice questo ma poi ci si perde nelle parole. Sono cose intollerabili e, se le cose intollerabili in un regime sono le più tollerate, continueranno ad essere tollerate in eterno, perché se le cose intollerabili vengono tollerate rendono intolleranti quelli che, protestando, accompagneranno al peggio la sorte, la loro storia e la nostra.

Bene, grazie. Su questi aspetti Rita Bernardini metterà a vostra disposizione i nostri progetti, i progetti di legge presentati da lei in Parlamento, che stanno lì. Credo che davvero la proposta dell'ammnistia possa essere trainante come riforma a partire dalla quale c'è tempo, modo e luogo per fare le altre.

Alcuni maestri di diritto, pratico direi, sostengono che l'amnistia e l'indulto sono misure momentanee, i loro effetti sono subito superati. Pensate che grande trovata, mi chiedo se nessuno di loro ci aveva mai pensato; io in effetti, guarda un po', non ci avevo mai pensato... Va bene, abbiamo chiarito alcune cose. Anche sull'obbligatorietà dell'azione penale, noi radicali evidentemente vogliamo una giustizia di *common law* dappertutto, a cominciare da questo punto: devono essere i giudici e anche i pubblici ministeri ad avere la responsabilità e il senno di scegliere loro se esercitare l'azione penale o non esercitarla, anziché sottostare al principio della impossibile obbligatorietà. Vedete, sia il sindaco di New York sia il PM del caso francese a un certo punto hanno esercitato nei due casi la loro facoltà, pensando che stava scoppiando un canaio e riflettendo che era già la terza volta che su una discutibile accusa di reato sessuale si stava esercitando l'azione penale. Si discute dell'elemento della saggezza. Ma cosa discuti se altrimenti incorri in una denuncia? A me non mi hanno mai denunciato, mi sono sempre autodenunciato. Una volta ho fatto persino uno sciopero della fame al Parlamento europeo per farmi dare l'autorizzazione a procedere, sono andato ad autodenunciarmi e poi hanno mandato tutto in prescrizione, malgrado i miei avvocati cercassero di impedirlo.

Noi abbiamo uno Stato che non è Stato di diritto. Di cosa dobbiamo essere grati e saper cogliere come occasione? Che in questo momento i massimi rappresentanti dello Stato e innanzitutto il Presidente della Repubblica oggi ci indicano la strada del progresso democratico, mentre la storia ha consegnato loro istituzioni antidemocratiche, non repubblicane, una storia partitocratica, e loro miracolosamente hanno il compito di tramutarle in parola che prenda corpo, liberale e democratica. Di questo li ringrazio. D'altra parte, che ci fosse una Provvidenza l'abbiamo sempre pensato e allora non ci resta forse che iniziare, in mezzo ai *Requiem* di Radio radicale, questo nostro splendido convegno. Grazie.

Come don Benedetto Croce scriveva all'Internazionale liberale - quella del '47, la prima - dicendo che il compito era difficile, che lui non poteva venire, perché stava poco bene, però invitava a iniziare i lavori intonando il "*Veni, Creator Spiritus*", ebbene anche oggi intoniamolo. Sappiamo certamente che questi inni, questi testi, questi riflessi fanno parte della storia come libertà, come responsabilità e costantemente appunto come speranza. Solo chi spera può essere spiritualista, non chi disperava. Grazie Palazzo, grazie Senato, grazie presidente Bonino, grazie a tutti quanti, grazie della vostra pazienza. Ce la faremo. Viva il Presidente degli ultimi!

## **PRIMA SESSIONE**

### **La situazione della giustizia e delle carceri italiane**

**Emma BONINO**

*Vice presidente del Senato della Repubblica, moderatrice*

Riprendiamo i nostri lavori che, come avete visto dal programma, sono piuttosto intensi anche per questo pomeriggio. Affronteremo in questa prima sessione due grandi relazioni introduttive: la prima è del professore Giuseppe Di Federico sullo stato dell'Amministrazione della giustizia, mentre successivamente il professor Padovani terrà la sua relazione sullo stato dell'Amministrazione penitenziaria.



*Relazione sullo stato dell'Amministrazione della giustizia***Giuseppe DI FEDERICO***Professore emerito di ordinamento giudiziario dell'Università di Bologna*

Il compito che mi è stato assegnato è quello di illustrare in una ventina di minuti alcuni aspetti della nostra Amministrazione della giustizia che, rispetto ad altri Paesi democratici, sembrano presentare le maggiori criticità sotto il profilo della protezione dei diritti umani: scelta difficile per chi, come me, ha effettuato ricerche su questi problemi per oltre 40 anni.

Indicherò quindi, molto sommariamente, solo due dei molti aspetti che differenziano il nostro assetto giudiziario da quello degli altri Paesi a consolidata democrazia e che, al contempo, sono essenziali per un'adeguata tutela dei diritti civili nell'ambito giudiziario. Il primo è la mancanza di un'efficace protezione dei cittadini sia da iniziative penali ingiustificate sia dagli irrimediabili danni che tali iniziative ad essi arrecano. Il secondo riguarda l'assenza di reali valutazioni di professionalità e diligenza dei nostri magistrati come causa della drammatica lentezza della nostra giustizia. Una lentezza che è tanto elevata da rappresentare un sostanziale diniego di giustizia per il cittadino.

Vengo al primo argomento. In qualsiasi Paese un uso avventato o indebito dell'iniziativa penale può produrre - e spesso produce - devastanti conseguenze sullo *status* sociale, economico, familiare, politico e della stessa salute dell'indagato o imputato. Conseguenze cui non si rimedia con una sentenza di proscioglimento che giunge, spesso, a distanza di molti anni. Purtroppo si tratta di un fenomeno molto diffuso nel nostro Paese, come ci viene ricordato ricorrentemente dai giornali (richiamo, ad esempio, la recente assoluzione dell'onorevole Formica dopo 17 anni) ma di cui non si conoscono le esatte dimensioni. Dimensioni che sono parzialmente note, come dirò in seguito, solo per alcune categorie di cittadini di particolare visibilità. Questa è una, una sola, delle molteplici disfunzioni generate dall'adozione in Costituzione dell'inapplicabile principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e della conseguente mancanza di una qualsiasi delle forme di responsabilità per l'attività dei pubblici ministeri che sono invece presenti in altri Paesi democratici. A differenza di quanto avviene in Italia, in altri Paesi a consolidata democrazia l'assetto del pubblico ministero (PM) e le regole relative all'esercizio dell'azione penale e all'uso dei mezzi di indagine sono specificamente mirati

anche ad evitare che pervengano in giudizio processi che non siano fondati su solide basi probatorie e che i cittadini possano da ciò risultare gravemente danneggiati. Faccio solo alcuni sommari accenni di ordine comparato.

Nel 1985 ho partecipato ad alcune iniziative di preparazione della riforma del PM inglese e ricordo quanto questo aspetto della tutela dei cittadini influisse sulla definizione della riforma. Tra le altre cose, si decise ad esempio che il PM non dovesse essere coinvolto nelle indagini per essere quindi in grado di valutare obiettivamente il materiale probatorio raccolto dalla polizia e decidere se vi fossero effettivamente gli estremi dell'azione penale. Un modo per evitare, cioè, lo svilupparsi di quella che veniva chiamata "la sindrome del cacciatore", che può portare chi è direttamente impegnato nelle indagini e nella ricerca del colpevole a scambiare semplici indizi per affidabili elementi di prova. Non solo, ma si decise anche che l'attività di PM nei processi più gravi fosse svolta da un avvocato libero professionista, assunto *ad hoc* di volta in volta. Adottando questa misura il legislatore del 1985 voleva, tra l'altro, rendere più cogente lo stesso obiettivo che lo aveva portato ad escludere il pubblico ministero dalle attività investigative. Voleva, cioè, che per i crimini di maggiore gravità le decisioni su come condurre le attività forensi di fronte alla corte venissero ulteriormente "allontanate" dalla fase delle indagini e assoggettate ad un ulteriore e indipendente filtro posto nelle mani di un avvocato privato.

Si decise, inoltre, di fissare regole molto articolate per determinare le priorità nell'esercizio dell'azione penale, unitamente alla previsione che il PM non debba iniziare l'azione se non esistono concrete possibilità di ottenere un condanna (*l'evidentiary test* - sia per proteggere il cittadino innocente, sia anche "per non sprecare le limitate risorse a disposizione delle giustizia penale").

Ovviamente, la conformità dei comportamenti del PM a quelle regole viene poi considerata nella valutazione della sua professionalità. Cosa questa che capita anche in altri Paesi democratici e, in forma accentuata, negli USA. Al riguardo, è particolarmente significativo un discorso tenuto ai procuratori federali degli Stati Uniti nel 1941 dall'allora U.S. Attorney General Robert Jackson, poi divenuto notissimo giudice della Corte suprema, nel quale egli affermava che se si lascia al PM la possibilità di scegliere i casi da perseguire e la possibilità di indirizzare a suo piacimento le indagini di polizia si lascia a lui anche la possibilità di scegliersi, per ragioni personali o altre, le persone da perseguire e di dirigere quindi le indagini alla ricerca di prove per i possibili reati da lui/lei commessi, dicendo che per la protezione dei diritti del citta-

dino e la stessa democrazia questo è il maggiore pericolo insito nel ruolo del PM. I poteri concessi al nostro PM - tutti in vario modo collegati al principio di obbligatorietà - sono tali da rendere il pericolo segnalato da Jackson di gran lunga più grave ed incombente per il cittadino che in qualsiasi altro Paese a consolidata democrazia. Indico solo gli aspetti più rilevanti.

In primo luogo, a differenza degli altri Paesi democratici i nostri pubblici ministeri non solo godono di una completa indipendenza esterna, ma ciascuno di essi gode di un'ampia indipendenza anche all'interno degli uffici cui appartiene. Certo, a livello dei singoli uffici di procura vi è formalmente una struttura gerarchica. Di fatto, però, i poteri di direzione e supervisione dei capi degli uffici vengono severamente limitati da alcune leggi e, più ancora, dagli orientamenti del sindacato della magistratura e dalle regole molto analitiche di ordine generale che da molti anni sono fissate dal CSM - dove i rappresentanti del sindacato dei magistrati sono in stragrande maggioranza - per disciplinare il funzionamento interno degli uffici del PM (regole per la distribuzione del lavoro, per le avocazioni, per le sostituzioni nei casi di impedimento e moltissimi altri aspetti ancora). Non a caso si è sviluppato un marcato processo di personalizzazione delle funzioni del PM, quasi che anche per lui valga il principio del giudice naturale precostituito per legge, tanto che, riferendosi al fenomeno della frammentazione e diversificazione dei criteri che di fatto governano le indagini e l'iniziativa penale da parte delle diverse procure e dei singoli sostituti, Giovanni Falcone la definiva come una "variabile impazzita del sistema" (l'abolizione del comma 3 dell'articolo 7-ter dell'ordinamento giudiziario non ha fatto cessare l'orientamento del CSM a regolare la materia e ad intervenire sulle decisioni che si assumono nelle procure).

In secondo luogo, a differenza dei suoi colleghi di altri Paesi democratici, il PM italiano può propria sponte iniziare e condurre attività investigative di qualsiasi tipo su qualsiasi cittadino, cioè su ciascuno di noi, quando ritiene che sia stato commesso un crimine (articolo 330 del codice di procedura penale). A differenza del giudice, che ha un ben circoscritta competenza territoriale, il PM può invece promuovere e svolgere di sua iniziativa e nella pienezza dei suoi poteri indagini su qualsiasi persona e su qualsiasi ipotesi di reato, ovunque commesso e che lui stesso ipotizza: ha cioè una competenza territoriale illimitata.

Terzo, nel condurre le indagini, la polizia deve operare chiedendo istruzioni al pubblico ministero e seguendo in via esclusiva e vincolante le sue direttive (articolo 347 del codice di procedura penale). Nella fase investiga-

tiva, cioè, il ruolo del nostro pubblico ministero è di fatto quello di un poliziotto indipendente, cosa che non è resa meno preoccupante e meno anomala in democrazia per il solo fatto che il poliziotto indipendente si chiami pubblico ministero.

Quarto, lo Stato ha l'obbligo di finanziare tutte le spese che i pubblici ministeri considerano necessarie per condurre le attività investigative. Ciò in quanto qualsiasi limite relativo ai mezzi di indagine da utilizzare e ai criteri di spesa costituirebbe un limite all'osservanza del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale.

Infine, i pubblici ministeri non portano alcuna responsabilità per ogni e qualsiasi iniziativa investigativa e azione penale cui danno inizio, anche se anni dopo le loro iniziative risultano del tutto infondate e ingiustificate. In ogni caso essi possono pretendere, con immancabile successo, che il loro sospetto relativo a che un crimine fosse stato commesso imponeva loro comunque di agire. In altre parole, l'obbligatorietà dell'azione penale trasforma *ipso iure* qualsiasi loro decisione discrezionale in materia di indagini e di azione penale in un "atto dovuto", escludendoli da quelle specifiche responsabilità che sono invece previste in altri Paesi democratici (come valutazioni negative sulla loro professionalità per iniziative penali azzardate, responsabilità per spese di indagini inutili e costose, e via dicendo). A differenza degli altri Paesi democratici, quindi, da noi la maggior parte delle decisioni relative alle politiche criminali non viene presa nell'ambito del processo democratico, ma delegata senza trasparenza alcuna ai componenti di un corpo burocratico che non ne porta responsabilità alcuna.

In nessun altro Paese democratico, dunque, l'indipendenza del PM è tanto ampia e la sua responsabilità tanto limitata quanto in Italia. I parziali tentativi fatti sinora di modificare alcune delle caratteristiche del PM italiano, fin qui sommariamente descritte, hanno sempre incontrato la ferma opposizione del sindacato della magistratura e delle sue rappresentanze, che nel CSM costituiscono la maggioranza. Una opposizione che fin qui ha avuto successo per il rilevante potere contrattuale che da vari decenni la magistratura organizzata ha nei confronti della classe politica, un fenomeno sulle cui cause non posso qui dilungarmi. Ciò nonostante, qualsiasi innovazione volta ad introdurre forme di responsabilizzazione del PM viene considerata una minaccia per l'efficiente difesa della legalità e per il corretto funzionamento dell'assetto democratico. Se quegli stessi criteri di assetto e funzionamento del PM italiano dovessero essere utilizzati per valutare i livelli di protezione della legalità degli altri Paesi a consolidata democrazia, nessuno di loro supe-

rerebbe l'esame di legalità (non la Francia, non l'Inghilterra, non l'Olanda, non la Germania, non l'Austria, non il Belgio, non gli Stati Uniti, e così via).

Non sono mai stati raccolti ufficialmente dati complessivi sul numero dei cittadini italiani che hanno subito iniziative giudiziarie e che dopo molti anni sono stati assolti, né tanto meno sugli effetti spesso devastanti e irrimediabili che quelle iniziative hanno avuto sulla loro vita sociale, economica, familiare e sulla loro stessa salute. Certo, la stampa ci informa di molte delle iniziative penali di un certo rilievo, ma raramente ci informa degli esiti di quelle iniziative e degli effetti che esse generano sulla vita dei cittadini. A mia conoscenza, gli unici dati raccolti con una certa organicità e per un limitato periodo sono quelli pubblicati in un libro scritto nel 2002 da un parlamentare, l'onorevole Giovanardi, con riferimento agli 84 deputati della Democrazia cristiana inquisiti tra il 1992 ed il 1993. Solo una esigua minoranza di quegli inquisiti sono stati poi condannati. A tutto il 2002, cioè dopo un decennio, solo 54 degli 84 indagati era stato giudicato in via definitiva, 12 procedimenti erano ancora pendenti a vari livelli di giudizio e ben 13 riguardavano parlamentari che nelle more del processo erano deceduti. Dei 59 parlamentari già giudicati ben 49, cioè l'83 per cento, erano risultati innocenti, mentre solo 10 avevano ricevuto una condanna. Per quanto l'autore non abbia pubblicato aggiornamenti di quei dati, sappiamo che il numero degli assolti è certamente aumentato (ad esempio, per le assoluzioni avvenute dopo tre lustri degli onorevoli Mannino e Gava). Delle conseguenze sulla vita degli inquisiti-assolti sappiamo solo che quasi tutti sono stati definitivamente eliminati dalla vita politica. Certo, per la maggioranza dei semplici cittadini inquisiti e poi assolti le conseguenze di ordine economico, sociale e personale possono essere molto più gravi di quelle di quei parlamentari. Tuttavia, anche limitandosi a riflettere su quei soli dati, ciò che colpisce - e che credo non possa non preoccupare chi coltiva ideali di tipo liberale - è che quegli eventi non abbiano avviato una riflessione su quale sia la dimensione del fenomeno con riferimento a tutti i cittadini e quali siano le caratteristiche del nostro assetto giudiziario che consentono il verificarsi di quel tipo di eventi. Per molto meno in altri Paesi democratici si sono fatte inchieste parlamentari e si è dato l'avvio a profonde riforme. Da ultimo in Francia dove, dopo l'iniziativa penale nei confronti di quattordici cittadini accusati di pedofilia e poi risultati innocenti (non dopo molti anni ma dopo poche settimane), il magistrato responsabile dell'accaduto è stato convocato in Parlamento per spiegare pubblicamente le sue iniziative e le sue decisioni. Un evento che poi si è collegato anche ad iniziative di riforma sfociate poi nella riforma costituzionale del luglio 2008

che ha, tra l'altro, mutato la composizione del CSM francese, riducendo la rappresentanza dei magistrati nel suo seno - ora è minoritaria - con l'obiettivo di ridurre gli orientamenti corporativi di quell'organo. Mi rendo conto che cose del genere sono impensabili in Italia, tanto che quando il magistrato francese fu interrogato in Parlamento, il CSM italiano - non quello francese - espresse pubblicamente la sua censura nei confronti della Francia, ritenendo che in quel Paese si fosse verificata una grave violazione dell'indipendenza della magistratura e della stessa divisione dei poteri.

Per potenziare la tutela dei diritti civili nell'ambito processuale non bastano certo le esortazioni rivolte ai PM perché usino moderazione nell'esercizio dei loro incontrollati poteri. Occorrono invece riforme che, come avviene in tutti gli altri Paesi a consolidata democrazia, collochino le decisioni sulle priorità nell'uso dei mezzi di indagine e sull'esercizio dell'azione penale nell'ambito del processo democratico e vincolino i PM e lo stesso Governo al rispetto di quelle decisioni.

Sono ben consapevole di aver considerato solo un aspetto delle molteplici disfunzioni generate dall'adozione dell'inapplicabile principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e dell'attuale assetto del PM, cioè quello che più direttamente riguarda la protezione dei diritti civili nell'ambito processuale.

Passo ora al secondo argomento.

Uno degli aforismi più citati in materia di giustizia è che *justice delayed is justice denied* (un detto che viene attribuito al Primo ministro inglese Gladstone) e cioè che la giustizia resa in ritardo equivale a un sostanziale diniego di giustizia per il cittadino. I ritardi della nostra giustizia sono tali da rendere il diniego di giustizia di cui è vittima il cittadino italiano tra i più gravi al mondo, come puntualmente ci hanno ricordato le due ultime relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario pronunziate dai presidenti della Suprema Corte di cassazione Vincenzo Carbone e Ernesto Lupo. Per i ritardi della nostra giustizia abbiamo ricevuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) il doppio delle condanne ricevute dagli altri Paesi dell'Europa occidentale nel loro insieme. Di conseguenza, poiché la CEDU non riusciva più a smaltire il crescente numero di cause per ritardi provenienti dall'Italia, dal 2001, con la cosiddetta legge Pinto, abbiamo dovuto trasferire dalla CEDU alle nostre Corti di appello il compito di giudicare dei ritardi e di stabilire l'entità dei risarcimenti. Ma anche le Corti di appello hanno ormai grosse difficoltà a far fronte al crescente numero dei ricorsi, tanto che sono già numerose anche le cause promosse dai cittadini italiani presso la CEDU

per i ritardi con cui le nostre Corti d'appello giudicano le cause riguardanti i ritardi.

È un circolo vizioso dal quale non sembra si riesca ad uscire, mentre da circa 20 anni il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in maniera ricorrente mette in mora la giustizia italiana, affermando che la sua inefficienza è tale da pregiudicare la natura stessa di Stato di diritto del nostro Paese.

Le brutte notizie sull'inefficienza della nostra giustizia non finiscono qui. Se ampliamo la visuale a livello mondiale e consultiamo i dati forniti dalla Banca mondiale sulla lentezza della giustizia nelle cause riguardanti la riscossione dei crediti, scopriamo che la nostra giustizia non solo è la più lenta in Europa, ma è anche più lenta di un elevato numero di Paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina. È un gravissimo vulnus per i diritti del cittadino ed è anche un enorme danno per la nostra economia, sia perché scoraggia gli investimenti sul piano interno, sia perché rende il nostro Paese fortemente svantaggiato nell'attrarre investimenti stranieri. Un danno economico per il nostro Paese, che gli studi condotti della Banca d'Italia e della Confindustria calcolano nell'ordine di decine di miliardi di euro.

Tra le cause di questa abnorme inefficienza del nostro sistema giudiziario si indicano l'irrazionale distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, i ritardi nella modernizzazione tecnologica dell'apparato giudiziario, l'elevato numero degli avvocati e altre ancora. Da circa 40 anni io sostengo che tra le principali cause di inefficienza deve essere inclusa l'assenza di effettive valutazioni della professionalità e diligenza dei nostri magistrati. Non ho certo il tempo per fornirvi dati analitici del fenomeno, peraltro reperibili nelle mie pubblicazioni. Mi limito a ricordare che nei vari CSM del periodo 1968-2007 le valutazioni negative ai fini delle promozioni sono variate tra lo 0,4 e lo 0,9 per cento ed hanno di regola riguardato solo magistrati che avevano gravi condanne disciplinari o procedimenti penali pendenti. Nel 2006-2007 il legislatore ha voluto porre rimedio a questo fenomeno con una legge che stabilisce regole di valutazione molto più severe (a mia conoscenza, tra le più severe d'Europa). Paradossalmente, ma non senza ragioni, l'effetto è stato quello di rendere le valutazioni da parte dei consigli giudiziari e del CSM ancor meno selettive: tra l'ottobre 2007 e il luglio 2010, infatti, sono state effettuate 2.297 valutazioni e solo tre magistrati, di cui uno già in pensione, non hanno ricevuto valutazioni positive (da meno dell'1 per cento è così passati a poco più dell'1 per mille).

In buona sostanza, il CSM ha di fatto effettuato le promozioni sulla base del mero decorrere dell'anzianità di servizio, anche per i magistrati fuori

ruolo che da molti o moltissimi anni non esercitavano più funzioni giudiziarie. Ciò nonostante, loro continuano a fare carriera: quando lo racconto all'estero non ci vogliono credere! Così tutti i magistrati italiani, caso unico tra i Paesi democratici con reclutamento simile al nostro, raggiungono per volontà del CSM il livello massimo della carriera, dello stipendio, della pensione e della buonuscita. Così, mentre prima che il CSM decidesse di effettuare promozioni generalizzate al vertice della carriera vi era solo l'1,1 per cento dei magistrati in servizio (più o meno, quello che ancora accade negli altri Paesi europei), da molti anni quella percentuale è salita fino al 23-25 per cento dei magistrati in servizio.

Non intendo qui soffermarmi sul fatto, peraltro non secondario, che la nostra Costituzione all'articolo 105 assegna in modo esplicito al CSM il compito di effettuare le "promozioni" dei nostri magistrati e che l'organo di autogoverno, promuovendo tutti in base all'anzianità, si è reso responsabile di una sostanziale violazione del dettato costituzionale, salvo a non voler ritenere che il nostro Costituente volesse dare al termine "promozioni" un significato radicalmente diverso da quello che ha nella lingua italiana. Quello che qui mi importa sottolineare è la relazione che lega organicamente e inscindibilmente, sotto il profilo organizzativo, promozioni ed efficienza in tutte le organizzazioni che, come la nostra magistratura, reclutano persone relativamente giovani, senza precedenti esperienze professionali, che di regola permangono in servizio per la loro intera vita lavorativa (da noi 40-45 anni). In queste organizzazioni quelle valutazioni servono, cioè, a verificare che i magistrati, inizialmente in possesso di conoscenze solo teoriche, maturino poi effettive capacità professionali; successivamente, servono a selezionare coloro che (per capacità professionali e impegno lavorativo) sono più qualificati per coprire le vacanze ai livelli più alti della giurisdizione; servono poi per verificare, cosa non meno importante, che essi conservino le loro capacità lungo tutto il corso dei 40/45 anni di permanenza in servizio e fino all'età del pensionamento; servono, infine, a fornire informazioni utili per destinare i magistrati alle funzioni più consone alle loro caratteristiche personali e competenze professionali.

Queste garanzie, presenti anche nel nostro assetto giudiziario sino alla fine degli anni '60, sono in varie forme ancora ben presenti - e anzi sono state raffinate - negli altri sistemi giudiziari dell'Europa continentale (Germania, Francia, Belgio, Olanda ecc.), tutti sistemi che evidenziano un'efficienza nettamente superiore a quella della nostra giustizia. Da noi il CSM ha ritenuto che se ne potesse fare a meno, a partire da quello eletto nel lontano 1968 - più

di 40 anni fa - quando l'Associazione nazionale magistrati (ANM), in nome dell'indipendenza interna, invitò i magistrati a votare solo per i candidati che si impegnavano a non tener conto dei titoli giudiziari nell'effettuare le promozioni (chi volesse leggere questo invito, può cercarlo nel Notiziario della magistratura del marzo 1967). Un orientamento ad effettuare promozioni generalizzate, senza sostanziali e selettive valutazioni di professionalità, che il CSM ha mantenuto costante nel tempo e che di recente - come già detto - si è persino accentuato.

È possibile immaginare che l'assenza di reali e competitive valutazioni della professionalità non sia tra le principali cause dell'inefficienza della nostra giustizia? Equivarrebbe ad affermare che il concorso in magistratura, peraltro di scarsissima attendibilità selettiva (su questo potrei dilungarmi), abbia virtù divinatorie o magiche, cioè sia di per sé sufficiente a garantire in coloro che passano il concorso medesimo crescita professionale e impegno lavorativo per i successivi 40/45 anni di permanenza in servizio. Sarebbe lo stesso che affermare che il permanere di sistemi di selezione competitiva negli altri Paesi dell'Europa continentale non abbia alcuna rilevanza nello spiegare la loro maggiore efficienza, ma sia solo l'espressione di un orientamento sadico di quei Paesi nei confronti dei loro giudici (ad esempio, in Germania solo tra il 5-7 per cento dei giudici viene giudicato "eccellente" e solo tra questi giudici viene scelto il ristretto numero di coloro che raggiungono i vertici della carriera e del trattamento economico).

Aggiungo che, nel corso delle numerosissime interviste da me fatte negli anni passati negli uffici giudiziari, numerose sono le testimonianze dei magistrati che segnalavano lo scarso impegno di colleghi e ne facevano risalire la causa all'assenza di reali valutazioni della professionalità e diligenza. Un fenomeno confermato dalle mie esperienze di consigliere del CSM. Alcuni magistrati lo hanno dichiarato pubblicamente, pagandolo a caro prezzo e vedendosi poi negare dal CSM incarichi per cui erano pienamente legittimati. Tra essi, Corrado Carnevale che venne denunciato per vilipendio della magistratura dalla procura di Agrigento (il Ministro non diede poi l'autorizzazione a procedere) e Giovanni Falcone, il quale subì anche una dura reprimenda da parte del Comitato direttivo centrale dell'ANM (Bollettino della magistratura n. 4 del 1988, pag. 22) per aver detto in un pubblico convegno: "Occorre rendersi conto, infatti, che l'indipendenza e l'autonomia della magistratura rischiano di essere gravemente compromesse se l'azione dei giudici non è assicurata da una robusta e responsabile professionalità al servizio del cittadino. Ora, certi automatismi di carriera sono causa non

secondaria della grave situazione in cui versa attualmente la magistratura. L'inefficienza dei controlli sulla professionalità, cui dovrebbero provvedere il CSM ed i consigli giudiziari, ha prodotto un livellamento dei magistrati verso il basso".

In un sistema ove tutti raggiungono, a prescindere da sostanziali valutazioni della professionalità, il massimo livello della carriera e del trattamento economico (stipendio, pensione e liquidazione), ciò che sorprende non può certo essere l'assenza di quei fenomeni di scarso impegno e di mediocrità di cui parlava Falcone, quanto piuttosto deve destare meraviglia ed ammirazione il fatto che, nonostante l'assenza di stimoli e riconoscimenti istituzionali, vi siano comunque numerosi magistrati di alta professionalità e impegno lavorativo, che resistono alla demotivazione di vedere anche i colleghi meno impegnati ricevere le loro stesse elevate valutazioni e gratificazioni di carriera ed economiche. Non dirò, come si usa, che quei meritevoli magistrati sono la grande maggioranza, perché non lo so, così come non lo sanno neppure coloro che lo affermano. Ricordo invece che un noto studioso di sistemi giudiziari, Arthur Vanderbilt, diceva che per una funzione tanto delicata quale quella del giudice la mediocrità è più pericolosa della stessa corruzione, perché è molto meno facile da individuare e molto più difficile da rimuovere.

Anche qui aggiungo che ho considerato solo una delle gravi disfunzioni che derivano dall'abolizione di fatto delle valutazioni di professionalità. Tra queste disfunzioni che non sono presenti negli altri Paesi bisogna anche considerare il fatto che in Italia non si riescono a coprire le sedi meno gradite e il fatto che si è creata una commistione - che non esiste da nessun'altra parte - tra magistratura e classe politica che emerge subito molto chiaramente verificando il tipo di lavoro che i giudici hanno fatto nei vari gangli dello Stato. Disfunzioni che ho più volte analiticamente documentato nei miei scritti degli ultimi 40 anni, mai ricevendo documentate e pertinenti smentite. Mi rendo pienamente conto che reintrodurre valutazioni di professionalità simili a quelle degli altri Paesi democratici dell'Europa continentale presenta enormi difficoltà e certamente non sarebbe possibile mantenendo le valutazioni nelle mani di organi, consigli giudiziari e CSM, composti in stragrande maggioranza da rappresentanti del sindacato della magistratura. Non a caso, in altri Paesi - come Francia e Belgio - le valutazioni di professionalità non sono affidate al CSM, ma ad organismi meno inclini a favorire le aspettative corporative.

In un convegno come questo in cui si tratta prioritariamente della intollerabile situazione di vita nelle nostre carceri, avrei voluto parlare dell'assi-

stenza legale ai meno abbienti, che certamente riguarda la maggioranza dei detenuti. Purtroppo non ne ho il tempo, però un dato vorrei comunque indicarlo per sollecitare una riflessione sulle nostre carenze nel settore. Nel Regno Unito e in Italia si destinano le stesse risorse complessive al settore della giustizia, ma mentre nel Regno Unito la percentuale di risorse finanziarie destinate alla difesa dei meno abbienti si aggira sul 45 per cento del totale, in Italia la percentuale è solo del 3 per cento. Abbiamo invece il primato delle risorse finanziarie destinate agli stipendi del personale, che da noi raggiunge il 76 per cento del totale a fronte del 55 per cento in Francia.



*Relazione sullo stato dell'Amministrazione penitenziaria***Tullio PADOVANI***Professore ordinario di diritto penale alla Scuola superiore  
Sant'Anna di Pisa*

La relazione che mi è stata assegnata, sullo stato dell'Amministrazione penitenziaria, è un po' troppo vasta, quasi volatile, certamente inappropriata rispetto alle mie capacità di valutazione e di giudizio. A me interessa infatti, dello stato dell'Amministrazione penitenziaria, solo il suo esito finale: lo stato delle carceri e la condizione dei carcerati, che è il tema sul quale mi soffermerò e che per l'appunto interessa i cittadini e anche, se permettete, un professore di diritto penale che però, prima, è cittadino.

Per definire la situazione delle nostre carceri e dei nostri carcerati si possono usare molte locuzioni, si possono descrivere molte situazioni, si può passare in rassegna una serie pressoché infinita di mali, di disfunzioni, di orrori, ma poi alla fine si possono usare due parole sole. Sono quelle utilizzate in un recente libro di Lucia Castellano e Donatella Stasio, l'una direttrice di carcere e l'altra giornalista, che hanno scritto un volume che merita di essere letto: "Diritti e Castighi" e che, per definire la condizione carceraria, usano questa semplice espressione: "tortura legalizzata". Una definizione forte, si dirà, drastica. A qualcuno potrà apparire eccessiva: in fondo il nostro sistema penitenziario si può ancora considerare a macchia di leopardo, in cui le macchie nere sono certamente preponderanti, ma esiste ancora qualche traccia di manto giallo. Rita Bernardini sul punto probabilmente avrebbe qualche perplessità.

Può suscitare un moto di dubbio, di perplessità, l'uso dell'espressione "tortura". In fondo - si potrebbe dire - nessuno o quasi nessuno si propone di infliggere intenzionalmente sofferenze gratuite ed ulteriori rispetto a quelle connaturate all'esecuzione legittima della pena. Ognuno fa quello che deve, poi accade quello che può. Si potrebbe dire che la tortura, quando non è il frutto di una intenzionale inflizione di sofferenza, è o potrebbe essere una sciagurata eterogenesi dei fini. Siamo un Paese dove le giustificazioni si comprano a buon mercato. Deprecata, deprecabilissima; esecrata, esecrabilissima, ma alla fine una eterogenesi dei fini, perché il fine è tutt'altro. Il nostro fine è quello di avere una situazione tale da consentire questo evento miracolistico che è rappresentato dalla rieducazione del condannato (di cui due

parole poi dirò). Quindi, eterogenesi dei fini perché fini altri da noi. Ma quando questi fini altri da noi si perpetuano nel tempo, per anni e per decenni, e assumono un carattere massivo e seriale, non si può più dire che sono altri da noi: sono i nostri fini. Noi possiamo negarli a parole, ma dobbiamo riconoscerli nei fatti come nostri. Perché noi li provochiamo, non altri.

Certo, parlare di tortura legalizzata è un ossimoro, perché la tortura non può essere legalizzata, per giunta in un ordinamento - come il nostro - che non conosce neanche la tortura repressa. Nonostante gli obblighi internazionali, noi non abbiamo ancora trovato il tempo e il modo di prevedere l'incriminazione della tortura, mentre evidentemente conosciamo, sia pure nella forma di questa eterogenesi dei fini - che non è più eterogenesi ma è genesi nostra - la tortura accettata come una normalità. Una normalità che diventa normativa e che si fa regola in qualche modo, ad esempio attraverso quella strana formula che è la "capienza tollerabile" degli istituti penitenziari. In realtà, non si tratta di una situazione normativa, né si tratta di una situazione che sia regola, ma è una situazione che ha un altro nome, chiaro, univoco, indiscutibile: si chiama delitto di maltrattamenti, in base all'articolo 572 del codice penale. Questa non è una boutade polemica, non lo è affatto.

In un recente saggio - che invito a leggere, perché val la pena di verificare i termini positivi di qualificazioni tanto infamanti - di un non più giovane ma molto valoroso professore di diritto penale, Alberto Gargani, si studia in termini di qualificazione normativa il sovraffollamento carcerario in rapporto alla violazione dei diritti umani. L'autore parte da una premessa: se situazioni come quelle rilevate nelle nostre carceri fossero constatate in un ambito privato, nessuno, ma proprio nessuno, dubiterebbe dell'applicabilità dell'articolo 572. E io apro una parentesi: se anche si trattasse di animali nessuno avrebbe dubbi, perché nel 2004 abbiamo provvidamente inserito l'articolo 544-ter nel codice penale, per cui situazioni come quelle che patiscono i nostri carcerati non le potrebbero patire dei gatti, dei cani, dei topi, delle cavie da esperimento, dei coleotteri. Ebbene, dopo avere fatto questa premessa, l'autore sviluppa un'analisi giuridica, condotta davvero in punta di forchetta, con una conclusione univoca, che riproduco tra virgolette: "Siamo di fronte ad un fatto conforme al tipo legale materialmente lesivo di beni penalmente protetti, che presenta peraltro una peculiare nota distintiva: il carattere massivo e seriale dell'offesa". Ma non si tratta - dice ancora Alberto Gargani - semplicemente di un fatto tipico, perché un fatto tipico alla fine può anche essere giustificato. Nel nostro caso, di solito, si tira fuori la mancanza di risorse, "non abbiamo soldi", "le carceri sono vecchie e non le

possiamo rifare mica tutte di botto”. Tutte di botto no, ma magari cominciando cinquant’anni fa sì... In definitiva, secondo una prospettazione timida, esiste una giustificazione che non viene allegata come tale, ma che in sostanza viene portata come argomento a discapito, difensivo, una causa di giustificazione. Per non dire poi che il sistema è congeniato di modo che ciascuno possa fare tranquillamente il suo dovere, la sua piccola frazione di dovere funzionale, il cui esito sfugge al singolo ma si realizza nell’insieme di adempimenti: “Io PM faccio il mio ordine di carcerazione, poi non so nulla, non so dove va il detenuto. Io direttore lo accolgo, non posso non accoglierlo, e dove lo metto? Lo metto insieme agli altri. Ce ne sono già nove in una cella? Sarà il decimo....”. E così via, e così via. Ognuno fa il suo, però alla fine - cito sempre testualmente - “le condizioni inumane e degradanti in cui si traduce il sovraffollamento danno luogo ad una situazione tipica ed antiggiuridica, espressione di un travalicamento dei limiti oggettivi del dovere, per cui l’insieme determina la circostanza che il carcere sia definibile oggi, in Italia, una istituzione criminale”. Non un’istituzione criminogena, quello lo è sempre stata, da quando è stata inventata, ma un’istituzione criminale. Sono parole pesanti come macigni perché di per sé evocano uno scenario repressivo.

Il nostro è un Paese dove ancora si pratica e si difende l’obbligatorietà dell’azione penale, se ne parlava poc’anzi con la consueta fredda ma appassionata lucidità del professor Di Federico. E in questo caso siamo in presenza della conclamata violazione dei diritti umani elementari, si dà luogo a una fattispecie antiggiuridica di maltrattamenti. Dovrebbe esserci un giudice che accerti o che magari condanni, non si sa mai, ma che intanto accerti, vivaddio! Dovrebbe esserci innanzitutto sul piano interno, che peraltro appare il più silente e ovattato, con un esito davvero paradossale. Non dico che tutti siano silenti e che tutti siano di ovatta, però non si può neanche dire che il moto di risposta corrispondente alla immane gravità della situazione sia in termini di proporzione. Peraltro, se non c’è un giudice a Milano, se non c’è un giudice a Roma, a Palermo o dove che sia, ce n’è uno a Strasburgo: c’è stato per il caso Sulejmanovic, purtroppo un caso ancora rimasto isolato, per ragioni legate anche alle difficoltà di adire la giurisdizione internazionale da parte di detenuti. Il giudice a L’Aia interviene sulle gravi ed estese violazioni dei diritti umani, quando una giurisdizione interna non è in condizioni di agire, di fatto non è in condizioni. Non facciamo finta di essere un ordinamento civile, non facciamo finta perché noi non siamo un Paese civile!

Sino a non molto tempo fa il paravento ideologico di una situazione che

è sempre stata grave, che è sempre stata drammatica, che ora è diventata criminosa ma che è sempre stata grave, era - per così dire - la crisi permanente dell'istituzione penitenziaria. "Non riusciamo a raggiungere le finalità che ci proponiamo di raggiungere con l'istituzione carceraria", "non riusciamo" - come si dice con una brutta parola che però ti scappa dalla bocca a forza di sentirla - "a implementare" - cioè a rendere operativa - "la funzione rieducativa", "faremo ogni sforzo nei limiti del possibile". Nessuno ignora o dovrebbe ignorare che la questione carceraria nasce col carcere stesso, e che vizi e storture accompagnano l'istituzione lungo tutto il suo cammino da circa due secoli. Come scriveva uno fra i più autorevoli tra coloro che si occupano di queste cose, Foucault: "La riforma carceraria è praticamente contemporanea al carcere stesso, ne costituisce, per così dire, il programma genetico". E non è mai venuto meno questo programma riformatore: è eterno. Carceri che non funzionano, che non corrispondono all'ideale, che bisogna riformare. E allora si è sviluppata quella specie di inesausta utopia punitiva che ha moltiplicato di decennio in decennio le ideologie penitenziarie, nel senso marxiano di cattiva, anzi pessima coscienza, che magari saranno anche ispirate dalle migliori intenzioni ma che sono risultate incapaci di misurarsi con la realtà, che sono servite ad occultarla, a mimetizzarla, a nasconderla, ad abbellirla, a imbellettarla, a mistificarla. Perché oggi nessuno, ma davvero nessuno, può razionalmente ritenere che la funzione rieducativa - qualunque cosa significhi rieducazione, non voglio entrare in questo tema - sia un programma sensato e praticabile in una dimensione carceraria. Nessuno. Sarebbe come pretendere di insegnare il mezzo fondo ad uno che ha le gambe legate e due enormi pesi nelle mani: questo è il programma di rieducazione! Quindi facciamola finita, non raccontiamoci le favole.

Quello che dobbiamo dire a noi stessi è che non è possibile, o meglio dobbiamo sforzarci che non diventi possibile, che il carcere sia ulteriormente desocializzante. Ma, al di là di questo, dobbiamo auspicare ed esigere in forma tassativa che cessi il degrado delle carceri e si ristabilisca il senso di umanità, perché il degrado delle carceri misura il degrado della società, lo misura perfettamente, a meno che non ci si voglia rassegnare. A noi pare che su questa strada siamo allegramente avviati: ad una società in cui la belva è il volto e l'umano è la maschera.

Oggi abbiamo superato anche i limiti di una presunta crisi funzionale. Non ce la facciamo a rieducare, non siamo ancora abituati a concepire congegni idonei allo scopo. Avere superato questa soglia, avere trasformato il carcere in uno strumento di tortura legalizzata ha una sua utilità paradossale,

perché fa scendere il carcere dalla mitologia rieducativa al terreno della realtà vera, effettuale, insensibile agli orpelli retorici, alle dissimulazioni mistificanti, riduce il carcere alla sua dimensione reale. E che cos'è il carcere nella dimensione reale? Il suo nocciolo duro qual è?

Il carcere è una sofferenza legalmente inflitta. Punto. Il carcere – ripeto – è una sofferenza legalmente inflitta. Certo, non fa piacere sentir dire che un giudice infligge una sofferenza, un professore insegna un diritto della sofferenza, ma è così. E se questo è il nocciolo duro, quello che dobbiamo chiederci sempre è: “quale” sofferenza e “come” legalmente inflitta. Quale sofferenza non lo sa nessuno, non lo sa il giudice che infligge la sentenza, limitandosi a stabilire un certo numero di anni di reclusione.

Che cos'è la reclusione? Si saprà cos'è solo dopo che un soggetto sarà passato attraverso il vaglio dell'Amministrazione penitenziaria: è a quel punto che si saprà se l'individuo si trova in un carcere piuttosto che in un altro, sotto la vigenza di certi provvedimenti piuttosto che di altri, di un regolamento piuttosto che di un altro. E siccome vale sempre la regola di Franz von Liszt, ossia che non il giudice bensì l'Amministrazione penitenziaria determina il significato e il contenuto della decisione giudiziale, non chi infligge la pena ma chi dirige il carcere attribuisce vita e forza alle minacce stabilite nel codice penale, allora è chiaro che la risposta a quale sofferenza, quale concreta, effettiva sofferenza costituita da mille restrizioni che da una parte ci sono e dall'altra no, in funzione dei circuiti nei quali si è avviato il soggetto piuttosto che no, non la decide il giudice, non la decide il legislatore. Loro si limitano a stabilire un perimetro esterno: privazione della libertà personale. Quel che ci sta dentro è un lungo viaggio attraverso la discrezionalità amministrativa.

Un viaggio che, trattandosi di una istituzione totale, cioè chiusa, opaca e dominata da esigenze disciplinari autoreferenziali, si converte - non tende a convertirsi, ma si converte - in arbitrio, in un arbitrio dominato dalle esigenze esclusive dell'istituzione. Goffman, Foucault non hanno scritto invano, si può far finta che non abbiano scritto, ma hanno scritto; e quel che hanno scritto non è controvertibile, perché è ogni giorno verificato.

Nel 1975 ci siamo allegramente incamminati sulla via della dilatazione della discrezionalità amministrativa e ci siamo complimentati con noi stessi. Abbiamo rotto quegli argini, che pure esistevano, come giustamente dice Marco Pannella, nel regolamento Rocco. In tale regolamento, infatti, certi passaggi esigevano il giudice; non voglio dire che il regolamento Rocco fosse un monumento di legalità, ma voglio dire che nel 1975 ci si è consegnati mani

e piedi all'Amministrazione penitenziaria e tutto è stato rimesso a questa discrezionalità.

Una scelta univoca porta a un solo risultato. È inutile far finta che poi questo risultato sia il frutto del caso: è il frutto di una scelta. Una scelta, però, non può tradursi nella violazione dei diritti umani, la Corte costituzionale lo ha detto, lo ha ripetuto, bontà sua: "L'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare il disconoscimento delle posizioni soggettive non è ammissibile per il primato della persona umana". Tutte cose vere, verissime, tanto più vere se si pensa che si riconnettono a un antico pensiero scettico che sulla rieducazione aveva certezze tetragone. Ma lasciamo stare la rieducazione e pensiamo ai diritti inalienabili e irrinunciabili del condannato. Di questi bisogna fornire garanzia, effettività, tutela. Non la rieducazione, che è una cosa che non sta né in cielo né in terra, che verrà se verrà, che non sta nel nostro potere. Tutela dei diritti, garanzia dei diritti. Ma chi lo diceva? Lo diceva Arturo Rocco nel 1910, non Alfredo Rocco, che era il Guardasigilli, ma suo fratello, l'autore del codice penale. Un uomo che oggi potrebbe essere presentato come un paradigma di autoritarismo e invece no, era semplicemente un uomo che aveva una visione critica molto chiara e molto equilibrata.

Di fronte a situazioni di questo tipo non c'è necessità giustificante, non ci sono risorse finanziarie che tengono. E, a scanso di equivoci, ce l'hanno detto le regole penitenziarie europee. Siccome le regole penitenziarie europee sanno dove si va a finire, l'hanno scritto espressamente: "Le condizioni detentive che violano i diritti umani del detenuto non possono essere giustificate dalla mancanza di risorse". Quindi non veniteci a raccontare che i soldi non ce li avete.

Del resto, questo è lo stesso ragionamento che sta alla base della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca (il Bundesverfassungsgericht) del marzo di quest'anno, che ha giudicato sul ricorso di un condannato che era stato detenuto in una cella di 8 mq ma in compagnia di un fumatore, mentre lui non fumava, e con un bagno che non aveva la porta, potendosi fare la doccia solo due volte la settimana, quindi in condizioni inumane. Per questo il detenuto chiedeva un indennizzo dopo l'esecuzione della pena e l'amministrazione resisteva dicendo: "Io non potevo spostarlo, quella era la situazione" (anche se in Germania il tasso di riempimento delle carceri è del 90 per cento). E che cosa ha detto il Bundesverfassungsgericht? Se non potevi fare diversamente, lo dovevi liberare, non lo puoi tenere. Se lo tieni, lo tieni solo a certe condizioni, sennò lo liberi. Lo liberi! O sei capace di adeguarti allo *standard* di umanità oppure lo liberi. Il ragionamento è impeccabile, è

assolutamente impeccabile, perché in definitiva si tratta di rimuovere un illecito, non solo di ripristinare la legalità: di rimuovere un illecito, di eliminare una criminalità. Quindi bisogna per lo meno eliminare il sovraffollamento, cioè la situazione visibile.

Mi avvio rapidamente alla fine. La “capienza tollerabile” non esiste, perché la tollerabilità riguarda le istituzioni e non il corpo dei detenuti. La capienza è una sola. I soggetti destinatari sono molti: sono la classe politica, il legislatore. Il legislatore può fare moltissimo - sugli strumenti tecnici non mi soffermo, sono stati già dibattuti - anche se non mi nascondo che ha seri ostacoli sul proprio cammino, legati alla funzione simbolica del carcere nell’opinione pubblica. Il fatto è che il carcere deve essere sempre - nel senso che finisce sempre con l’essere - meno appetibile delle peggiori condizioni sociali del mondo libero e su questo si misura lo *standard*. Arbitrariamente, indebitamente, però si misura su questo. E badate che non è cosa di poco momento.

Nel 1895 un illustre visitatore di un carcere veneto - poi dirò chi era - si recò a visitare il carcere e lo trovò in condizioni discrete, almeno ai suoi occhi; dopo di che uscì e si pose un interrogativo drammatico: “In questi tempi di fame cronica nei contadini onesti domando io se il legislatore fa opera di provvida ed elementare giustizia quando lascia la pellagra e l’anemia, la malaria e la fame ai poveri onesti, per poi, a spese dei contribuenti, provvedere i malfattori di vitto e di alloggio, con gelosa cura dell’igiene e dei bisogni fisiologici umani”. Sapete chi scriveva questa roba? La scriveva Enrico Ferri, che forse non era ancora, ma lo stava per diventare, deputato socialista. Figuriamoci cosa leggiamo sui giornali oggi! Questo è un dato di fatto, che implica un’educazione, senza contare le altre difficoltà.

Alla fine, però, vorrei dire una cosa sola, e chiudo con questo, perché mi sembra interessante. Si ricollega al discorso sull’estensione della penalità che stamattina ha giustamente messo in campo il presidente Lupo. Questa espansione della penalità, e della penalità carceraria, avviene con strumenti diversi: l’intensificazione della recidiva, l’eliminazione e la restrizione di misure alternative. Il tutto risulta gratis, nel senso che il legislatore presuppone che quello sia un elastico da tirare all’infinito, non costa nulla. Ma come ha giustamente notato un giovane costituzionalista di ingegno, “una strana forma di cultura economica impone al legislatore di coprire con appositi stanziamenti di bilancio ogni spesa prevista dalle sue leggi, ma non i costi che derivano dalla loro esecuzione, in via amministrativa o per opera della giurisdizione”.

Di fronte alla gigantesca domanda di giustizia penale, è tutto gratis. Badate che la sentenza di Strasburgo sulla liberazione degli extracomunitari in carcere ha determinato in Toscana un calo del 10 per cento nelle presenze dei detenuti. E se qualcuno, una volta che il legislatore prevede nuove incriminazioni, nuove fattispecie di reato, gli dicesse: “Caro figliolo, con quale danari pensi di far fronte alle nuove necessità degli uffici, alle nuove necessità penitenziarie? Tira fuori i soldini perché sennò tu non ti puoi permettere questo lusso. Tu hai 42.000 posti e 42.000 sono. Con quelli ti devi misurare, se ne vuoi di più caccia fuori i soldi”. Vedrai che anche la gente comincerebbe a riflettere sulla necessità di un uso estremamente parsimonioso della sanzione penale o, comunque, commisurato ai propri mezzi economici. Non possiamo pretendere di viaggiare con una vettura che non siamo in grado di pagare.

**Emma BONINO**

*Vice presidente del Senato della Repubblica, moderatrice*

Ringrazio i due relatori. Penso che entrambe le relazioni abbiano fornito spunti davvero interessanti.

Passiamo dunque agli interventi, seguendo l'ordine previsto nel programma.



## *Interventi*

**Giuseppe FRIGO**

*Giudice della Corte costituzionale*

La tentazione prima, caro Tullio, dopo il tuo incantevole intervento - da incantatore, perché tu sei un incantatore, lo sei sempre stato - è di quella di buttare via i pochi appunti che mi ero preparato per fare un brevissimo intervento, niente di più, su un tema che è sì cruciale, ma in termini evidentemente alternativi rispetto alla tua prospettiva: quello del fine rieducativo della pena che sta nella Costituzione. Coraggio per coraggio, allora, qualcuno tiri fuori la proposta di togliere questo principio dalla Costituzione. Per quale ragione per anni, anzi per decenni, dobbiamo impegnare la Corte costituzionale a elaborare faticosamente i connotati di questa finalità della pena, se non esiste, se non può esistere, se è una turlupinatura, se è una presa in giro? Io non mi voglio pronunciare anche perché poi, per mia fortuna, mi posso trincerare dietro il *self restraint* che la mia funzione esige. Quindi, pongo degli interrogativi e li passo a voi, che avete l'enorme fortuna di poter continuare a parlare rispetto a chi - è una bella condanna, tutto sommato, per chi per cinquant'anni ha parlato, com'è capitato a me - ora si limita a scrivere delle sentenze o delle ordinanze. Porterò giusto una documentazione di confronto per dire magari cosa ne facciamo di questa giurisprudenza ultradecennale, che comincia nel 1966 e arriva fino a quest'anno. Una giurisprudenza che, passo dopo passo, arriva a questo che viene definito ormai quasi un orientamento costante.

Secondo la Corte, "la finalità rieducativa della pena deve riflettersi in modo adeguato su tutta la legislazione penitenziaria" - cito testualmente - "la quale deve determinare modalità e percorsi idonei a realizzare l'emenda e la risocializzazione del condannato, secondo scelte del legislatore che, pur nella loro varietà tipologica e nella loro modificabilità nel tempo, devono convergere nella valorizzazione di tutti gli sforzi compiuti dal singolo condannato e dalle istituzioni per conseguire il fine costituzionalmente sancito della rieducazione". Questo è il concentrato di una giurisprudenza che comincia dal 1966. E allora, se la "colpa" di questa giurisprudenza sta in quelle parollette della Costituzione, quale migliore scelta che cancellarle? Cancelliamo quelle parole, cancelliamo quella giurisprudenza e ricominciamo daccapo. Provocazione per provocazione, la butto là, qualcuno ci pensi se può andare così. A

meno che non si pensi che, viceversa, il percorso può essere, sia pure con qualche variabile, utilmente fatto progredire.

Sono tanti gli interventi finora previsti e non è il caso di riandare minutamente a tutto questo percorso. Ma quando, nel 1966, la Corte costituzionale ha cominciato ad occuparsi del fine rieducativo della pena, certamente lo ha sottovalutato, in via iniziale, sembrandole di individuare non un risultato ma un'attitudine a conseguirlo, entro un'articolazione che va dalla qualità alla misura della pena e poi soprattutto al modo di eseguirla. Non è un fine unico - è stato aggiunto - però la rieducazione è elemento essenziale. In un primo momento si era parlato della fase esecutiva, quindi di quella che il professor Padovani dice essere stata consegnata tutta all'Amministrazione penitenziaria; io non lo so, posso riandare ai miei cinquant'anni di esperienza forense per dire che, forse, questo giudizio mi sembra eccessivo. Ma su questo punto la diatriba è aperta.

Certamente, quando la Corte costituzionale si è occupata della rieducazione, l'ha definita un elemento essenziale della fase esecutiva della pena. E ancora oggi, dal momento che questa finalità permea la pena a partire dal legislatore che ne deve stabilire i limiti edittali, per andare al giudice che la deve scegliere individualizzandola in rapporto al singolo soggetto, per passare alla sede esecutiva, ecco, dopo avere detto che l'esclusiva del legislatore nella scelta della misura della sanzione non dovrebbe essere toccata, in definitiva, da problemi attinenti alla finalità rieducativa della pena, sta di fatto che la Corte costituzionale si ritrova, ancora oggi, ancora nei mesi scorsi, a fare i conti con questioni di costituzionalità che attengono ai limiti edittali di certe pene, che sono considerate sproporzionate. Faccio un esempio: il sequestro di persona, com'è trattato del nostro ordinamento. La Corte costituzionale si è occupata non più tardi di un mese e mezzo fa di questa questione, perché è prevista una reclusione da 25 a 30 anni, con un minimo di 25 anni di reclusione, che addirittura è superiore al massimo previsto normalmente per i reati. C'è una dialettica interna, c'è un ricorso alla Corte costituzionale proprio su questi punti, quindi in relazione a questi aspetti.

Allora, io dico: è una macchina che gira a vuoto, è un sistema che gira a vuoto? Sono le domande che mi suscitano le provocazioni di Tullio Padovani, che è un amico e un maestro che io stimo e non da oggi. E allora che dire? Occorre riflettere che, però, la pena non è soltanto carcere e allora si può proiettare la finalità rieducativa sulle pene che non sono la reclusione in carcere ma, per esempio, le pene alternative. La Corte costituzionale lo ha affermato: la scelta della qualità e della quantità della pena

alternativa, a sua volta, deve essere ispirata dalla finalità rieducativa della pena.

Ecco, la problematica è certamente aperta. Se il discorso proposto dal professor Padovani è radicalmente di chiusura, allora bisogna chiudere tutto questo; altrimenti bisogna vedere che cosa si può fare per adattare questa forma costituzionale ad una realtà sanzionatoria diversa, che magari escluda il carcere in termini tradizionali o provochi una revisione del sistema.

**Vladimiro ZAGREBELSKY**

*Già giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo*

Credo che il contributo che posso dare io è proprio con riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nell'interpretazione e nell'applicazione che ne dà la Corte europea di Strasburgo. Con questa precisazione, la giurisprudenza di Strasburgo indica - com'è scritto nella Convenzione - il minimo europeo di garanzia sui diritti, nel senso che gli Stati sono non solo liberi, ma anche invitati e spinti ad andare oltre. Ma quando si vede, da parte di un Paese, qui parleremo particolarmente dell'Italia, una violazione continua sistematica di certi diritti, non di tutti naturalmente, allora siamo di fronte ad una violazione di un minimo europeo.

In più, la Corte, nonostante le polemiche che possono esserci rispetto all'una o all'altra sentenza, è anche molto cauta, perché maneggia una serie molto ampia di sistemi giuridici radicalmente diversi. Parlando di processo equo, in particolare, sconta il fatto che parla ad un Continente che conosce il *common law* e il *civil law*, conosce nel penale il rito accusatorio e il rito inquisitorio, le indipendenze varie di pubblici ministeri e giudici sono diversamente disegnate e nessuno di questi diversi sistemi è stato mai dichiarato in sé contrario alla Convenzione, per ragioni evidenti di convivenza in questo mondo di Europa. Ricordo che il Consiglio d'Europa è composto da 47 Paesi.

Quello che interessa alla Corte, di fronte ai ricorsi che sono dei ricorsi individuali, di persone contro uno Stato, è il risultato, qualunque sia l'ordinamento che produce la norma. E vediamo il risultato in raffronto ai diritti che sono elencati nella Convenzione.

Ora, per quel che riguarda particolarmente l'entità del processo, l'Italia, nonostante quello che si sostiene giornalmisticamente o politicamente qualche volta, non si presenta - salvo per un aspetto di cui poi parlerò - in modo particolarmente problematico rispetto ad altri Paesi, anche vicini a noi (non c'è bisogno di andare lontano nel Consiglio d'Europa). Per quel che riguarda il processo penale, dopo la riforma dell'articolo 111 della Costituzione e delle leggi processuali conseguenti, a Strasburgo - che io sappia almeno - si è esaurito il filone, che è stato abbastanza consistente, di ricorsi relativi al fatto che venivano utilizzate per la decisione delle dichiarazioni rese spesso da coimputati o anche qualche volta da testimoni che poi non si presentavano al dibattimento o si presentavano e si avvalevano della facoltà di non rispondere, quindi si sottraevano al contraddittorio sulla prova.

Abbiamo superato questo problema, che era rilevante, anche se i numeri non erano straordinariamente consistenti, ma erano serie le questioni che si ponevano.

Ora nel processo penale rimane aperto, relativamente aperto, il problema della contumacia. Dopo alcune sentenze in relazione a vicende che non riguardavano Strasburgo (Battisti ed altri), dapprima una riforma, a mio modo di vedere, un po' rozza del codice di procedura e poi una sentenza della Corte costituzionale hanno cominciato a rimettere un pochino in ordine la questione della contumacia, ma il problema è ancora aperto. Ma, tolto questo, per quel che riguarda il processo penale l'Italia non vede ricorsi consistenti e significativi.

Dove la situazione italiana è indicata come drammaticamente intollerabile è l'aspetto della durata dei procedimenti, che riguarda soprattutto il processo civile. Nel processo civile ci sono molti ricorsi non perché il processo penale non abbia il problema della durata, ma perché il processo penale non dà luogo spesso a ricorsi, nonostante durate decennali, in quanto il più delle volte l'imputato non ha interesse e magari lui stesso ha contribuito alla durata. E tuttavia il problema della durata riguarda entrambi i procedimenti. Tuttavia, se non ci sono tanti ricorsi per la durata dei procedimenti penali, per interesse di buona parte, non tutti, degli imputati alla durata del procedimento stesso, quello che invece rimane nascosto è l'interesse della parte offesa-parte civile. Rimane nascosto perché nel sistema della Convenzione, per l'applicazione dell'articolo 6, nessuno ha diritto a veder perseguito penalmente il suo avversario, per così definirlo, cioè la persona che può avere cagionato il danno; però, una volta che il procedimento è aperto, la parte offesa diventa parte civile ed è parte nel processo e quindi ha diritto particolarmente alla ragionevole durata.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo negli ultimi anni si è sviluppata chiarissimamente nel senso di trovare tutti gli agganci possibili, soprattutto nell'articolo 6 della Convenzione, per dare rilievo a questa parte nel procedimento penale. Però non c'è dubbio che il problema principale, per come emerge a livello europeo, con sanzioni politiche di vario tipo e quindi sostanzialmente inefficaci, almeno per il momento, riguarda il procedimento civile.

Si è già fatto cenno all'*escamotage* - così qualificato - della legge Pinto, per risolvere in problema all'interno, senza farlo emergere a livello internazionale. Le corti d'appello dovevano provvedere e poi si sono a loro volta intasate di procedimenti per risarcimento dei danni connessi alla ragionevole

durata dei processi. In realtà, all'epoca - eravamo nel 2000-2001 - non era stata una "furbata" nazionale, per da sollevare la Corte di Strasburgo da certe valanghe di procedimenti e anche per nascondere il problema. L'articolo 13 della Convenzione stabilisce che le violazioni dei diritti fondamentali, e la ragionevole durata è uno di questi, debbono essere trattate a livello interno, nel senso che devono essere evidentemente prevenute ma, se si verificano, è a livello interno che ci deve essere il ricorso efficace per constatare se ci sono, naturalmente, e ripararle, rimuoverle. Quindi la legge Pinto, richiesta in realtà dalla Corte, non dall'Italia (sentenza Kudla contro la Polonia, il problema non è soltanto italiano), era un obbligo; però non funziona. Negli ultimi anni, poi, non funziona semplicemente perché il capitolo di bilancio destinato al pagamento dell'indennizzo stabilito delle corti d'appello si esaurisce verso maggio-giugno; questo significa che a Strasburgo ormai ci sono centinaia di ricorsi seriali perché, una volta ottenuta la decisione della corte d'appello e magari, se è il caso, della Corte di cassazione, alla fine la somma non viene pagata o pagata a distanza di anni, il che ci copre di ridicolo ed è il peggio che si può dire per un Paese.

Ciascuna, presa da sola, violazione del diritto ad una ragionevole durata del procedimento, rispetto - si potrebbe dire - alla tortura o ad altre violazioni, tutto sommato non è una violazione gravissima. Può anche darsi che sia vero, ma quando questa violazione diventa strutturale, sistemica, normale - ormai credo che il 70 per cento della cause civili pendenti siano già in violazione - è il Paese che non ha più una giustizia. Con questo mi riallaccio a quel che diceva Di Federico. Tra l'altro, dietro l'inesistenza di giustizia civile non sta soltanto la violazione della ragionevole durata, sta il problema della preminenza del diritto che è nel preambolo della Convenzione europea del diritto dell'uomo, e non c'è preminenza del diritto se non c'è un accesso efficace ad un giudice che decida, evidentemente. Ci stanno poi tanti diritti di natura sostanziale, diritti fondamentali, che non avendo la possibilità dell'accesso al giudice, la singola persona vede violati o non riparati, non riconosciuti. Quindi la situazione a me pare sia molto grave.

Di tutto questo - non posso tacere il mio stato d'animo, avendo preso l'aereo questa mattina presto da Torino per venire a partecipare al convegno - il nostro Parlamento non si occupa e in queste ore anzi si sta occupando di fare il contrario di quello che sarebbe necessario. Questo va detto, per fortuna, essendo un pensionato, posso liberamente esprimermi. Ci sono problemi gravissimi in questo Paese e abbiamo un Parlamento che fa il contrario, oppure non se ne occupa.

Per quel che riguarda il carcere, rispondo in qualche misura riprendendo e proseguendo, insomma, alcune cose dette da Tullio Padovani. C'è questa sentenza Sulejmanovic contro Italia dove la Corte per la prima volta, a mia conoscenza, ma credo che sia così, ha trovato una violazione dell'articolo 3 per il solo fatto del sovraffollamento. La situazione, quella giudicata, probabilmente non era tra quelle più gravi che esistono di fatto in Italia. Normalmente le violazioni vedono, accanto al sovraffollamento, questioni di igiene, di luce naturale, di areazione, malattie, eccetera. Ora, dopo quella sentenza sono già arrivate decine e decine di ricorsi alla Corte di Strasburgo ed è interessante analizzare come essa si sia comportata, non specificamente nei confronti dell'Italia ma in generale, perché il problema è molto diffuso in Europa, a differenza di quanto ha fatto la Corte costituzionale federale tedesca.

La storia di questo tipo di violazione nasce con la sentenza Kalashnikov contro la Russia ormai di diversi anni fa. Questo signor Kalashnikov, ricorrente, era in sovraffollamento e si era preso la tubercolosi. Una situazione drammatica. La difesa che il Governo russo aveva svolto nella causa era di questo tipo: guardate, non crediate che l'abbiamo maltrattato perché ce l'abbiamo con lui, il signor Kalashnikov era di base un truffatore normale, diciamo così. E il Governo russo diceva che quelle erano le condizioni delle carceri, quindi non c'era una discriminazione in danno, tutti erano nella stessa situazione. Solo che all'epoca erano 800.000 i detenuti nella Federazione russa. Allora cos'è successo? La Corte ha affermato la violazione dell'articolo 3, uno degli articoli principali, più gravi, diciamo così, della Convenzione, però la Corte non ha ordinato la liberazione del detenuto, come ha fatto la Corte federale tedesca. E così, finora, la Corte ha fatto anche con l'Italia dove, rilevando una violazione del diritto a non essere sottoposto a trattamento inumano e degradante (non tortura, trattamento inumano e degradante, ma è sempre l'articolo 3), non ha ordinato la liberazione. Potrebbe la Corte di Strasburgo deciderlo? Tutto l'Est Europa è in queste condizioni. La Francia non è in condizioni migliori, anche sotto il profilo dei suicidi e tentati suicidi. Per questo, si parla di "prudenza della Corte", che è una prudenza piena di contraddizioni, perché nel momento in cui afferma una violazione di questa gravità si astiene dal fare il passo che ha fatto in altre materie. Si pensi, per esempio, alla sentenza Assanidze contro la Georgia, in cui un oppositore politico del potere dell'epoca si trovava detenuto senza titolo nelle cantine del Ministero degli interni di una delle regioni autonome e la Corte ha ordinato nel dispositivo la sua liberazione e il detenuto è stato poi liberato. Questo

discorso non è stato fatto finora per quel che riguarda i maltrattamenti di cui parlava Padovani. E' vero che Sulejmanovic è fuori, ma le centinaia di ricorsi che adesso sono pendenti non hanno questa caratteristica.

Concludo il mio intervento con questo dato tecnico della giurisprudenza di Strasburgo, che si lega al fatto che la situazione italiana è purtroppo comune - e forse altrove è anche peggiore - a moltissima parte dei Paesi che compongono il Consiglio d'Europa.

**Carlo NORDIO**

*Procuratore aggiunto di Venezia,  
già Presidente della Commissione per la riforma del codice penale*

È un grande onore essere stato invitato qui e ve ne ringrazio. Ringrazio soprattutto il presidente Pannella. Dei dieci minuti del mio intervento, vorrei impiegarne cinque per dire quali sono le cose che non funzionano e perché non funzionano altri cinque per dire cosa si può fare per farle funzionare.

Prenderò lo spunto dalla parte conclusiva dell'intervento del professor Padovani, quando ha detto, giustamente, che non possiamo far correre un treno se non abbiamo i mezzi per farlo correre. Un po' come dire che non si possono fare le frittate grandi con poche uova, così come non si può fare nessun tipo di prodotto se prima non si fa un'analisi dei tempi e dei metodi di produzione. Questo esame non è mai stato fatto in Italia, da nessun Governo. Non si sono posti il problema di quante uova avessero in frigorifero per conformare l'entità della torta agli ingredienti disponibili, cioè partendo dal *budget* per arrivare al *target*. E nemmeno quello opposto, fissarsi un *target* e sulla base di quello definire il *budget*, cioè le uova da comperare. Si è detto: facciamo così e per il resto vi arrangiate. Fate con quello che avete.

Ma questo non si può fare con le carceri. Se ci sono 40.000 posti disponibili, bisogna adattare il nostro sistema repressivo a 40.000 detenuti, non uno di più; se vogliamo avere più detenuti bisogna prima costruire più carceri. Sembra elementare, ma il genio dell'ovvio, diceva Pascal, è privilegio di pochi: la troppa luce abbaglia e le realtà troppo evidenti confondono.

Tutto questo però dipende - e risalgo un po' più indietro nel tempo - dal fatto che noi abbiamo due codici, il codice penale e il codice di procedura penale, che sono quanto meno strani e bizzarri. Lo è il codice penale, che reca la firma di Mussolini e del Re. Pochi infatti sanno che le sentenze penali sono pronunciate in nome del popolo italiano, ma sulla base di un codice penale, firmato da Benito Mussolini, capo del Governo, e da Vittorio Emanuele III Re d'Italia, capo dello Stato. Già questo vi dà l'idea di quanto sia antiquato il nostro sistema.

Ma quello che è ancora più paradossale è il codice di procedura penale. Benché molto più recente, esso è stato demolito, modificato, integrato dalla Corte costituzionale, dal legislatore e da una serie di interventi cosiddetti a fisarmonica, che hanno ora dilatato, ora ristretto le garanzie, come ha detto stamattina Pannella, a seconda dell'emotività del momento. Si fa una legisla-

zione più repressiva quando, sotto l'onda passionale, si pensa che la sicurezza sociale sia compromessa; si passa a una più liberale, più elastica, quando magari in carcere c'è un suicidio.

E badate bene, che le leggi *ad personam* non sono una prerogativa dei giorni nostri. Tutta la nostra legislazione è una legislazione *ad personam*. I meno giovani di noi ricorderanno che la legge Tortora, la legge Valpreda, la legge Freda, la legge Moro, sono tutte leggi che hanno un patronimico indicante l'elemento emotivo che ha ispirato il legislatore ad intervenire, senza coesione, senza armonia, senza una visione sistematica, in questo corpo legislativo. E ne è uscita un'arlecchinata ingestibile.

Questi due codici, quindi, vanno cambiati. Vanno cambiati il primo perché è vecchio e il secondo perché è contraddittorio. Questo è veramente un aspetto bizzarro: il codice di procedura penale è nato male, dicevo, perché con una scelta politica - giusta o sbagliata che fosse - si è voluto innestare un sistema accusatorio anglo-sassone (cosiddetto alla Perry Mason), su un impianto costituzionale assolutamente incompatibile.

Chiunque infatti abbia una minima esperienza dei codici americano, del Regno Unito, di quello irlandese, neozelandese, australiano, sudafricano, indiano, eccetera, sa benissimo che il sistema accusatorio poggia su alcuni principi fondamentali: la discrezionalità dell'azione penale, la ritrattabilità dell'azione penale, la separazione delle carriere, la distinzione tra *verdict* e *sentence*, tra giudici del fatto e giudice del diritto, la nomina elettiva dei *prosecutors*, eccetera. La stessa giurisdizione di cui noi magistrati parliamo tanto in funzione della sua unità, noi la consideriamo come un tavolo a due gambe, tra pubblici ministeri e magistrati giudicanti; e già questo è un errore perché la giurisdizione, lo *ius dicere*, è o una colonna che sta in piedi da sola, identificandosi con il giudice e basta, oppure è la dialettica che si forma nel contraddittorio dibattimentale e allora è un tavolo a tre gambe che comprende anche il difensore.

Orbene, negli Stati Uniti, in Inghilterra e negli altri Paesi citati questi concetti sono acquisiti come presupposto perché il sistema funzioni. Per di più l'estrema pragmaticità della loro cultura si coniuga e si realizza nei riti alternativi, dove chi patteggia viene premiato e chi non patteggia, se giudicato colpevole, viene punito due volte: perché è colpevole e perché non ha patteggiato. Di conseguenza, l'aver introdotto in Italia questo codice alla Perry Mason senza seguirne i criteri fondamentali, volendolo adattare, si è detto, alla nostra tradizione, è stato come acquistare una Ferrari con il motore della Cinquecento. E la Ferrari si è inceppata.

Tutto questo ha provocato una serie di disastri dei quali abbiamo già sentito parlare stamattina, fino a pochi minuti fa, che si riflettono ovviamente sulle carceri. Perché? Perché la lentezza dei processi che deriva da questo intasamento della giustizia, cioè dalla mancata depenalizzazione e dall'elefantiasi delle procedure in presenza dell'obbligatorietà dell'azione penale, porta i magistrati a fare quello che abbiamo sentito e che continueremo a ripetere, cioè ad anticipare la sanzione al momento della custodia cautelare. Salvo poi tutelarci, anche qui, con una sorta di ipocrisia normativa, secondo la quale la custodia può essere applicata soltanto quando esiste la famosa triade: il pericolo di reiterazione del reato, di inquinamento della prova e di fuga. Ho detto ipocrisia e lo ripeto. Perché a tutti noi pubblici ministeri - io lo faccio da più di trent'anni - è capitato il caso in cui il marito gelosissimo ha ucciso in un impeto d'ira la moglie, si è costituito e ha confessato. Orbene, egli non poteva reiterare il reato perché di moglie ne aveva una sola, non poteva scappare perché si era costituito, e non poteva inquinare la prova perché aveva confessato. Tuttavia nessun giudice avrebbe potuto liberarlo. Il che dimostra che, come retropensiero sia del legislatore che del magistrato, al di là ed oltre questa triade famosa, ne esiste una quarta, la famosa *pound of flesh* di Shakespeare: la libbra di carne del mercante di Venezia, che ciascuno di noi pretende quando si trova davanti ad un reato gravissimo. In una parola, la necessità di placare l'allarme sociale.

Cosa si può fare allora? Molte cose. Prima di tutto occorre arrivare a quel diritto penale minimo di cui tutti parlano e verso il quale nessuno vuol fare il primo passo. Stamattina ho sentito con grande piacere il presidente Lupo dire esattamente queste cose, tuttavia sappiamo che da cinquant'anni a questa parte tutti i Governi e i Parlamenti, sono andati in direzione esattamente contraria. C'è stata una proliferazione legislativa forsennata, schizofrenica, contraddittoria, con una pan-penalizzazione arrivata al parossismo, culminato due anni fa - e per fortuna bloccato all'ultimo minuto - nella proposta di introdurre l'arresto obbligatorio per l'immigrazione clandestina.

Questo punto è sintomatico. Io mi sono trovato costretto, durante un congresso, ad avvertire il Ministro dell'interno delle difficoltà pratiche di questa opzione. Non sta a un magistrato, gli ho detto, discutere la legittimità di questa scelta politica. Ma occorre porsi il problema dell'arrivo a Lampedusa di 300 immigrati clandestini (in realtà poi ne sono arrivati anche 1.000 l'anno scorso), che richiede altrettanti arresti con altrettante convalide entro 48 ore. Sapeva il Ministro cosa significassero mille convalide entro 48 ore? Non lo sapeva!

Professor Padovani, neanche lei forse si era posto questo problema: parafrasando si potrebbe dire *de minimis non curat professor*. Ma noi pubblici ministeri, che abbiamo una mentalità volgarmente pratica e banausica, ci siamo domandati come si potesse e si possa provvedere entro 48 ore alla convalida per mille stranieri arrestati in flagranza di reato. Non hai né i giudici, né gli avvocati, né gli interpreti, né i traduttori, niente! Per fortuna questa proposta è rientrata. Ma la sua stessa elaborazione teorica la dice lunga sul dilettantismo con il quale il legislatore affronta questi problemi concreti.

Allora alcune modeste proposte.

Primo, bisogna arrivare ad una fortissima depenalizzazione e semplificazione delle procedure. Noi abbiamo delle procedure bizantine, che pochi conoscono ma che sono, anche qui vorrei dire, demenziali. Tradurre gli atti nella lingua straniera nei confronti dell'imputato irreperibile, che non sappiamo nemmeno se sia vivo o morto, potrà anche essere una massima espressione di garanzia, ma a me pare una sorta di sterile metafisica dell'intelletto speculativo. Già non ha senso continuare un processo nei confronti dell'imputato irreperibile e una delle proposte che avevamo fatto era proprio quella di sospenderlo. Se poi dobbiamo tradurre nella lingua dell'irreperibile tutti gli atti che lo concernono, o almeno quelli più importanti, ecco un dispendio di energie, di risorse, di persone, di finanze, eccetera, incompatibile con le poche risorse che abbiamo e che invece andrebbero indirizzate verso processi più seri.

Secondo. Vogliamo finalmente estendere le garanzie contro quell'obbrobrio che è la carcerazione preventiva, rendendola realmente l'eccezione dell'eccezione e devolvendo la decisione a un organo collegiale? Da tempo si dice che c'è troppa contiguità tra il pubblico ministero, che chiede la cattura, e il GIP che la concede, perché il GIP sta a due passi dal PM. Non è proprio questo il modo giusto per porre il problema. I miei colleghi stanno a pochi metri da me, tante volte mi hanno dato torto, tante volte mi hanno dato ragione. Il problema è non solo d'immagine, ma anche di vera e propria garanzia sostanziale. Salvo i casi di flagranza, affidare ad un organo collegiale la richiesta di una custodia cautelare - penso a una sezione istruttoria presso la corte d'appello - darebbe una garanzia molto maggiore nei confronti dell'imputato detenuto in attesa di giudizio e soprattutto eliminerebbe tutto quel dispendio enorme dei Tribunali delle libertà, che intervengono quando magari il danno è già stato fatto. Perché è molto meglio evitare che una persona venga incarcerata ingiustamente piuttosto che liberarla dieci giorni dopo.

Terzo. Un'altra cosa che potrebbe essere eliminata è il ricorso per cassazione contro la sentenza di patteggiamento. Noi siamo l'unico Paese al mondo dove il pubblico ministero viene avvicinato dal difensore, che spesso implora di patteggiare con l'articolo 444 del codice di procedura penale; e una volta che ci siamo messi d'accordo e la pena è stata sancita dal giudice, lo stesso difensore ricorre per cassazione, al solo fine di far decorrere i tempi della prescrizione.

Sono pochi esempi, perché mi manca il tempo. Ma queste e altre proposte le abbiamo messe per iscritto assieme a Giuliano Pisapia, attuale sindaco di Milano. Il professor Pisapia assieme al professor Grosso e al sottoscritto è stato, lui e Grosso meritatamente, io immeritadamente, presidente per la Commissione per la riforma del codice penale. Di interessante c'è questo, che le tre Commissioni Grosso, Nordio e Pisapia si sono orientate progressivamente verso una serie di paletti assolutamente condivisi, che ruotano attorno a un concetto: l'entità della pena comminata va diminuita, non va aumentata. Ma quella irrogata dev'essere certa, e soprattutto concretamente eseguita.

L'Italia è un Paese così strano che minaccia pene talvolta stratosferiche: voi sapete che tre furti in tre supermercati diversi commessi da tre ragazzotti, staccando la placca antitaccheggio, fanno rischiare trent'anni di prigione? E' un reato continuato, dieci anni di pena edittale, moltiplicati per tre fanno trent'anni, più di quanto stia rischiando in questo momento il pluriassassino norvegese. È ovvio che di fronte che ad una sanzione comminata in modo così esagerato, il giudice si terrà sempre sulla linea più bassa e che l'esecuzione materiale della pena sarà irrisoria. Chiunque abbia esperienza di Tribunale sa che queste persone vengono condannate ad un anno con la condizionale e non espiano materialmente neanche un'ora di reclusione..

Con la nostra riforma noi diciamo: siano le più miti, e soprattutto siano alternative alle catene e al carcere. Ma siano anche concretamente e immediatamente eseguite.

Concludo. Con il professor Pisapia abbiamo alla fine scritto un libretto, dove abbiamo inserito uno schema di riforme condivise dalle nostre rispettive commissioni che hanno avuto due committenti diversi. La nostra infatti è stata nominata dal Governo Berlusconi-Castelli; quella di Pisapia dal Governo Prodi-Mastella. Poiché siamo arrivati entrambi a conclusioni molto simili, le abbiamo riassunte nello specchietto alla fine del libro. Sono quelle citate prima, e molte altre. Sono a costo zero, e devono esserlo perché soldi non ce

ne sono. Beh, come forse sapete, qualche settimana fa, in attesa della nomina del nuovo Ministro della giustizia, è circolato addirittura il mio nome. La cosa mi ha fatto abbastanza sorridere anche perché a me nessuno aveva chiesto nulla, e io non sono fatto per la politica. Ma sarei lieto se il mio nome fosse stato considerato non per la mia modestissima persona ma per le proposte di riforma manifestate nel libro, e condivise da un avvocato di idee politiche molto diverse dalle mie. Perché, in definitiva, una buona politica della giustizia è ispirata non dalle ideologie, ma dal buon senso. Grazie.

**Carlo Federico GROSSO**

*Professore ordinario di diritto penale dell'Università di Torino*

La presidente Bonino mi ha sollecitato a parlare di un tema molto particolare, che mi è estremamente caro: il tema delle sanzioni penali alternative.

Ormai sono anni che ritengo che la concezione carcerocentrica del nostro codice penale debba essere radicalmente superata, autorizzando ampiamente come pene principali delle sanzioni diverse dal carcere. Caro Nordio, il primo progetto nel quale questa idea ha trovato la sua incarnazione è proprio quello della Commissione che io ho presieduto, idea poi ripresa sia dalla tua Commissione, sia poi soprattutto e ulteriormente enfatizzata dalla Commissione Pisapia.

Vorrei a questo punto fare un passo indietro e ricollegarmi a quanto sentito questa mattina nelle appassionatissime parole di Marco Pannella. La sua idea di fondo è l'amnistia, ovviamente accompagnata dall'indulto. Guai fare un indulto senza amnistia. È stato fatto qualche anno fa ed è stato un disastro, ancora oggi facciamo dei processi assolutamente inutili perché la pena viene estinta dopo aver fatto il processo e quindi avere sprecato tempo e denaro. Ecco, come diceva Pannella, possiamo utilizzare l'amnistia e l'indulto come strumento di riforma di fatto per ottenere lo sfoltimento dei processi e la concentrazione quindi solo su processi importanti, più rapidi e con minore spreco di soldi. È un discorso effettivamente interessante. Però io vorrei partire da questo: ecco il mio discorso, che da un punto di vista pratico può piacermi, viceversa da un punto di vista teorico, come professore di diritto penale un po' anziano e un po' noioso, mi lascia leggermente perplesso.

Io ho sempre percepito l'idea dell'amnistia e dell'indulto come strumenti eccezionali, storicamente in occasione della nascita dell'erede al trono. Però quest'idea, invece moderna, mi ha fatto nascere un'altra suggestione, una provocazione forte. Pensiamo a come è stato utilizzato lo strumento dell'amnistia e dell'indulto nel dopoguerra fino agli anni '60, se mi rammento bene (ma tu, caro Padovani, che hai una memoria sicuramente migliore di me forse ti ricorderai anche prima, durante il fascismo): un'amnistia e un indulto ogni due anni. Perché? Perché era il modo per cancellare di fatto tutti i reati di competenza pretorile, i reati puniti con la pena fino a tre anni che, si sapeva, ogni due o tre anni erano cancellati. Noi professori di diritto penale allora gridavamo allo scandalo! Certo, perché si mettevano fuori molti di coloro mandati in carcere, fino ad un certo punto però, perché i recidivi poi finivano

per andarci, si mettevano fuori, non si condannavano, ma senza condizione, senza selezionare, senza valutare la personalità. Ecco l'errore, dicevamo noi professori. Però l'amnistia e l'indulto avevano un effetto importante sul sistema, quello di sfoltire. Una serie di processi non venivano fatti nemmeno o venivano fatti, magari si iniziavano, ma poi non si procedeva perché tanto si sapeva che sarebbe arrivata la mannaia.

Questo sistema continua a non piacermi e mi domando: allora perché non prendere il toro per le corna? Perché non depenalizzare tutti i reati puniti con una pena al massimo fino a tre anni? Se quello era un modo per sfoltire le carceri ed utilizzare la giustizia penale soltanto per i casi gravi che meritavano un accertamento processuale, allora perché non agire a monte? Spesso si parla di depenalizzazione e molti di noi, io stesso, molte volte diciamo che in fondo si è raschiato il fondo del barile. Sappiamo che in Parlamento - è stato detto molto bene più di una volta in questo convegno - da un lato si dice che bisogna depenalizzare e poi, tutte le volte che si fa una legge speciale, nuova, si prevede una sanzione penale perché la si ritiene più forte: e allora eccoti la sanzione penale! È un discorso un po' schizofrenico da parte del nostro Parlamento. Se noi invece non ragioniamo in termini di massa, possiamo ritenere di cancellare tutte le punizioni la cui sanzione massima non è superiore a tre anni. È una provocazione? Forse, ma potremmo pensarci e a questo punto risolveremmo a monte il problema con una fortissima depenalizzazione. Certo, in questo modo si utilizzerebbero anche dei vantaggi economici non indifferenti, proprio nell'ottica di cui parlava Marco Pannella questa mattina, come aggiustamento dell'amnistia e dell'indulto. Ma interverremmo a monte, con un procedimento radicale e di struttura, che risponde ad una politica criminale che ormai, e lo diceva anche Nordio poco fa, molti di noi professori penali e molti magistrati penali ritengono corrispondere all'esigenza reale del Paese.

Questa potrebbe essere una scelta. La scelta alternativa risponde ad un sistema sanzionatorio penale non più cancerocentrico e partirebbe dalla sanzione del carcere solo come *extrema ratio*, e cioè dall'introduzione di una sanzione alternativa. Allora, se non si ha il coraggio di depenalizzare, si potrebbe comunque prevedere per tutti quei reati, a livello edittale, non più la pena carceraria ma soltanto una pena diversa. Qui adesso non entro nei dettagli: la fantasia potrebbe tranquillamente sbizzarrirsi tra pene interdittive, pene prescrittive ampiamente utilizzate dal progetto Pisapia, la confisca come sanzione principale e via dicendo. Noi potremmo veramente articolare un sistema penale incisivo, con sanzioni diverse dal carcere. In questo modo comunque porremmo le premesse di sistema, di struttura per depotenziare l'af-

flusso nel carcere e quindi diminuire il numero dei carcerati. Questa mi sembrerebbe una linea di politica legislativa assolutamente irrinunciabile.

Qual è una possibile obiezione? È la funzione preventivo-generale, potrebbe dire qualcuno. La pena deve essere una minaccia. E qual è la minaccia maggiore se non quella di dire: “Ti prendo e ti sbatto in galera”? E magari in una galera torturante, come ci diceva questa mattina Tullio Padovani nel corso della sua relazione. Ma siamo sicuri che un carcere, molte volte preda delle sospensioni condizionali della pena, molte volte preda dei benefici - giustissimi per carità - della legge Gozzini e delle leggi che si sono succedute, fa più paura di una pena diversa ma che magari verrebbe applicata inflessibilmente?

Quando noi discutevamo della riforma del codice penale, avevamo l'idea ben chiara: se si abbandona il carcere e laddove si abbandona il carcere, non si deve utilizzare la sospensione condizionale. Se qualcuno è interdetto da una professione, da un'arte, dal contrattare con la pubblica amministrazione, per un mese, due mesi, tre mesi, sei mesi, perché ha realizzato un reato che rientra nell'ambito del tipo di attività di cui si tratta, ebbene gliela fai scontare questa interdizione, non ha senso sospenderla condizionalmente. Ecco, ma allora l'interdizione ad un medico di professare per tre, quattro, cinque, sei mesi è davvero una sanzione meno pesante dal punto di vista dell'intimidazione, della prevenzione generale, rispetto ad una reclusione di otto-nove mesi, coperta inesorabilmente dalla sospensione condizionale? Direi che la risposta è ovvia, certo che fa più paura. Un medico che non può lavorare per sei mesi è molto più preoccupato di subire sei mesi di galera, ovviamente mai scontati.

Ecco, mi sembra allora che nell'ottica di una riforma di struttura si potrebbe delineare un nuovo sistema sanzionatorio penale che tenga ampiamente conto di tutto quelle esigenze concrete e pratiche emerse così bene nel dibattito di questa mattina: sfolire i processi, svuotare le carceri, economizzare, cioè realizzare nella giustizia penale effettive efficienze con riferimento a dati reali. Una riforma seria si può concretare nella limitazione della libertà personale per poi trattare diversamente - o con depenalizzazioni o con sanzioni alternative, che siano di giurisdizione amministrativa o di giurisdizione penale - quei delitti che non raggiungono l'intensità che merita effettivamente di essere sanzionati con la prigione. Se noi seguissimo con forza, decisione e incisività questa linea, probabilmente potremmo porre le premesse di struttura del nostro sistema perché molti degli obiettivi che Pannella e Bonino stanno perseguendo nel loro dibattito culturale potrebbero trovare la loro realizzazione pratica.

**Mauro PALMA**

*Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura  
e dei trattamenti inumani e degradanti*

Vorrei partire con un'annotazione a margine rispetto ad alcune cose che sono state dette e, in particolare, rispetto al richiamo che Vladimiro Zagrebelsky faceva a molte condanne inflitte all'Italia. La nota è la seguente: l'Italia è stata condannata più volte per irragionevole durata dei processi e via dicendo, però in 48 anni di funzione della Corte europea di Strasburgo l'Italia non era stata mai condannata per violazione dell'articolo 3 della CEDU, che è l'articolo - lo ricordo per i non addetti ai lavori - in base al quale nessuno può essere sottoposto a torture né a pene o trattamenti inumani o degradanti. Negli ultimi due anni l'Italia è stata condannata ben cinque volte: tre volte per questioni che attengono al principio del *non-refoulement* degli immigranti e due volte per questioni che attengono alle condizioni dei detenuti. Io credo che questo elemento dovrebbe far discutere, e molto, l'intellettualità italiana. Invece l'assenza di questa discussione e, quindi, anche di un dibattito sulla carta stampata su questo, al limite per sostenere che la tesi che la Corte europea è diventata eccessivamente severa, ci fa anche comprendere perché sia possibile che il nostro sistema detentivo sia diventato quello che è oggi, pur essendo tutti a conoscenza, ma nella complessiva disattenzione generale. Per questo è importante l'incontro di oggi, perché dà una rilevanza istituzionale ad un elemento che socialmente è già noto, già diffuso, però ne attesta la rilevanza, la presa d'atto dal punto di vista istituzionale.

Per quanto riguarda i due aspetti che io voglio toccare, il primo è quello del sistema detentivo che io trovo più grave, dove emblematicamente si realizza la distanza tra quanto è normativamente definito e quanto è poi di fatto attuato. Qualunque sia il significato che diamo al termine rieducazione, se non etica certamente sociale, la Corte costituzionale, con sentenza del 1990, ha affermato che quello della rieducazione è un elemento costitutivo della pena stessa, non è un elemento accessorio. Bene, come può esserci rieducazione alla legalità in un sistema in cui l'esperienza concreta passa attraverso il fatto che le norme sono mere enunciazioni ma non realtà vissuta nella propria quotidianità? Questo non dipende dalla mancata professionalità di chi lavora nel sistema, ma dal fatto che il sistema in sé è diventato il punto di arrivo di una serie di disfunzioni. Le cito semplicemente in un piccolo elenco.

La prima disfunzione riguarda le scelte legislative in ambito penale, che

hanno riservato quel diritto penale cosiddetto mite, o minimo, e via dicendo, a materia di convegni e non certo a scelte legislative. Basti pensare a quanto carcere produce la legislazione in materia di detenzione e consumo di sostanze tossiche o in materia di immigrazione. Non è che non sappiamo quali sono i grandi imbuto legislativi attraverso cui si determina l'affollamento carcerario!

La seconda disfunzione è data dalla scelta di estendere il ricorso alla misura detentiva come misura cautelare. Qui per brevità non voglio entrare nello specifico, ma delle tre caratteristiche richieste dalla legge, quanto meno la prima dovrebbe essere limitata temporalmente (perché la possibilità di attaccare la genuinità della prova diminuisce nel corso del termine); la seconda, quella della fuga, potrebbe essere un'ipotesi riferibile ad altre forme di controllo territoriale; la terza quella prognostica, quella cioè della possibilità di reiterazione del reato, bisogna in qualche modo tenerla bene al riparo da un influsso che su di essa possono avere, anche spesso, alcune campagne mediatiche.

Oltre al meccanismo delle scelte in ambito penale e in ambito di custodia cautelare, c'è poi la terza disfunzione, che attiene al ridotto accesso alle misure alternative. Questo non accade per diminuzione da parte dei magistrati di sorveglianza, ma perché un'alta percentuale di soggetti in carcere - non solo nel contesto italiano ma anche europeo, essendo il mio sguardo rivolto anche a Paesi simili - non sono supportati da una difesa legale adeguata. Trattandosi molto spesso di soggetti deboli (penso soprattutto ai migranti), non accedono alle misure alternative non per mancata volontà nel concederle, ma per situazioni di vario genere, come ad esempio la mancanza di domicilio; anche la riduzione di risorse umane e finanziarie incide. Quando sento parlare di progetti di edilizia carceraria, vorrei che si parlasse immediatamente anche del personale che tali progetti poi li devono gestire, altrimenti costruiamo edifici che poi non vengono nemmeno aperti, come dicevo appunto, nella diffusa disattenzione culturale.

Il mio punto di osservazione in questi anni parte dall'assolutezza del più volte citato articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani ma anche ormai, per i 27 Paesi aderenti, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che è parte del Trattato fondativo della stessa Unione; quindi esiste un doppio vincolo. Ripeto, parlo di absolutezza mentre, come sapete, altri articoli della Convenzione europea in particolari condizioni di eccezionalità sono derogabili; invece l'articolo 3 è inderogabile.

Per anni, come membro italiano e Presidente (ora sono al termine del mio ultimo mandato) del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, ho

cercato e abbiamo cercato di esaminare l'ottemperanza dei Paesi membri ai doppi obblighi, cioè all'obbligo negativo di non torturare, di non infliggere maltrattamenti o trattamenti contrari al senso di umanità, e anche all'obbligo positivo di indagare adeguatamente tutti i casi di maltrattamento per individuare in maniera preventiva quegli elementi a rischio che possono degenerare appunto in maltrattamento, ma anche - terzo elemento - l'obbligo di rimuovere, con delle politiche positive, le cause che determinano una situazione che il Comitato o a volte la Corte hanno definito come contrarie all'articolo 3. Anche questi aspetti rappresentano degli obblighi per gli Stati ma nella situazione italiana noi ci troviamo molto spesso a ripetere, quasi testualmente e di visita in visita, le stesse raccomandazioni.

Vorrei concludere con un'osservazione soltanto. Proprio la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che ha quindi un'elaborazione più recente, dà una collocazione specifica agli articoli, laddove gli articoli della Convenzione europea sui diritti umani sono in lista, uno di seguito all'altro. E l'articolo 3 nella Carta dei diritti fondamentali, che ha la stessa formulazione testuale nella Convenzione europea dei diritti umani, è posto sotto il capitolo della dignità. Ora, questo capitolo ci ricorda l'obbligo forte del rispetto della dignità della persona, l'obbligo forte - per citare il nostro buon Beccaria - secondo cui: "Non vi è libertà ogni qualvolta le leggi permettono che in alcuni eventi l'uomo cessi di essere persona e diventi cosa". Il "diventare cosa" è l'attacco alla dignità delle persone.

Voi sapete bene che ci sono quanto meno due tendenze tra chi vede la dignità come un bene innato, configurante la persona stessa, e chi vede la dignità come un elemento da riconquistare e costruire attraverso azioni positive, che in qualche modo vadano a compensare quel tantum di dignità perso con la commissione del reato. Ma, comunque la si metta, sia nel senso - chiamiamolo così - statico del concetto innato di dignità, sia nel concetto dinamico, quello che non è possibile è che le persone siano meramente contenute in un luogo, spesso in condizioni non accettabili anche dal punto di vista delle vivibilità spicciola, senza che esista un progetto responsabilizzante per le persone stesse, senza che esista un'ipotesi riabilitativa.

In molti sistemi europei che in questi anni mi è capitato di vedere, ispezionare, valutare, quello che si sente venir meno è proprio quest'idea progettuale, in Italia in maniera particolare. Ma questa capacità di saper riprogettare attorno al carcere, di saper riresponsabilizzare le persone, deve andare di pari passo con la capacità di saper garantire ai detenuti le minime condizioni di vivibilità e di decenza.

**Antonio BULTRINI**

*Professore di diritto internazionale dell'Università di Firenze*

Permettetemi innanzi tutto di ringraziare i radicali per avermi invitato a questo importante incontro, ne sono sinceramente onorato.

Comincio il mio intervento con una domanda banale ma importante: che cosa succede a livello internazionale quando si accerta la responsabilità di uno Stato per la violazione dei suoi obblighi in materia di tutela dei diritti umani? Mi riferisco, ad esempio, alle condizioni di sovraffollamento in carcere, all'esposizione sistematica di un detenuto al fumo passivo, alle condizioni degradanti di detenzione di un minore straniero in un centro per richiedenti asilo o, ancora, a quando si lascia alle autorità interne un margine di discrezionalità troppo ampio, che rischia quindi di sconfinare nell'arbitrio. Qualche anno fa, in occasione di un seminario pubblico, un funzionario di un Paese europeo si pose un quesito analogo e, presumo in buona fede, si rispose che non succede niente. Oggi una risposta così negativa corrisponde sempre meno alla realtà, nonostante una persistente fisiologica debolezza dei meccanismi internazionali. Per quanto scontato possa sembrare, e dunque è utile ripetercelo, uno Stato che commette una grave violazione dei diritti umani non solo è meno umano e civile di quanto pensa di essere o vorrebbe essere, ma appare anche meno umano e civile in particolare di fronte ad una società civile internazionale, sempre più organizzata, attenta e sensibile a tali tematiche.

L'impatto sull'opinione pubblica internazionale, difficile da misurare ma reale, è di particolare rilievo con riferimento ai meccanismi di controllo delle Nazioni Unite, dato che questi possono contare su strumenti tecnici di pressione sugli Stati relativamente deboli. La Corte europea dei diritti dell'uomo, invece, è un po' meno debole, non solo per la sua natura giudiziaria, ma anche perché è dotata di uno specifico meccanismo di controllo dell'esecuzione delle sue sentenze, che ne fa un *unicum* nel panorama della tutela internazionale dei diritti umani. Com'è noto, le sentenze definitive della Corte europea sono obbligatorie e il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa è incaricato di sorvegliarne l'esecuzione.

Meno nota è la possibilità per le associazioni, i partiti politici o, ancora, le stesse istituzioni nazionali che abbiano competenze di tutela dei diritti fondamentali di assistere dall'esterno il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel suo importante lavoro di controllo dell'idoneità delle

misure adottate dallo Stato per adempiere pienamente la sentenza di condanna della Corte. L'articolo 9 del Regolamento del Comitato dei ministri sul controllo dell'esecuzione delle sentenze riconosce infatti al Comitato dei ministri la possibilità di ricevere comunicazioni circa l'esecuzione di una sentenza, non solo - com'è naturale - dalla vittima, ma anche da parte di quegli altri soggetti che ho menzionato. Questa possibilità, in effetti, ha cominciato ad essere realmente sfruttata solo negli ultimi due o tre anni, ma consente di uscire dal triangolo vittima-Governo condannato-Comitato dei ministri e permette un controllo allargato e pubblico su quanto un Governo va predisponendo per adempiere una sentenza di condanna della Corte europea, mettendo quei soggetti istituzionali e non governativi che ho citato prima in condizione di interagire direttamente con il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Le occasioni per utilizzare questo strumento con riferimento all'Italia non mancano. Ve ne do subito un esempio: mi riferisco al caso Sulejmanovic che è stato ripetutamente citato quest'oggi. Misure individuali in questo caso non sono più necessarie, dato che ancor prima della sentenza della Corte europea il ricorrente era già stato rimesso in libertà, ma la vicenda pende tuttora a Strasburgo per quanto riguarda la valutazione delle misure generali adottate o in corso di adozione da parte delle autorità italiane. Il Comitato dei ministri attende ulteriori chiarimenti, in particolare, con riferimento ai rimedi di cui dispongono gli interessati, ossia le persone che si trovano in una situazione analoga a quella in cui si era trovato Sulejmanovic, per contestare innanzitutto a livello interno le condizioni della loro detenzione. Ma i chiarimenti attesi a Strasburgo - elemento non meno importante - riguardano anche il modo in cui le autorità italiane competenti vigileranno sull'effettiva attuazione delle misure che il Governo italiano ha annunciato.

Attenzione, però: al caso Sulejmanovic bisogna aggiungere un'altra importante sentenza, adottata poco meno di un anno e mezzo fa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Maiorano e altri, perché questo è l'altro risvolto di cui ancora non si è parlato dal punto di vista della tutela dei diritti umani. Nel caso Maiorano e altri l'Italia è stata condannata addirittura per violazione del diritto alla vita, in quanto le autorità competenti avevano incautamente permesso ad Angelo Izzo - uno dei massacratori del Circeo - di continuare a beneficiare di misure alternative alla detenzione, cosa di cui Izzo approfittò per compiere un duplice omicidio. Abbiamo una situazione quasi schizofrenica in cui, da un lato, molte persone che stanno in carcere ci stanno magari in condizioni critiche quando questo non è necessario e poi si lascia in

circolazione un soggetto davvero pericoloso che invece andrebbe sottoposto a misura di detenzione!

C'è poi un'altra dimensione da considerare: quella sempre più importante del giudice nazionale e, segnatamente, delle Corti supreme o di cassazione e costituzionali. Negli ultimi anni si è assistito ad un fenomeno straordinario, che è andato intensificandosi. In vari sistemi nazionali i giudici interni, sia comuni che costituzionali, appaiono sempre meno come interlocutori distanti nel dialogo con il diritto internazionale, in particolare con il diritto europeo dei diritti umani, e sempre più invece come interlocutori attivi e collaborativi. In altre parole, i giudici interni di diversi Paesi stanno interiorizzando - se mi si passa il termine - le norme di origine internazionale sui diritti umani. Grazie alla ricchezza della loro esperienza e all'efficacia degli strumenti di cui dispongono, i giudici interni contribuiscono a conferire alle norme di origine internazionale quella forza di cui in una certa misura esse sono per loro natura prive.

In questo contesto non posso non sottolineare la portata della sentenza della nostra Corte costituzionale n. 113 del 4 aprile scorso, con cui è stata dichiarata l'illegittimità dell'articolo 630 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo quando ciò sia necessario per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. La sentenza della nostra Corte costituzionale trae origine da un caso che ha avuto un *iter* molto tormentato a Strasburgo, il caso Dorigo. Il signor Dorigo ha scontato una lunga pena detentiva che gli era stata inflitta in esito ad un processo che, secondo il meccanismo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non aveva rispettato i diritti della difesa e fu rimesso in libertà solo dopo che la Corte di cassazione ebbe dichiarato l'ineseguibilità del giudicato, in seguito all'accertamento del meccanismo di Strasburgo della violazione delle regole dell'equo processo nel procedimento da cui quella detenzione era derivata.

A questo riguardo - e tornando di nuovo, prima di concludere, nel campo delle condizioni della detenzione - è interessante richiamare ancora una volta quello che appare come un *obiter dictum* del Tribunale costituzionale federale tedesco nella sentenza di appena qualche mese fa che è stata già citata. La sentenza riguardava in realtà l'impossibilità per un detenuto di ottenere assistenza legale per chiedere il risarcimento dei danni, dal momento che lamentava di aver subito delle condizioni disumane in carcere e, nell'*obiter dictum*, il Tribunale costituzionale tedesco si è posto la questione se l'esecu-

zione della pena detentiva non vada interrotta o rinviata qualora le condizioni in carcere risultino inumane o degradanti. Si tratta di una prospettiva radicale adottata anche e in modo più incisivo dalla Corte suprema degli Stati Uniti, com'è stato ricordato questa mattina, naturalmente in un contesto tecnico-giuridico molto diverso. Ma la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco ha se non altro il merito di cominciare a porre il problema di quali più incisive misure di rimozione delle condizioni di detenzione inumane o degradanti possano essere adottate da parte dei giudici interni.

Spero, in conclusione, di essere riuscito a dimostrare che in realtà succede o può succedere molto in seguito all'interazione fra i meccanismi internazionali e i sistemi interni. Mi auguro, tuttavia, di essere stato altrettanto chiaro sul fatto che non è più immaginabile che a livello interno si attendano passivamente gli effetti per loro natura incompleti del lavoro e dei meccanismi internazionali e che i meccanismi internazionali produrranno tanto meglio i risultati per cui sono stati concepiti quanto più gli attori interni - rilevanti soggetti istituzionali, parlamentari, organizzazioni non governative e non ultimi i *media* - si accosteranno e contribuiranno fattivamente al loro lavoro.

**Filippo BERSELLI**

*Senatore, Presidente della Commissione giustizia del  
Senato della Repubblica*

Un saluto e un ringraziamento a coloro che hanno promosso queste due giornate che ruotano attorno alla situazione carceraria nel nostro Paese; e un saluto, ovviamente affettuoso, alla collega Giulia Bongiorno, presidente della Commissione giustizia della Camera dei deputati. Saluto anche la senatrice Gallone e la senatrice Allegrini.

È stato prima evocato Cesare Beccaria. Ecco, voglio proprio iniziare il mio intervento ricordando che Cesare Beccaria diceva che le pene non devono essere disumane, ma devono essere certe. Purtroppo nel nostro Paese le pene non sono certe, ma sono disumane. Quali sono le soluzioni al problema delle carceri che scoppiano? Possono essere di carattere congiunturale o di carattere strutturale. Di carattere congiunturale sono, ad esempio, quelle soluzioni che in passato sono state adottate nei tanti provvedimenti di amnistia o di indulto che si sono succeduti. Anche a seguito dell'ultimo provvedimento di indulto, però, dopo qualche anno la popolazione carceraria nel nostro Paese è ritornata ai medesimi livelli precedenti l'indulto. Oppure possono essere di carattere strutturale, ed io personalmente propendo per questi. Si possono costruire nuove carceri. Teniamo presente che le carceri italiane risalgono - e il dottor Franco Ionta lo sa - al Settecento, all'Ottocento e sostanzialmente alla prima metà del Novecento; sono pochissime le carceri costruite nella seconda metà del Novecento. Si tratta di carceri assolutamente inadeguate ad ospitare i detenuti, tutte le carceri italiane: io sono di Bologna, si parla ogni tanto della Dozza, la situazione di Bologna è analoga alla situazione di altre strutture carcerarie italiane. Non c'è neanche differenza tra Nord e Sud; mi è capitato di visitare la civilissima Bolzano, il carcere di Bolzano è uno scandalo eppure è a Bolzano. Quindi non ci sono differenze tra Nord e Sud per quanto riguarda la situazione drammatica delle carceri.

Dicevo che si possono costruire nuove carceri. Si riesce così a risolvere il problema? A mio avviso no, non si riesce a risolvere il problema, perché i tempi per la realizzazione delle carceri sono lunghi. Inoltre, costruire nuove carceri o aumentare i padiglioni costa molto e non ci sono le risorse e, comunque, non si riesce a tenere dietro al *trend* in aumento della popolazione carceraria. Si può invece intervenire per cercare di ridurre la popolazione carceraria. Ma come? In molte strutture carcerarie più della metà dei detenuti sono stranieri. E allora bisogna aprire i canali con i Paesi di origine, bisogna

fare degli accordi bilaterali per ridurre il numero degli stranieri che vengono clandestinamente nel nostro Paese. Chi entra come clandestino e non ha casa, non ha lavoro, non ha assistenza sociale e quindi non ha nessuna prospettiva, prima o poi va purtroppo ad ingrossare le file della criminalità comune o organizzata. Cosa diversa per quelli che sono regolari, che si trovano nella medesima condizione degli italiani, commettono la stessa percentuale di reati che commettono i nostri connazionali. Indubbiamente il problema degli stranieri è un problema rilevante e quindi occorre ridurre l'afflusso dei clandestini nel nostro Paese, in base ad accordi bilaterali che sono già stati fatti e fare altri accordi perché coloro che vengono condannati nel nostro Paese possano scontare la pena nei loro Paesi di origine.

Inoltre, il 40 per cento dei detenuti in Italia rappresenta detenuti in attesa di giudizio (vi ricordate il film di Alberto Sordi "Detenuto in attesa di giudizio"?). O sono detenuti in attesa di giudizio di primo grado, o condannati in primo grado ma non ancora in appello, o condannati in appello ma non ancora colpiti da una sentenza definitiva. Ripeto, sono il 40 per cento: alla faccia del principio costituzionale che prevede una presunzione di non colpevolezza!

Nella prima dichiarazione fatta dal nuovo Ministro della giustizia c'è un riferimento proprio a questo specifico tema. Perché avviene questo? Siccome non c'è la certezza della pena, parecchi magistrati pensano: intanto ti ho beccato, ti metto in galera, ti faccio anticipare una pena che poi alla fine non dovresti scontare. Ecco, questo è un intervento che si può fare certamente richiamando la completa osservanza di quello che prevede il nostro codice di procedura penale. E, come sappiamo, non soltanto ci deve essere la gravità del fatto e gli indizi devono essere precisi e concordanti, ma ci devono essere anche il presupposto del pericolo attuale e concreto di inquinamento probatorio e il pericolo di fuga. Non voglio aprire polemiche, però i giornali sono stati pieni di notizie di quei due parlamentari - uno del centro-destra e uno del centro-sinistra - che l'autorità giudiziaria voleva mettere in carcere: uno è in carcere, l'altro è fuori. Mi sono guardato un po' le carte e vi posso assicurare che, al di là della gravità del fatto che non mi interessa, mi sembra che sia in un caso che nell'altro mancassero in modo clamoroso il pericolo concreto e attuale di inquinamento probatorio e il pericolo di fuga; tant'è che uno dei due, per il quale è stata concessa l'autorizzazione all'arresto, è finito in carcere. Questa è la regola per tutti i cittadini, non soltanto per i parlamentari. Basterebbe quindi osservare con scrupolo quello che prevede il codice, lasciando la custodia cautelare in carcere come soluzione residuale estrema,

mentre ci potrebbe benissimo essere il provvedimento degli arresti domiciliari che garantirebbe la sicurezza della collettività e, nello stesso tempo, ridurrebbe il numero dei detenuti nel nostro Paese.

Ci sono troppi reati nel nostro Paese. È colpa anche nostra, cara Giulia, di tutti noi parlamentari che, non dico quotidianamente, ma spesso indulgiamo nell'approvazione di norme che prevedono ulteriori sanzioni penali di carattere detentivo. Dobbiamo, secondo me, tutti, maggioranza e opposizione, assumere un atteggiamento responsabile: così non si può andare avanti nel modo più assoluto.

Anche in questo caso prendo spunto dalle prime dichiarazioni del nuovo Ministro della giustizia per dire che dobbiamo affrontare un piano serio, concreto e responsabile di depenalizzazione dei reati meno gravi e che destano minore allarme sociale, sostituendo la sanzione penale detentiva con sanzioni di carattere amministrativo. Lo dicevo prima ad alcuni giornalisti: vi ricordate quando viaggiare senza copertura assicurativa costituiva reato? La gente era abbastanza indifferente, violava la norma, tanto poi difficilmente la pena sarebbe stata scontata. Da quando è stata sostituita con la pena amministrativa e soprattutto con il ritiro della patente, questa contestazione amministrativa aveva e ha certamente un effetto dissuasivo molto maggiore di quanto non avesse la sanzione detentiva.

La proposta che io faccio è quella di introdurre, al posto delle sanzioni penali detentive per i reati meno gravi e che destano uno scarso allarme sociale, la sanzione amministrativa pecuniaria elevata. Insisto su quest'ultimo punto perché noi sappiamo che la sanzione amministrativa può essere oggetto di oblazione con la metà del minimo o con il terzo del massimo, quindi se prevediamo una sanzione amministrativa senza minimo diventa soltanto una bandiera che sventola ma non ha nessun effetto dissuasivo; se la sanzione amministrativa ha un minimo basso, certamente e parimenti non ha un effetto dissuasivo. Invece se prevediamo delle sanzioni amministrative con un minimo elevato e accompagnato magari dalla sospensione della patente o dal ritiro del passaporto, io sono convinto che un processo di depenalizzazione che fosse finalizzato a questo avrebbe certamente un serio effetto dissuasivo e anche deflattivo per quanto riguarda la popolazione carceraria.

Sono riforme che non costano nulla, sono a costo zero. Ci vuole però un'assunzione di responsabilità politica e bisogna soprattutto adottare iniziative del genere in modo *bipartisan*, con un'intesa tra maggioranza e opposizione.

Poi ci sono degli istituti che funzionano bene nel processo minorile. La messa alla prova funziona benissimo; l'irrelevanza del fatto; il perdono giudiziale. Io non vedo perché dobbiamo inventarci qualcosa che non c'è nel nostro ordinamento giuridico, cerchiamo di recepire dal processo minorile quegli istituti che funzionano nel processo minorile e che potrebbero certamente portare, da un lato, ad un effetto dissuasivo di coloro che commettono i reati, ma dall'altro ad una riduzione della popolazione carceraria.

Per concludere, io sono favorevolissimo a interventi di carattere strutturale che possono valere per oggi, ma valgono anche per il futuro. Sono molto meno disponibile ad interventi di carattere congiunturale, che affrontano e risolvono il problema per l'oggi, ma lo lasciano aperto per il domani e per il dopodomani.

E concludo rinnovando l'invito - come dicevo all'inizio - ad osservare anche quello ci invitava fare Cesare Beccaria: a prevedere pene assolutamente certe, ma anche non disumane. Nel nostro Paese, ripeto, le pene non sono certe, ma sono abbastanza disumane.

## Giulia BONGIORNO

*Deputata, Presidente della Commissione giustizia della Camera dei deputati*

Innanzitutto, grazie per questo invito. Credo che il doppio ruolo che a volte viene contestato a chi è al contempo avvocato-parlamentare e avvocato-Presidente della Commissione giustizia presenti sicuramente dei vantaggi. Ad esempio, presenta il vantaggio dell'angolo di visuale dal quale si vedono alcune cose, nel senso che essere comunque avvocati e continuare ad esercitare la propria professione consente di calpestare quella polvere nei tribunali che fa sì che poi, quando si entra nel Parlamento, non si dimenticano i problemi concreti.

Sono parlamentare dal 2006, non sono tantissimi, ma un po' di esperienza politica l'ho fatta; prima ero componente della Commissione giustizia, poi in questa legislatura ne sono diventata Presidente. Quello che a me ha colpito in questi anni è proprio la distanza che esiste tra quella polvere che calpesto nei tribunali e quello di cui vado discutendo ogni giorno in Commissione. E, devo dire la verità, questo mi è capitato sia quando ero componente con il Governo Prodi, sia adesso che sono Presidente con il Governo Berlusconi. Esiste, cioè, una sorta di divaricazione assoluta tra alcune emergenze della giustizia che chi, come il presidente Spigarelli e come me, calpesta ogni giorno questa famosa polvere avverte e quello di cui io discuto nell'ambito della mia Commissione. Tutto questo credo ci debba far riflettere perché, ad esempio, i temi di cui oggi si parla e si discute in realtà non sono stati tanto affrontati in Commissione in questi anni.

E perché non affrontiamo questi temi? Credo che voi da me vi aspettiate anche una risposta di tipo politico. Ebbene, secondo me, in Commissione giustizia non li affrontiamo perché siamo occupati a fare altro. Se dovessi misurare il tempo che abbiamo impiegato per la discussione di una serie di leggi, alcune delle quali ho anche votato, come il lodo Alfano, effettivamente verrebbe fuori un impiego del tempo che effettivamente assorbe tantissimo per quelle leggi. Guardate, io sarei anche pronta a parlarvi della bontà di alcuni aspetti di leggi che devono tutelare il premier o del lodo Alfano, che ha tremila ragioni per essere fatto, eccetera; però poi in questa legislatura passo sempre per le mie posizioni critiche sulla giustizia. Ma io sono sempre stata critica non tanto per quello che è stato fatto, quanto per quello che non abbiamo fatto. Secondo me, se si fa una legge che tutela il *premier*, come ci può essere in altri Paesi, può piacere o non piacere, ma quello che è inaccet-

tabile per la collettività è che non ci si occupi completamente di loro. I problemi che giustamente Pannella ha sollevato sono problemi di cui noi non ci occupiamo, e non lo facciamo in parte veramente per mancanza di tempo, poiché ci occupiamo di altro. Ora alle spalle di Pannella c'è Rita Bernardini, che in Commissione ogni momento si alza e parla di carceri: ma è l'unica, isolata; altrimenti restano argomenti non affrontati.

Nella mia Commissione, non siamo riusciti a formare nemmeno il Comitato carceri, non ci si riesce. Prima ho cercato di farlo io, poi ho chiesto di farlo. Questo perché? Perché comunque sembra un argomento distante e questo mi fa anche capire perché poi quando ci sono votazioni politiche la gente si sente un po' lontana da noi.

Sempre da avvocato, faccio un'altra riflessione: mi sono resa conto che, quando vado a trovare in carcere qualche mio assistito (ho iniziato la mia attività nel 1989), in realtà non sono mai andata a trovare un condannato in via definitiva. Tutti i detenuti che io vado a trovare sono in custodia cautelare! E allora, delle due l'una: o sono bravissima e tutti i miei assistiti vengono sempre assolti, oppure, non essendo questa l'ipotesi, effettivamente la custodia cautelare - a mio avviso, ma lo si nota anche empiricamente - è usata in maniera spropositata. Questo è soprattutto l'aspetto sul quale, secondo me, ci si deve concentrare, non dico per risolvere, perché forse è un verbo eccessivo, ma comunque per alleviare uno dei problemi dell'affollamento delle carceri.

Ci troviamo di fronte ad una giustizia un po' capovolta: in carcere non abbiamo definitivi, ma solo detenuti in custodia cautelare. In convegni come questo vedo tantissime belle idee, sono qui da un paio d'ore e credo che difficilmente si possano trovare obiezioni ad una delle idee che sono state esposte. Chiunque ha parlato ha detto delle cose talmente condivisibili che anzi l'obiezione sarebbe: e allora perché non le fate? Quello che sfugge alla gente è spesso proprio la risposta a questa domanda. Perché non fare una serie di cose che si potrebbero fare? Il tema è quello che vi ponevo prima. Secondo me, è uno solo: è necessario che ci sia una volontà politica. Noi in questa sede possiamo prendere quello che hanno detto Grosso, Padovani o Berselli e arrivare a stilare ora un documento, ma se poi rispetto a questo documento non c'è un qualcosa che lo fa camminare è inutile che lo condividiamo. Allora, il problema serio è di volontà politica, di scelta precisa di fare le cose.

Quando, ad esempio, rispetto all'invito del Presidente della Repubblica, che spesso parla di riforme condivise, alcuni obiettano che è difficile che la destra condivida quello che dice la sinistra e che alla fin fine magistrati

e avvocati non troveranno mai soluzioni, che queste sono utopie e che non ci saranno riforme condivise, ebbene io rispondo che basterebbe mettere veramente per iscritto quello che abbiamo detto oggi e voglio vedere chi non sottoscrive pressoché tutto! Però, ripeto, la mia parte politica parla adesso ma è una cosa che noto con amarezza, con grande amarezza, da tempo. Attenzione, non lo dico ora che sono all'opposizione, perché io sono stata - e me lo dicono tutti - un po' critica anche quando stavo in maggioranza. Quando Fini ha portato Alleanza Nazionale dentro il Partito della libertà, l'unico motivo di attrito in quel momento tra Berlusconi e Fini era la Bongiorno che era in contrasto con le intercettazioni. Io in questa legislatura sostanzialmente sembro quasi essere diventata una giustizialista, perché - si dice - freno qualsiasi cosa. Certo che freno! Se da un lato in Parlamento facciamo il processo breve e dall'altro facciamo il processo lungo, se qualcuno non frena forse abbiamo qualcosa di schizofrenico. Quindi non è che c'è la volontà di frenare oppure io mi diverto. Quando io ho frenato le famose intercettazioni, che sembrava quasi che avessi voglia che tutti mi ascoltassero al telefono, io le frenavo perché mi rendevo conto che per avere un risultato devi riuscire a fare una legge in un perimetro che poi sia condiviso da tutti. Le intercettazioni vanno ridotte drasticamente, perché i PM devono essere controllati dai giudici, ma se le annulli totalmente poi tanto è una legge che dura tre mesi e poi diventa illegittima costituzionalmente.

In tutto ciò che si è sempre detto che ho frenato io ho cercato esclusivamente di riportare nei limiti dell'accettabile una serie di cose per raggiungere dei risultati, perché quando si tende ad esagerare poi non si va da nessuna parte. Questo lo rivendico perché io sono favorevole alla riduzione delle intercettazioni, favorevolissima, e se per le intercettazioni volevo il collegio figuriamoci se non voglio il collegio per le misure cautelari! Io rivendico che sono ontologicamente garantista, rivendico che voglio la famosa riforma costituzionale di Spigarelli, che evidentemente il Governo non so quanto voglia visto che è stata presentata dopo due anni e mezzo. Per cui, state attenti da un lato agli annunci e dall'altro lato alle cose concrete. Quello che io voglio trasmettervi è, secondo me, proprio l'unico messaggio: è inutile che ci riuniamo e troviamo tutte queste belle soluzioni se poi non c'è chi le porta avanti.

Detto questo, vengo al tema specifico. Leggo nel titolo dell'introduzione - io stavo votando e quindi ovviamente non ero presente all'intervento di Pannella - di amnistia come preconditione delle riforme. Premesso che ovviamente, quando si parla di carceri, casomai il problema di solito si

collega all'indulto più che all'amnistia. Anche qui, andando in contrasto con la mia posizione di avvocato, io ho votato contro l'indulto, perché ritenevo che l'indulto non potesse assolutamente risolvere la questione. Ho votato contro e poi alla fine credo di aver avuto ragione a votare in quel modo. Sono concettualmente convinta che non possono essere l'amnistia o l'indulto una precondizione; provvedimenti di questo genere possono far parte di qualcosa di più grande, che però deve venire prima. In altre parole, se c'è quel traghetto che vi dicevo prima (il traghetto che dice che quello che ci stiamo dicendo oggi poi diventa legge), se si vogliono fare davvero le riforme; se cominciamo davvero a fare quello che ci siamo detti sulla depenalizzazione e tutto quello che è stato proposto, se a questo poi aggiungi un'amnistia allora ha senso; altrimenti l'amnistia può diventare un danno, perché diventa la giustificazione di tutto. Con l'amnistia noi cosa facciamo? Leviamo dai guai per qualche tempo il problema della lentezza dei processi, ma non portiamo soluzioni. Invece occorre aprire prima il famoso tavolo delle riforme condivise, che sono tutte fattibili, perché io questo voglio dire: non è vero che fare riforme condivise è un'utopia, dipende solo se è una volontà che si porta avanti o meno. Se si fanno le riforme condivise e, quindi, si modificano una serie di norme del codice di procedura penale, se si introducono sanzioni alternative, eccetera, a quel punto ha senso fare l'amnistia.

Tuttavia, sotto questo profilo ho grandi perplessità, perché se oggi devo registrare che sul processo lungo si mette la fiducia e se tutti affermano che il più grande problema dell'Italia è quello della lunghezza dei processi, io continuo a dire - io che calpesto la polvere del tribunale - che quella polvere non viene considerata in questo momento nelle Aule parlamentari. Questa è la verità. Il giorno che quella polvere entrerà qui e cioè il giorno che tra le priorità del Paese ci sarà anche quello che noi vediamo nei tribunali, allora sarò la prima a dire sì a tutto e non sarò più quella che sembra che vuole frenare. Allora, sarò la prima a fare la riforma costituzionale, la separazione delle carriere, persino l'amnistia. Però la volontà politica ci deve essere, deve essere la volontà politica, una volta tanto, di non occuparsi di uno, ma una volta tanto di prendere quello che è stato detto e sottoscriverlo. In quel caso metterò la mia firma per prima.

**Valerio SPIGARELLI***Presidente dell'Unione delle camere penali*

La polvere sta soprattutto, a mio modo di vedere, sul tavolo delle riforme più ancora e prima che sulle vie dei tribunali.

Vorrei dare atto a Marco Pannella - come hanno già fatto in tanti - che questa è l'ennesima occasione in cui si dimostra che la politica può fare politica, può far ragionare assieme e può portare dei contributi; però vorrei farlo in maniera non rituale perché penso che il peggiore insulto a Marco Pannella sarebbe rivolgersi a lui in maniera rituale.

Devo anche dire che ho sentito molti discorsi condivisibili in questa sala, per cui sono preoccupatissimo: ogni volta che le analisi sono convergenti sfumano poi nell'orizzonte delle cose che si condividono, forse, che si evocano, sicuramente, ma che poi non si fanno quasi mai.

Intanto, per dirne una e ricordare quello che abbiamo fatto in quest'ultimo periodo come avvocati, noi abbiamo deciso di fare quello che Pannella ha praticato spesso e volentieri nel corso del tempo, cioè non parlare ma agire.

Per questo motivo anche noi abbiamo fatto - ed è stata la prima volta - un digiuno a ripetizione in appoggio alla lotta non violenta di Marco Pannella sulla situazione del carcere nel nostro Paese; dall'inizio dell'anno e con una cadenza quasi settimanale abbiamo denunciato per quella che è lo scandalo democratico del carcere. I morti in carcere, i suicidi in carcere e le condizioni del carcere sono uno scandalo nazionale. L'abbiamo detto ma non siamo più rimasti soltanto sul piano delle analisi.

Ho sentito - sia pure da Radio radicale, perché sono arrivato in ritardo - i discorsi del primo presidente della Corte di cassazione Ernesto Lupo e del giudice costituzionale Giorgio Lattanzi e condivido parola per parola quel che è stato detto. In particolare, condivido un'affermazione del presidente Lupo, anzi mi viene da dire che forse è lui che condivide quanto l'avvocatura penale afferma da circa trent'anni, e cioè che nel nostro Paese il modello culturale del magistrato è intriso di difesa sociale. Le decisioni del magistrato vero, non quello virtuale, sono determinate dalla necessità della difesa sociale, e questa necessità guida anche l'azione complessiva della magistratura. Arriverò rapidamente a qualche esempio storico, perché riguarda uno dei problemi della questione generale della custodia cautelare.

Difesa sociale significa che il magistrato non è indifferente all'esito del processo, come dovrebbe essere secondo il suo ruolo vero. Il giudice si preoc-

cupa della risoluzione di quel processo, ma anche in vista della soluzione di altri fenomeni. È questa la stortura. E questa stortura ha un nome e un cognome: si chiama mancanza di terzietà del giudice. La terzietà del giudice è la sua equidistanza rispetto alle sacrosante pretese della punizione, se volete, o della difesa sociale, da un lato e, dall'altro, della difesa del diritto alla libertà personale del singolo. Quando il giudice in questa contesa non è ben posizionato, non è equidistante, finisce per preoccuparsi maggiormente della difesa sociale, cioè di quello che ci ha raccontato Ernesto Lupo quando ci ha detto che i giudici in questo Paese vanno richiamati ad un utilizzo responsabile della custodia cautelare. D'altronde i numeri cantano da soli: se è vero - e nessuno lo mette in discussione - che il 42 per cento dei detenuti sono in custodia cautelare, non c'è bisogno di dimostrare che c'è un'applicazione *contra legem* dello schema delle regole cautelari. La legge su questo è chiara: la custodia cautelare in carcere è un evento, secondo il codice di procedura penale, eccezionale. Se il 42 per cento dei detenuti si trova in custodia cautelare in carcere ciò costituisce una contraddizione in termini, contraddizione dovuta al fatto che i giudici che mal interpretano la loro funzione. Come vedete, sullo sfondo c'è uno dei problemi fondamentali dell'ordinamento, che è sempre quello e non è una fissazione degli avvocati penalisti: la mancanza di terzietà dei giudici.

Oggi hanno parlato i magistrati della Cassazione, mi viene da dire, perché sia Lattanzi sia Lupo sono magistrati della Cassazione o lo sono stati per molto tempo, e Lattanzi ha detto che esiste anche un altro problema: si evoca in continuazione la sicurezza, ma a prescindere dai dati criminologici. Sono d'accordo e vi faccio un solo esempio. Mi riferisco ad una delle tante leggi intestate alla sicurezza di questa legislatura, o meglio un decreto-legge, quello sulla violenza sessuale. Si trattava di un decreto-legge, quindi, necessità e urgenza fondavano il suo utilizzo. Ebbene, lo stesso giorno in cui quel decreto-legge veniva firmato, come molto spesso succede sia dal Ministro di giustizia che da quello dell'interno, il secondo convocava una conferenza stampa e, mentre con la mano destra aveva appena invocato la "straordinaria necessità e urgenza" di intervenire sul fenomeno della violenza sessuale, come pretende la Costituzione quando si adotta un decreto-legge, con la sinistra, in conferenza stampa, dava i numeri (nel senso migliore del termine) dimostrando che la violenza sessuale nel nostro Paese era in calo! "Certe volte ho delle idee che non condivido", la ricordate quella vignetta di Altan? Il problema è che quel decreto-legge conteneva una norma particolare, la reintroduzione della custodia cautelare obbli-

gatoria, tanto evidentemente incostituzionale, che la Consulta ne ha fatto giustizia.

Allora, uno dei problemi - ed è quello che dobbiamo chiedere alla politica - è che non si può discutere di questioni penali in nome della sicurezza ma utilizzando dati disancorati dalle evidenze criminologiche. Noi abbiamo, in controtendenza rispetto ad altri Paesi, degli indici che sono in flessione, in meglio. Gli omicidi sono in calo in questo Paese: vivaddio e per fortuna! Ma francamente a leggere i nostri giornali - qui il tema dell'informazione è un convitato di pietra - ed a sentire i nostri politici in certi momenti si ha la sensazione del contrario.

Ci diciamo che alcuni temi vengono evocati dalla politica e risolti in maniera virtuale; ci diciamo che il giudice è intriso di difesa sociale; ci diciamo che la custodia cautelare viene applicata contro la Costituzione, contro la norma viva, addirittura. E allora che fare? Prima di tutto, bisognerebbe fare quello che già facemmo tempo fa, quando avevamo un paradigma sulla custodia cautelare che disponeva in maniera molto chiara - perché non c'era bisogno di grandi interpretazioni - che in un Paese democratico non si mette in prigione la gente per farla confessare eppure ciò avveniva di norma. Mi riferisco agli anni dal '90, quando gli indagati - ma non crediate sia molto diverso oggi - tutti i giorni venivano messi in prigione per farli confessare. Allora fummo costretti ad una bruttura, fummo costretti a scrivere nel nostro codice di procedura penale che non si può utilizzare la custodia cautelare nel caso in cui qualcuno si rifiuti di rispondere, una cosa inimmaginabile in un Paese democratico. Abbiamo dovuto scriverlo per impedire questa pratica che pure di già la legge vietava, sia pur implicitamente! Ebbene, anche adesso dobbiamo scrivere, nero su bianco, che la custodia cautelare in carcere "non" può essere applicata se non in casi particolarissimi; lo scriviamo chiaro dando, allo stesso tempo, la possibilità - e mi pare che ci sia qualche proposta in questo senso - di utilizzare strumenti diversi, dagli arresti domiciliari, al braccialetto elettronico, al rafforzamento delle misure interdittive o a quel che volete voi, che dal punto di vista delle cautele e del codice di procedura penale sono sufficienti.

Questo perché la custodia cautelare in carcere oggi è quella che ha descritto Ernesto Lupo e che io traduco così: "pochi, maledetti e subito" mesi di galera perché il magistrato sa che il sistema non garantirà che poi la condanna definitiva sarà espiata e dunque interviene a difesa della società, ma forzando lo schema. Ma se questo non è ammissibile scriviamolo, rendiamo impossibile questa deviazione dal paradigma costituzionale e dal paradigma del codice.

Poi facciamo anche qualche altra cosa. Ci hanno detto, ed è verissimo, che la legge Cirielli, tra le tante cose negative che ha fatto, è stata “carcerogena” e allora modifichiamo la legge Cirielli. Ancora, sappiamo tutti perfettamente che la Fini-Giovanardi produce carcere inutile e allora modifichiamo la legge Fini-Giovanardi. Queste sono cose che non necessitano di grandi prospettazioni, ci vuole poco a farle, però se non facciamo la riforma delle riforme dovremo sempre ricominciare daccapo.

Questo è il punto: occorre obbligare il sistema politico ad avere una visione complessiva del sistema penale, e nel farlo bisogna distinguere i protagonisti del dibattito. Vedete, a me dispiace che il dottor Palamara non sia venuto, ma non bisogna confondere l’Associazione nazionale magistrati con una istituzione; per cortesia non facciamo questo errore gravissimo, anche qui ho visto alcuni piccoli lapsus che ogni giorno leggo sui giornali. L’ANM è una associazione, non un’istituzione. Sulla riforma costituzionale non si fanno “tavoli sindacali” con l’Associazione dei magistrati, per definizione, perché la Costituzione non si negozia con la magistratura né con il suo sindacato. L’ultimo che aveva una concezione di questo tipo è stato Mastella, e mal gliene incolse rispetto al suo destino politico. Bisogna fare la riforma costituzionale, bisogna aprire un dibattito su quella riforma costituzionale che comunque è in Parlamento, checché succeda a questa legislatura, un dibattito che sia alto quanto è alta la necessità che quella riforma sottende, non è una trattativa sindacale.

La politica non mostra di avere una visione complessiva della vicenda penale che invece la magistratura ha, anche se è improntata ad un assoluto conservatorismo su questo tema. Nelle precedenti legislatura, all’epoca della Commissione D’Alema, e ancora prima all’epoca della Commissione De Mita - te lo ricorderai perfettamente, Pannella - e pure all’epoca della Commissione Bozzi, la magistratura ha infatti posto un vero e proprio divieto sulla riforma costituzionale. Dobbiamo dirci queste cose, altrimenti non si va avanti. Bisogna anche saper distinguere: diciamoci quello su cui siamo d’accordo, ma diciamoci anche che quello che è avvenuto storicamente in questo Paese, non può essere ignorato.

Concludo su di un’altra questione perché penso che si raccordi al il punto sostanziale cioè la necessità di avere una visione complessiva della questione della libertà e dei diritti fondamentali.

Noi penalisti cantiamo fuori dal coro, un po’ come i radicali su altri terreni, da tanto tempo. In questo convegno - che muove dal problema del carcere - io la parola “41-bis” la dico forte e chiara. Proprio perché, a nostro

giudizio, il concetto delle garanzie è indivisibile: non c'è una libertà tra virgolette e non c'è - rubo a Maurizio Turco il titolo del suo bel libro - una "tortura democratica" giustificabile. Non esiste. Esiste la sicurezza nel carcere, esiste la necessità di contenere in maniera diversa i detenuti pericolosi e questo è pacifico. Esiste una realtà, che è l'associazione mafiosa, che ha una sua pericolosità anche per quanto riguarda i rapporti interni al carcere. Però non può esistere un regime detentivo come il 41-*bis* o come, all'interno di quello, un regime ancora più vessatorio. Perché, come la faccenda della custodia cautelare per far confessare gli imputati nel '92 che abbiamo evocato, il 41-*bis* serve solo solamente a determinare le scelte del detenuto: è una forma di costrizione volta a condizionare il comportamento processuale. Le garanzie - per chi realmente ci crede - sono indivisibili e il contrario di questo è una normativa di questo tipo.

Infine, se ne è parlato anche oggi, spesso viene evocata la "legge Gozzini" come se fosse l'anello debole del sistema; non qui, ma tante altre volte mi accade di sentire un'analisi del genere. Ebbene, in termini di sicurezza - stavolta sì, ci vuole, la sicurezza - fa molto meglio l'applicazione di quella legge che non la faccia feroce dei decreti leggi incostituzionali. Lo dicono i numeri e, di nuovo, sono invincibili. I detenuti che godono dei benefici della "legge Gozzini" hanno una percentuale di recidiva assolutamente incomparabile rispetto a quella che si riscontra in quelli che, invece, non hanno la possibilità di avere i benefici. Allora, da un lato c'è la demagogia della sicurezza e dall'altro c'è la pratica dei diritti. Ma la pratica dei diritti, in termini di sicurezza, rende molto di più della demagogia.

Su tutto questo naturalmente gli avvocati penalisti sono pronti a fare la loro parte, ma con una sottolineatura: quando la vedi, la leggi scritta, sai che è possibile discuterne concretamente e poi evapora nell'orizzonte evanescente di una politica che evoca le riforme e poi non le fa, ci si arrabbia. E i penalisti sono prontissimi ad arrabbiarsi, come nel '92. Grazie.

**Franco IONTA**

*Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria  
e Commissario delegato per il piano carceri*

Il sovraffollamento e le conseguenze che si riversano sulla gestione quotidiana delle carceri, sulla dignità di vita delle persone detenute e sulle condizioni di lavoro degli operatori penitenziari non possono essere affrontati e risolti con provvedimenti diretti solo a superare le difficoltà contingenti. Occorrono, invece, interventi strutturali proiettati a stabilizzare il sistema: edilizia penitenziaria, contrattualizzazione della dirigenza penitenziaria, riallineamento dei funzionari della polizia penitenziaria, nuovi modelli operativi per la gestione degli istituti e del sistema delle traduzioni.

Il patrimonio edilizio penitenziario è insufficiente per capienza e talvolta inadeguato a fare vivere la carcerazione in maniera dignitosa. I programmati interventi di edilizia penitenziaria, che hanno previsto la costruzione di venti padiglioni e undici nuovi istituti, ha l'obiettivo di ampliare la capienza, ma allo stesso tempo di introdurre miglioramenti delle condizioni di vita. I tempi di realizzazione delle nuove strutture - fissati entro il 2013 - confrontati con i tempi inaccettabilmente lunghi che hanno caratterizzato la costruzione dei nuovi istituti in passato e i cui lavori sono andati avanti anche per decenni, per giungere infine alla consegna di edifici già inadeguati e inutilizzabili, rappresentano un innegabile cambio di direzione e una sfida alla burocrazia e all'immobilismo.

Il principio della trasparenza nella realizzazione del piano dell'edilizia penitenziaria è assicurato dalla pubblicazione degli atti e dalla progressione dei lavori con la pubblicazione sul sito *web* ad esso dedicato.

Il piano carceri, come noto, è stato costruito su tre direttrici: l'edilizia penitenziaria è quella che va a incidere sulla condizioni strutturali e quindi affronta l'emergenza in una prospettiva a medio e lungo termine, mentre gli altri due interventi, ovvero le misure deflattive e l'incremento degli organici della polizia penitenziaria, rappresentano gli obiettivi a breve termine.

La misura della detenzione domiciliare, che ha consentito ad oggi la concessione del beneficio a circa 2.600 detenuti, è una misura saggia che ha dato buona prova. L'auspicio è quello di renderla sistemica, magari estendendola a residui di pena inferiori ai due anni.

Altro decisivo strumento di deflazione è costituito dall'incremento della concessione delle misure alternative alla detenzione, che non necessitano di interventi giuridici nuovi, ma di una maggiore sensibilizzazione di

tutti i soggetti preposti a creare le condizioni affinché esse siano applicate a un maggior numero di detenuti che si trovano nelle condizioni giuridiche per ottenerle.

L'incremento degli organici della polizia penitenziaria è un altro obiettivo che allo stato attuale vede l'immissione in servizio delle prime 60 unità, che domani giureranno alla scuola di polizia penitenziaria di Cairo Montebotte, e di altre 760 unità che saranno immesse in servizio a settembre. Ulteriori 1.611 unità saranno assunte nel 2012. Posso dunque affermare, e non certo per invocare un primato, che nella storia recente dell'Amministrazione penitenziaria non esistono precedenti per un tale incremento di organico e in tempi così rapidi. Sono anche consapevole che siamo ancora distanti dal raggiungere la copertura delle 45.000 unità previste dalla pianta organica del Corpo, ma certamente l'assunzione straordinaria fornisce un apporto importante.

Il governo delle carceri passa anche attraverso la contrattualizzazione della dirigenza penitenziaria e il riallineamento dei funzionari della polizia: due aspetti fondamentali. I dirigenti penitenziari, dall'introduzione della legge Meduri, hanno operato in assenza di regole certe. Con il contratto il cui tavolo negoziale si apre oggi avranno gli strumenti normativi che ne definiranno diritti e doveri. Il riallineamento dei funzionari della polizia penitenziaria è anch'esso un'esigenza non più rinviabile per il riconoscimento istituzionale del ruolo. La polizia penitenziaria sconta ancora vecchi retaggi che hanno ostacolato il raggiungimento di una reale parificazione con gli altri corpi di polizia e hanno determinato una percezione di inferiorità e un decremento della carriera dei funzionari che costituiscono la classe dirigente del futuro.

Le contingenze economico-finanziarie impongono una rivisitazione dei modelli operativi per la gestione degli istituti e del sistema delle traduzioni, per l'ottimizzazione delle risorse economiche e umane. Le nuove tecnologie sono necessarie per innalzare i livelli di sicurezza, ma anche per l'espletamento di operazioni nelle quali sono addette unità di polizia penitenziaria che potrebbero essere impiegate in funzioni di maggiore complessità e operatività. Il nuovo carcere di Trento, aperto recentemente, è un esempio di una struttura penitenziaria progettata e realizzata con un sistema di alta tecnologia, con una sala di regia unica dalla quale un solo operatore è in grado di controllare l'intera area dell'istituto.

Il sistema delle traduzioni è oggetto di una radicale rivisitazione, sia negli aspetti organizzativi sia nella previsione di implementare la movimen-

tazione dei detenuti con i mezzi aerei, che sostituiranno in gran parte le traduzioni su strada. Questo nuovo modello consentirà un impiego ridotto di personale, un decremento delle spese di straordinario, di automezzi e di carburante, ma anche una riduzione del disagio alle persone da tradurre e al personale delle scorte.

La vita quotidiana dei detenuti è un campo che comprende condizioni di vita detentive, ma anche l'offerta di un trattamento risocializzante che mette al primo posto il lavoro, lo studio e la formazione.

La cassa delle ammende costituisce un prezioso strumento operativo che, soprattutto nell'attuale situazione di tagli di bilancio, svolge un ruolo di primaria importanza. Con la mia gestione le risorse economiche che offre la cassa ammende sono state rimesse in moto dopo anni di incomprensibile blocco. So bene che la modifica dello statuto che ha autorizzato 100 milioni per il finanziamento di una parte del piano carceri ha suscitato critiche, ma sono fermamente convinto che le finalità di cassa ammende debbano riguardare nel complesso il miglioramento delle condizioni di vita delle persone detenute, garantendo loro dignità e cura dei luoghi di detenzione. Dal 2008 ad oggi sono stati approvati circa cinquanta progetti per un impegno di spesa di 36 milioni di euro.

L'Amministrazione penitenziaria è una struttura complessa nella quale lavorano circa 50.000 persone e posso affermare con la massima convinzione che la stragrande maggioranza - dalla dirigenza ai ruoli esecutivi - è costituita da operatori che vivono il loro impegno professionale con partecipazione, professionalità, intelligenza, umanità, consapevolezza del ruolo, condivisione degli obiettivi, con punte di vera e propria eccellenza che garantiscono la tenuta del sistema anche nelle situazioni più difficili.

La mia ferma convinzione della necessità di interventi di sistema non trascura la consapevolezza che occorre intervenire anche nelle situazioni di quotidiana burocrazia, scardinando abitudini e vecchie prassi, agendo per il cambiamento delle mentalità e per il superamento di comportamenti autoreferenziali e di isolamento istituzionale. Ho firmato oggi ineludibili disposizioni che incidono sulla possibilità di alleviare le condizioni di vita dei detenuti e ciò anche rivisitando le regole per l'acquisto del sopravvitto e introducendo meccanismi di controllo severi da parte delle direzioni.

Voglio, infine, svolgere un'osservazione sul ruolo della polizia penitenziaria: sul personale che sta in trincea, che svolge turni faticosi; spesso costretto a rinunciare ai riposi settimanali, che vive sulla propria pelle il disagio e la fatica di questa emergenza. Sono grato a Marco Pannella che,

nella sua battaglia di civiltà per un carcere umano, dedica attenzione e considerazione a tutti gli operatori della comunità penitenziaria. La organizzazione di questo convegno è la prova che la soluzione della questione carceraria non è più rinviabile. L'Amministrazione penitenziaria è pronta a fare la sua parte e la sta facendo per rendere possibile e reale ciò che è giusto.

**Bruno BRATTOLI**

*Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria minorile*

Buonasera a tutti. L'ora è tarda, abbiamo ascoltato moltissime relazioni di grandissimo profilo. Oggi è stata per me una giornata molto importante perché ho continuato a imparare sempre di più e, tra le varie relazioni ed interventi, tutti di altissimo profilo, sia di colleghi magistrati che di professori universitari, ce ne sono stati alcuni che mi hanno colpito particolarmente, per esempio la relazione del professor Padovani, che ha ammesso sul tema giustizia di essere stato volutamente provocatorio e quindi ha fatto un disegno a tinte molto forti. Direi che molte delle cose dette dal professor Padovani - mi sono segnato che non siamo un Paese civile, che la mitologia è educativa, che ci sono sofferenze legalmente inflitte e quant'altro, sia pure nel contesto della sua provocazione intellettuale - mi hanno fatto venire un'idea. Essendo io un ammiratore del professore Padovani, lui sarà tra i primi ad essere invitato a visitare le nostre strutture carcerarie minorili per verificare anche sul campo se queste affermazioni possono eventualmente essere rivisitate.

Mi è piaciuta moltissimo anche la relazione del professor Di Federico. Io sono un magistrato, mi onoro di essere un magistrato, porto la toga da tanti anni e credo che sia stata una delle cose più belle della mia vita. Questo non mi impedisce però di vedere, di comprendere che tantissime cose dette dal professor Di Federico sono assolutamente vere, assolutamente reali. Noi magistrati, credo, abbiamo un buon numero di pregi, ma abbiamo anche un buon numero di difettucci, che qualche volta non vogliamo o non possiamo ammettere. Le cose che ha detto il professor Di Federico, secondo me, molti di noi magistrati le sanno, pochi le dicono e tantissimi le tacciono. Questa è la mia convinzione di magistrato che si onora di portare la toga.

Brevissimamente, alcune considerazioni. Proprio perché intervengo quasi alla conclusione di questo pomeriggio e quindi siamo tutti un po' stanchi, comincio con le buone notizie perché queste fanno sempre bene allo spirito. Allora, come voi tutti sapete, il sistema penale minorile in Italia funziona sostanzialmente bene e questo non perché lo dice Bruno Brattoli, ma perché lo dicono varie organizzazioni. Per esempio, recentemente non solo Antigone ha fatto un rapporto sostanzialmente favorevole, non per merito di chi lo gestisce, ma dei miei predecessori e degli eccellenti professionisti che lavorano con me, ma addirittura - cosa che veramente mi ha stupito moltissimo - una delegazione ONU ha dichiarato che noi siamo, in generale, un

esempio virtuoso da seguire. E, scusate, in questo momento in Italia direi che non è poco!

In questi tre anni ho scoperto che tutto questo non accade certamente per caso. Innanzitutto, abbiamo un impianto normativo che ha superato da poco i venti anni, che funziona molto bene, è all'avanguardia - prima il presidente Berselli e altri relatori hanno citato alcuni degli istituti previsti dalla norma madre - e certamente delinea un sistema processuale penale assolutamente valido, tutto incentrato sulla persona minore, che vede il carcere come *extrema ratio*. Per forza! Guardiamo i numeri e vediamo se funziona. Ogni tanto, essendo anch'io a volte un po' provocatore, approfittando del fatto che io conosco i numeri che l'amico Franco Ionta ha nelle carceri per i grandi, chiedo a qualcuno in giro: ma secondo voi, se ci sono tot detenuti nelle carceri per maggiorenni, quanti ce ne sono nelle carceri per minori? Il colto e l'inclita fanno due calcoli e mi dicono: secondo noi ce ne saranno 15.000-16.000-17.000-12.000. Ce ne sono 481. Questo non significa però che i ragazzi entrati nel circuito penale siano 481: sono 20.000, soltanto che il nostro sistema normativo prevede una serie di misure cautelari in gradazione, misure alternative, istituti come la messa alla prova, che si applicano a tutti i titoli di reato. Qualcuno potrà essere consenziente, qualcun altro no, si potrà dire che tutto sommato la messa alla prova ha almeno una limitazione oggettiva, la Corte costituzionale più volte ne ha ribadito l'assoluta legittimità sotto questo profilo, è un istituto che addirittura qualcuno vorrebbe esportare in altri consessi, perché potrebbe avere un effetto deflattivo e anche perché c'è sempre da tenere presente che però da noi si applica nella fase precedente all'esecuzione e quindi evita il processo.

Certo, qualche piccola magagnuccia forse c'è, ma non per colpa del legislatore. Il legislatore del 1988 l'ha pensata in un certo modo. Per esempio, alcune misure cautelari le ha pensate per i minori italiani e quando sono arrivati gli stranieri alcune di queste misure cautelari si sono rivelate forse meno attuabili: la permanenza in casa, per esempio, l'obbligo di soggiorno. Ma questo non è colpa del legislatore. Però, siccome credo profondamente che nessun testo normativo, anche il più elevato, sia da ritenere un feticcio da non cambiare assolutamente mai, forse un'opera di attento *maquillage* su alcuni aspetti potrebbe rendere questa eccellente norma ancora più funzionale.

Altre cose buone? Stavolta lo dico con orgoglio: abbiamo eccellenti magistrati minorili che, tra le altre, hanno la dote di essere celeri, nel senso che non hanno quell'arretrato che noi magistrati abbiamo in altri consessi e in altre occasioni. D'altronde, si potrà dire che nella giustizia minorile la cele-

rità è fondamentale; tenendo presente che l'imputabilità va da 14 a 18 anni, ma noi ci occupiamo anche dei giovani dai 18 ai 21 anni, una sentenza emessa dopo i vent'anni non solo è *inutiliter data*, ma è una sentenza da mettere nel libro nero.

In più la fortuna ha voluto che, in un contesto in cui noi magistrati normalmente protestiamo per la mancata copertura dell'organico, noi abbiamo un organico di 306 unità di giudici minorili e la copertura è minimale. Anche questo contribuisce alle buone notizie che vi sto annunciando, però prima di concludere ne dirò qualcuna un po' meno buona.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria minorile è di recentissima costituzione, fortemente voluto nel 2001, ed è formato da eccellenti professionisti, sia dirigenti, che funzionari, assistenti sociali, educatori. Noi siamo un po' come il paese di Lilliput rispetto al DAP dell'amico Franco Ionta: se il numero dei suoi poliziotti è quello che vi ha detto, quello del contingente minorile è sulla carta di 1.000 agenti. In realtà, ne abbiamo 850 e io chiedo quotidianamente a Franco Ionta di darmene altri 150, ma non me li dà e non ci possiamo fare niente! Ovviamente scherzo, so perfettamente quali sono le problematiche e noi due agiamo in sinergia per cercare di far fronte alla situazione che seriamente e condivisibilmente Franco Ionta ha descritto in precedenza.

Abbiamo - pensate - 19 istituti penitenziari minorili, le carceri per i minori, e 27 centri di prima accoglienza per i ragazzi arrestati in flagranza. Alcuni sono pieni, altri hanno percentuali incredibili, ci sono medie di presenza giornaliera su base nazionale pari allo 0,5-0,6 per cento e francamente non immagino come si facciano questi calcoli. Sono un uomo che cerca ancora di avere un *sense of humor* nelle cose e non capisco: mi è venuto il dubbio che o i giudici non arrestano più in flagranza o preferiscono evidentemente misure alternative. Certo è che sulla permanenza di 27 CPA qualche dubbio sulla necessità di poterne accorpate qualcuno mi è venuto, ma su questo tornerò tra pochi attimi. Infine, abbiamo i servizi: 12 comunità ministeriali più quelle del privato sociale, alle quali noi ci rivolgiamo, e in più abbiamo tutti i servizi che si occupano della cosiddetta area penale esterna.

Come sono le nostre carceri? Allora, lo affermo: le nostre carceri sono luoghi sostanzialmente vivibili e decorosi, con punte di eccellenza e con qualche elemento che va un po' meno bene. Io invito sempre l'onorevole Rita Bernardini a venirci a trovare, così lei potrà constatare di persona la situazione; il mio obiettivo, il mio scopo, la mia strategia è quella di tenere sempre accesi i riflettori sulla giustizia minorile affinché il legislatore e chi tiene i

cordoni della borsa possano poi aiutarci. Se una cosa funziona bene perché dobbiamo cercare di cambiarla? Allora tutti coloro che hanno la passione dei radicali per queste cose saranno sempre i benvenuti. Come ricorderà l'onorevole Bernardini, l'anno scorso a ferragosto in carcere qualche bizzarra persona aveva creato qualche piccolo problema di accesso e io, passeggiando nelle strade della mia cittadina di vacanza, ho cercato di risolverlo, perché avevo capito che era una questione fondamentale. Tutto questo per ribadire le due stelle polari dell'azione del Dipartimento, che sono il reinserimento dei ragazzi e l'abbattimento della recidiva. Nel nostro caso, professor Padovani, non possiamo parlare assolutamente di mitologia educativa, nel nostro caso noi parliamo di realtà educativa e, quindi, di reinserimento verso posti di lavoro veri, non quelli fasulli che dopo pochi giorni non servono a niente. E per la seconda stella polare, che è la misura della nostra capacità di gestire, se non abbattiamo la recidiva evidentemente non siamo stati sufficientemente bravi.

Mi avvio rapidamente alla conclusione, ringraziandovi, per soffermarmi anche sugli elementi negativi, perché ce ne sono, altrimenti il mio quadro potrebbe essere assolutamente parziale. Allora, in primo luogo i fondi. Oggi ho sentito molti interventi basati su questo aspetto. Talvolta noi su certi capitoli non abbiamo fondi a sufficienza, a volte in maniera incredibilmente scopia, fino a non riuscire a garantire il vitto. In taluni altri casi, su altri capitoli e su altre destinazioni, i fondi invece ce li abbiamo, ma per una serie di procedure amministrative che per primo - per carità di Dio - io faccio rispettare, ma che definisco bizantine, ci mettiamo un sacco di tempo per poterli impegnare e poterli successivamente utilizzare.

La stessa cosa accade per il personale. Viviamo in un Paese meraviglioso e bizzarro. Noi non abbiamo necessità enormi, abbiamo necessità di completare l'organico non solo sui poliziotti di cui già ho parlato - con Franco Ionta poi litigheremo fuori da soli, ma insomma è un altro nostro problema - ma sul personale civile, che è importante. Ci sono voluti tre anni per fare un concorso per educatori, poi ci hanno ridotto il numero dei vincitori e immagino come saranno state felici le famiglie degli altri vincitori perché non ce li facevano più assumere come esperti linguistici. Poi, a furia di combattimenti vari - io sono un uomo molto combattivo - li abbiamo presi ma ci sono voluti tre anni e mezzo. Follia pura, non c'è altra spiegazione ragionevole. Voi immaginate un professionista con un'attività molto specializzata che vince un concorso e poi non viene assunto poi sta aspettando noi? Sicuramente l'espero linguista, poiché *venter non patitur dilationem*, nel frat-

tempo avrà trovato un altro lavoro: sicuramente. Quindi gli organici sono al completo, l'ho detto.

Ecco, un'altra ultima cosa. A volte si ipotizzano in sede normativa strumenti di riorganizzazione generale del nostro Dicastero che presentano degli aspetti di grande rilievo e di eleganza giuridica, ma che mi permettono di rilevare sommessamente non appaiono in perfetta sintonia con l'efficienza e la celerità che nel nostro settore - come in altri, ma nel nostro in particolarmente - sono molto sentite. Noi abbiamo come compito precipuo, ma non esclusivo, quello di dare esecuzione ai provvedimenti dei colleghi magistrati. Se noi non abbiamo gli strumenti operativi e cioè se le Direzioni generali beni e servizi e personale non ci possono aiutare, evidentemente questo è un modo asintotico rispetto all'efficienza e alla celerità. Ma tant'è.

Abbiamo gli ultimi quattro problemi, li cito soltanto perché vedo negli occhi la stanchezza. Primo: io sento molto il problema del passaggio della medicina penitenziaria alle Regioni, che tutt'oggi è risolto a macchia di leopardo, qui sì e qui no. Questa è una cosa su cui riflettere molto attentamente perché ci creano alcuni problemi. Collegato a questo, abbiamo il problema dei ragazzi con la cosiddetta doppia diagnosi, cioè disturbi mentali e assunzioni di sostanze stupefacenti. Questo è un problema che mi rende molto preoccupato anche sotto il profilo numerico. Poi abbiamo il problema degli eventi sentinella, anche quelli molto delicati, come i suicidi o gli atti di autolesionismo. Se uno guarda i dati che i miei eccellenti uffici hanno preparato, non dovrebbe spaventarsi molto, anche se - come ha detto una volta giustamente Alfano - anche un solo suicidio è un dramma. E' ovvio, chi può dire il contrario? Però leggo da questi dati che i numeri sono abbastanza contenuti. E tuttavia noto, per esempio, che nel 2011 abbiamo venticinque casi di autolesionismo. Se voi fate una proporzione rispetto alle persone che noi ospitiamo, allora sì, cominciamo ad allarmarci. Da ultimo - incredibile - non abbiamo un regolamento penitenziario minorile. Noi ci avvaliamo del regolamento penitenziario dei grandi, dei maggiorenni, e dobbiamo adattarlo. Naturalmente anche questa mi sembra una bizzarra, sto cercando anche sotto questo profilo di trovare una soluzione il più ampiamente condivisa.

In conclusione, vorrei ricominciare dall'inizio, ringraziando l'onorevole Pannella, Rita Bernardini e tutto il Partito radicale per averci invitato, noi del Dipartimento di giustizia minorile, a questo consesso così importante, che è stato per noi un onore e un'occasione irripetibile a questi livelli di poter dire la nostra. Una sola preghiera: non spegnete mai i riflettori verso la giustizia minorile, ve ne saremo grati.

**Luca PALAMARA***Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*

Buonasera a tutti. Anche io voglio ringraziare gli organizzatori, il Partito radicale, il segretario, l'onorevole Rita Bernardini. Io sono qui per rappresentare e portare quella che è la posizione della magistratura e dell'Associazione nazionale magistrati. E voglio anche qui oggi dare atto a quella che è stata l'iniziativa di Marco Pannella nei giorni precedenti. L'ho già detto nelle occasioni pubbliche in cui mi è capitato e voglio ribadirlo oggi.

Al di là della condivisione poi di quelli che sono i meccanismi attraverso i quali risolvere il problema voglio dare atto a Marco Pannella di aver sensibilizzato l'opinione pubblica e l'attenzione su un problema concreto e attuale, quale quello che è rappresentato in questo momento dalla situazione carceraria e da quelle che sono le reali problematiche del mondo della giustizia. E questo ci tengo a dirlo oggi, ma già l'ho detto in precedenza. Perché questo è il terreno sul quale a noi piace confrontarci, nella diversità di opinioni, di idee e di vedute. La si può pensare chiedendo l'amnistia, la si può pensare ritenendo che l'amnistia non sia giusta, però quanto meno parliamo di problemi che interessano tutti. E questo è un problema che interessa tutti. Ed è il motivo per il quale oggi ho voluto essere presente sia nella mattinata che nel pomeriggio.

Molti sono stati gli interventi che ci sono stati oggi, significativi, importanti; è stato da ultimo citato quello del presidente Lupo e quello del giudice della Corte costituzionale Lattanzi. Senza trascurare, ovviamente, le lezioni che ci sono venute dalle parole del Presidente della Repubblica.

Penso che sul tema del carcere c'è un dato oggettivo quello che è un dato sul quale io penso inevitabilmente dobbiamo confrontarci e che è rappresentato dall'enorme numero della popolazione detenuta, sicuramente in sovrannumero rispetto all'attuale capienza delle carceri in Italia. Bisogna trovare dei rimedi e sul piano del diritto sostanziale e sul piano del diritto processuale.

Bisogna avere coraggio, il coraggio delle scelte; è stato detto anche in mattinata che nel 1981 e nel 1977 questo coraggio lo si ebbe, quando si prese una strada, la strada della ragionata depenalizzazione, che è quello che a distanza di anni ancora noi oggi crediamo perché proprio rispetto al dato oggettivo io penso che il punto di fondo è intenderci su quale sia il rimedio. Se il rimedio debba essere solo il carcere o il rimedio debbano essere misure alternative al carcere unite a una ragionata depenalizzazione.

Io ritengo, noi riteniamo come Associazione nazionale magistrati che la strada da perseguire sia la seconda; la risposta alla criminalità non può essere solo nella costruzione di nuove carceri, ma bisogna creare delle misure alternative al carcere e una razionale depenalizzazione, sul versante del diritto penale sostanziale e sul versante anche delle misure processuali, evidentemente esportando ed estendendo quelle che sono state delle felice esperienze con riferimento alla normativa relativa al giudice di pace.

Sullo sfondo ci sono altri aspetti problematici, che indubbiamente riguardano da un lato il ruolo dei giudici della cognizione e dall'altro i giudici della sorveglianza. Non voglio sottrarmi, evidentemente, ai quesiti che mi sono stati posti e a quelli che sono stati importanti momenti di dibattito della mattinata. Due su tutti: l'istituto e l'applicazione della custodia cautelare in carcere e quindi della carcerazione preventiva e il problema legato evidentemente poi allo sviluppo del processo.

Sull'istituto della misura cautelare dobbiamo intenderci: è un argomento in relazione al quale come Associazione nazionale magistrati siamo estremamente sensibili. Il nostro ruolo, quello dell'associazione nazionale magistrati, è un ruolo che può operare sul piano culturale interno alla magistratura. Ecco perché le parole del presidente Lupo sono parole che, a mio avviso, sono estremamente condivisibili: il carcere deve rappresentare l'estrema *ratio*, soprattutto se consideriamo anche il numero di detenuti che oggi popola le carceri in Italia.

Certo, di fronte a questa affermazione che tira in ballo la responsabilità del giudice e anche autorevolmente è stato affermato questa mattina, poi è difficile trovare un momento di coerenza quando anche il legislatore però, con determinate fattispecie di reato, introduce l'istituto della custodia cautelare come obbligatoria, perché questo rischia di essere una contraddizione in termini rispetto al discorso che andiamo a fare allora intendiamoci tutti, ognuno nella sua parte. Da un lato indubbiamente da parte del giudice il ricorso alla custodia cautelare deve essere l'estrema *ratio*, ma altrettanto è necessario che anche su questo terreno della custodia cautelare si faccia molta attenzione agli interventi che vengono fatti.

Il processo penale - come sappiamo - è uno strumento estremamente delicato, in relazione al quale anche un singolo intervento non coerente con il sistema rischia di creare degli sconquassi. Ecco, singoli interventi: sono quelli che in questo momento rischiano di mettere in ginocchio la giustizia. Ecco perché io ritengo che sia arrivato il momento - non è mai troppo tardi, potremmo dire - per affrontare veramente quelle che sono le reali problema-

tiche che interessano tutti. E le reali problematiche che interessano tutti, a proposito del ruolo del giudice della cognizione, mettiamoci d'accordo anche su questo, sul ruolo della pena e sulla distanza che spesso, toglierei la parola spesso, che quasi costantemente caratterizza il processo penale (l'esecuzione della pena avviene a distanza di tanti anni dal momento in cui la pena è inflitta dal giudice), mettiamo d'accordo sulla necessità di far funzionare bene per tutti il processo penale alla stessa velocità per tutti. Perché altrimenti rischieremo di trovarci sempre in una situazione che difficilmente può essere comprensibile per le persone e per i detenuti eventualmente nei confronti dei quali viene applicata la pena, ma soprattutto rischia di creare una sorta di processo penale colabrodo, processo penale farsa.

Su questi temi mi rendo conto che, nonostante la difficoltà del momento politico che oggi stiamo vivendo, sia necessario uno sforzo comune e congiunto. Uno sforzo degli operatori del diritto, della magistratura, dell'avvocatura, più in generale degli operatori del diritto. Questo è un momento di incontro oggi; io non vorrei che rimasse solo un momento di belle parole, ma mi auguro - e per quanto mi riguarda sono disposto ad impegnarmi - affinché sia un momento di partenza.

La settimana scorsa come Associazione nazionale magistrati insieme alle Camere penali, abbiamo voluto mostrare la nostra attenzione con riferimento ad un appello che è stato scritto anche da molte associazioni con riferimento alle problematiche della popolazione detenuta. Il problema dei detenuti delle carceri sicuramente è un problema che oggi deve essere messo al centro dell'agenda, che deve essere messo al centro dell'attenzione e della riflessione.

Occorre uno sforzo da parte di tutti e su questo terreno oggi io mi sento di impegnarmi e qui concludo: di impegnare l'attenzione da parte dell'associazione nazionale magistrati su tutte quelle che potranno essere delle iniziative per mettere al centro dell'attenzione questo problema. Vi ringrazio.

**Mario STADERINI***Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Ringrazio gli oratori. Prima di concludere i nostri lavori, prende ora la parola Marco Pannella per una precisione.

**Marco PANNELLA***Presidente del senato del Partito Radicale Nonviolento  
Transnazionale e Transpartito*

Scusate. Dopo trent'anni che facciamo una battaglia chiara - però su questo non abbiamo avuto un solo dibattito pubblico in trent'anni - allora mi ritrovo a dovere ancora qui spiegare che io non voglio l'amnistia, lo stiamo dicendo e ripetendo da tempo. Per il carcere è l'indulto, forse, quello utile, ma comunque i due istituti li mettiamo assieme. L'amnistia la ritengo necessaria perché persino nel *civil law* - evidentemente non abbiamo un punto di riferimento favorevole al *common law* - non è sopportabile che ci siano nove o dieci milioni di processi aperti, derivanti da questa follia statalista e imbecille dell'obbligatorietà dell'azione penale. Badate, sembro esasperato ma no, sono solo un po' appassionato, in fondo sono trent'anni che lo ripetiamo! Vi posso mostrare gli atti del '77 in cui ufficialmente facevamo questa richiesta di abolire l'obbligatorietà... Tra l'altro, noi siamo quelli che hanno posto da tempo la separazione delle carriere e mi dia atto Palamara che molte settimane fa, o molti mesi fa, gli telefonai per dire che sarei stato lietissimo di incontrarlo, perché per parlare di questo problema. Noi siamo contro i PM? Ma noi siamo contro il fatto che esiste un funzionario di Stato che se gli arriva qualcosa che è fumo, puzzo, olezzo, odore, profumo di possibile iniziativa giudiziaria, deve comunque iniziare! Oggi, per esempio, abbiamo in evidenza due grandi processi: quello di New York con il mancato candidato alle presidenziali francesi e ora questo a Londra del grande editore. Però adesso quelli che hanno deciso di avviare l'azione penale, da una parte e dall'altra, sono criticati: a uno (quello di New York) dicono che ha già sbagliato tre volte, ha già aperto procedimenti su problemi sessuali e poi ha avuto torto; all'altro di Londra gli si dice lo stesso!

È possibile dire che questa obbligatorietà dell'azione penale ha massacrato la funzione di polizia? Il compito, ovunque, è di fare un lavoro di inda-

gine professionale e poi di rivolgersi al magistrato perché valuti. Non qui da noi. Ma io voglio dei PM e dei procuratori diversi, che stabiliscano loro se procedere. Ma, devo dire, ritengo di essere io il filomagistrato e non voi! E da trent'anni, cioè da quando ho iniziato a dire queste cose! Noi vogliamo un PM al quale si riconoscano la capacità e la funzione, non del funzionario napoleonico dello Stato che piglia e apre i procedimenti, senza riconoscere un giudizio, niente, ma già del giudice. Nel *common law*, il procuratore, quello che inizia l'azione è già uno che esercita un giudizio che è da giudice, che ha quella formazione; e anche al poliziotto viene onorata la sua serietà professionale. Ma comunque mi interessava dire questo: speriamo che venga l'amnistia per i magistrati.

**Mario STADERINI**

*Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Grazie a Marco Pannella per questa precisazione.

In futuro si discuterà di questo tema insieme all'Associazione nazionale magistrati, ma intanto vi ricordo che i lavori del convegno riprendono domani alle ore 9,30 in questa stessa sala. Buonasera.



**Venerdì 29 luglio 2011**

**SECONDA SESSIONE**

**Obiettivi e strumenti necessari ed urgenti per l'affermazione dei diritti umani nella giustizia. Amnistia e indulto come preconditione alla riforma strutturale e legalizzatrice dell'Amministrazione della giustizia**

**Giuseppe ROSSODIVITA**

*Consigliere regionale del Lazio e segretario del Comitato radicale per la giustizia Piero Calamandrei, moderatore*

Oggi cercheremo di affrontare più compiutamente le vicende relative all'amnistia e all'indulto proprio come preconditione alla riforma strutturale dell'Amministrazione della giustizia.

Il primo intervento di quest'oggi è del dottor Fabio Bartolomeo, direttore della Direzione generale statistiche del Ministero della giustizia, che ci illustrerà, appunto in materia di giustizia penale e di legislazione penale, una serie di statistiche e di indicatori che possono essere sicuramente una necessaria base di partenza per l'individuazione poi degli strumenti.



*Relazione sulla legislazione penale in Italia: statistiche e indicatori***Fabio BARTOLOMEO***Direttore della Direzione generale statistiche del Ministero della giustizia*

Ringrazio la Presidenza del Senato e il Comitato organizzatore per il cortese invito che mi avete fatto.

Chiarisco fin da subito un aspetto relativo all'ambito del mio intervento. Al Ministero della giustizia la Direzione generale di statistica ha competenza sui dati relativi all'amministrazione della giustizia mentre non ha competenza diretta sulle statistiche dell'amministrazione penitenziaria. Quindi, anche se il *focus* del convegno è maggiormente rivolto alla situazione carceraria in Italia, il mio intervento è maggiormente indirizzato all'amministrazione giudiziaria. Vi fornirò al proposito una serie di dati e di statistiche che costituiscono una istantanea su alcuni aspetti della giustizia e, in particolare, della giustizia penale in Italia.

Comincio da uno dei temi più discussi in questi anni della giustizia che è la sua geografia. I dati li conosciamo: 29 Corti d'appello, 29 Procure generali, 165 Tribunali, 165 Procure della Repubblica, 220 Sedi distaccate, 846 Giudici di pace; se aggiungiamo infine la Cassazione e la Procura generale presso la Cassazione, contiamo più di 1.600 uffici che rappresentano una geografia molto parcellizzata nel territorio. Da qui l'esigenza - spesso richiesta - di una revisione di questa geografia che vada verso un accorpamento di talune sedi ai fini dell'efficienza. Vorrei far osservare un altro punto di vista, che proviene dalle analisi del Consiglio d'Europa. Il tema della geografia giudiziaria viene visto in Europa come uno degli elementi che caratterizzano l'accesso alla giustizia o, se volete, la facilità di accesso alla giustizia. Pertanto una geografia giudiziaria come la nostra, viene da un lato considerata come elemento "negativo" di inefficienza, ma dall'altro viene vista come elemento "positivo" visto che l'esistenza di tanti uffici giudiziari significa maggiore vicinanza al cittadino.

Nella posizione di direttore generale della statistica, ho il dovere di mostrare i dati senza esprimere giudizi. In questo senso non sto affermando che non bisogna fare la revisione delle circoscrizioni, ma che nell'intraprendere queste riforme occorre considerare molteplici aspetti.

L'European Commission for the Efficiency of Justice (Cepej), nella

pubblicazione 2010, ha fatto un importante passo avanti rispetto agli anni precedenti, presentando dati non in valore assoluto, ma in valore *pro capite*, in modo da rendere possibili le comparazioni fra Stati diversi per dimensione. Il Consiglio d'Europa per "numero di corti" intende ogni sede di ufficio giudiziario includendo pertanto i tribunali, i giudici di pace, le corti d'appello e così via. Il rapporto di 2.2 uffici giudiziari ogni 100.000 abitanti ci colloca con più sedi della Francia, della Spagna e del Regno Unito, ma meno del Portogallo (slide 2).

La slide 3 riguarda i costi della giustizia. Complessivamente, il costo dell'intera Amministrazione della giustizia, compresa quindi l'amministrazione penitenziaria, è di 8 miliardi e 276 milioni di euro che è, in valore assoluto, uno dei valori più alti d'Europa. In altre parole, in Italia non si spende poco per il comparto giustizia. La sola Amministrazione della giustizia è invece pari a 5 miliardi e 200 milioni di euro circa. Il 78 per cento dei costi della giustizia è costituito dai salari, dagli stipendi e dagli oneri associati, il rimanente 22 per cento copre una elevata categoria di spese di funzionamento, dagli spazi agli arredamenti, dall'informatica alla formazione, dalle utenze agli altri consumi. Con questa incidenza dei costi del personale non rimane un grandissimo margine di manovra. Se guardiamo il grafico della slide 5 ci accorgiamo che la quota in salari e stipendi risulta tra le più alte d'Europa (32° su 44 Paesi censiti). In un'ottica di *benchmark*, questo è un dato da tenere in considerazione perché ci suggerisce che si potrebbe spendere di più in altro.

In termini di spesa per abitante la Cepej misura un valore di 71,3 euro che significa una spesa *pro capite* più alta della Francia, più bassa della Spagna, molto allineata al Regno Unito. Gli altri valori li potete vedere nella slide: nel centro Europa, come è noto, si spende meno, probabilmente perché sono relativamente più bassi i salari di giudici e personale amministrativo.

Un elemento annoverato dal Consiglio d'Europa tra gli indicatori della facilità di accesso alla giustizia c'è il patrocinio a spese dello Stato (slide 6 e 7). Il valore assoluto in sé è poco indicativo, perché dice che in Italia si spendono 1,9 euro ad abitante per questo istituto. Però è importante per un confronto con gli altri sistemi giudiziari. L'Italia si colloca esattamente nella linea mediana, cioè fatta la classifica - non la media aritmetica dei valori, ma la classifica ordinata degli stessi - il nostro Paese si colloca nella zona centrale.

La slide 7 mostra che la spesa in gratuito patrocinio nel settore penale è pressoché stabile negli ultimi quattro anni, anche se tendenzialmente i casi ammessi sono in *trend* crescente.

Il grafico della slide 8 è particolarmente interessante. C'è una componente molto vasta degli operatori della giustizia che sostiene che per far fronte all'aumento delle pendenze e a tutte le disfunzioni della giustizia italiana, occorre incrementare i mezzi, le risorse umane e quelli economici. Il grafico riportato in questa slide mostra come storicamente questo inseguimento non ha portato dei vantaggi. La curva più in alto - la vedete, si attesta attorno ad un valore di 9 milioni che sono il totale delle pendenze civili e penali alla fine di ciascun anno osservato. Come si può osservare è una curva sempre crescente. Ma anche il bilancio della giustizia, sia quello complessivo sia quello specifico dell'Amministrazione della giustizia, è stato nello stesso intervallo temporale, anch'esso crescente. Quindi, immettere risorse nel sistema non ha risolto il problema più annoso della giustizia. Le cause civili, soprattutto, durano tanto, oltre dieci anni in media per superare tutti i gradi del giudizio; siamo in fondo alla classifica "Enforcing Contracts" del prestigioso rapporto mondiale "Doing Business". Se crescono le pendenze vuol dire che la giustizia non funziona bene, ma avere immesso risorse senza applicare criteri di buona gestione ed efficienza, non ha risolto i problemi.

Determinati problemi si risolvono se si affrontano con delle misure specifiche. In termini di efficienza, la giustizia civile soffre di più di quella penale. Proprio per questo motivo, quando nel 2008 è diventato Ministro della giustizia, l'onorevole Alfano, la sua azione strategica si è focalizzata sul settore civile, introducendo una serie di norme che avevano quale obiettivo la riduzione dell'arretrato e l'incremento dell'efficienza.

Un primo risultato è illustrato nella slide 10. Ricordavo che il ministro Alfano è arrivato nel 2008 e dal 2009 è cominciata la discesa delle pendenze nazionali. A fine 2009 sono 5.826.000 le pendenze, picco storico della giustizia civile italiana (che con le circa 100 mila cause della Cassazione diventano le famose 6 milioni di cause, nemmeno troppo arrotondate dai giornali). Nel primo semestre del 2010 si passa a 5.602.000. Al 31 dicembre 2010, che è l'ultimo dato disponibile, siamo a circa 5.466.000. Non si tratta quindi di un caso isolato ma dell'inizio di un trend decrescente.

Vorrei far rilevare il nesso di causa effetto. Avviate delle azioni nel settore civile per ridurre l'arretrato, la misurazione delle pendenze ha dimostrato l'entità dell'effetto ottenuto. Per converso, poiché nessuna azione organizzativa, ordinamentale o legislativa è stata fatta per aggredire le pendenze del settore penale, in questo settore non si registra alcuna sensibile variazione, con pendenze che oscillano impercettibilmente negli anni intorno al valore di 3,3 milioni.

Veniamo ora alla durata del processo penale. Quelli mostrati nella slide 12 sono gli ultimi dati disponibili. Premetto che parliamo di medie e quindi dovete sempre tenere a mente che la varianza su questi dati è molto ampia. Gli indicatori medi tuttavia consentono di avere una panoramica sintetica di un fenomeno e di tenere sotto osservazione la variazione tendenziale di masse enormi di dati. Per l'anno 2010, i giudici di pace presentano una durata media dei loro processi pari a 179 giorni, le indagini 425 giorni, 304 il primo grado, 854 giorni l'appello. Come vedete, sia per il penale così anche per il civile, è il nostro secondo grado del giudizio che si presenta particolarmente ingolfato. In generale si attraversano i tre gradi del giudizio penale in tre anni e nove mesi, cui si aggiungono i 425 giorni di indagini.

Vorrei al proposito riportare un interessante opinione del presidente della Corte di appello di Torino, dottor Mario Barbuto, che è sicuramente una delle persone più illuminate della magistratura in tema di organizzazione giudiziaria, il quale mi ha fatto osservare che la durata dei processi se possa anche essere giudicata ragionevole dall'osservatore statistico o dal legislatore, non lo è mai da parte del singolo imputato di quel procedimento. Per l'imputato la durata di un processo è sempre troppo lunga e mai ragionevole.

Interessante risulta anche l'analisi che riguarda le classi di durata dei processi che evidenziano, in aggiunta alla media, la varianza delle durate. Si è scoperto, per esempio, che nel rito monocratico il 45 per cento dei processi dura meno di sei mesi (stiamo parlando qui di procedimento di primo grado) e il 20 per cento dura meno di un anno. Appaiono tempi, sempre da un punto di vista dell'analisi statistica, non eccessivi. Poi vedete nella slide 13 che c'è un 16 per cento del rito monocratico e un 25 per cento del rito collegiale che durano oltre due anni.

Strettamente legata alla durata per classi è l'analisi delle pendenze per anno di iscrizione. Se io vi mostrassi questo grafico per la giustizia civile, vedreste - almeno in alcune materie - il fenomeno stranissimo di istogrammi quasi tutti uguali effetto di una componente abbastanza significativa di procedimenti civili iscritti indietro negli anni. Nel processo penale, al contrario, l'istogramma mostra i valori più alti nei due anni più recenti, segno di una buona capacità del sistema di esaurire i nuovi processi. Certo, l'ideale sarebbe che non ci fossero pendenze relative a tanti anni fa, ma si tratta di valori marginali che talvolta potrebbero pure consistere in fascicoli aperti solo sul sistema informativo ma esauriti nella realtà.

La slide 16 pone l'accento sul fenomeno "esplosivo" dei procedimenti

di equa riparazione che riguarda le nostre Corti d'appello. È un tema molto discusso all'interno della giustizia e sul quale occorre intervenire tempestivamente. Scusatemi se su questa vicenda esprimo un personale giudizio. Fermo restando l'aspetto dell'assoluta necessità di porre rimedio ai processi troppo lunghi, trovo singolare che la soluzione sia stata quella di avviare un'altra tipologia di processo che si aggiunge a quelli esistenti. E' come se a un treno che arriva sempre in ritardo vengano aggiunte, come rimedio, nuove fermate. È una contraddizione in termini! Aver creato un altro procedimento all'interno della giustizia, perché i processi sono lunghi, allunga ulteriormente i tempi della giustizia. Il fenomeno è stato denunciato due anni fa dal primo presidente della Corte di Cassazione Carbone con la relazione di apertura dell'anno giudiziario osservando che siamo al paradosso di avere nel sistema procedimenti di risarcimento per eccessiva durata di un precedente procedimento di risarcimento (la "Pinto della Pinto").

Il *compound annual growth rate* (CAGR), ossia la crescita media annua pari al 31,44 per cento, è una misura veramente preoccupante dell'incalzare del fenomeno. Occorre analizzare determinati numeri, quelli che spiegano e descrivono determinati fenomeni e intervenire. Credo che ci fosse una proposta di semplificazione della Pinto proposta dal ministro Alfano nell'ultima finanziaria, però non so per quale ragione non sia passata. Peccato, perché l'equa riparazione, pesando per il 25 per cento delle cause entranti in Corte d'Appello, incide in modo determinante sulla durata di tutto il secondo grado civile e la eliminazione o riduzione, migliorerebbe sensibilmente la performance di questo importante grado del giudizio.

La slide 17 riguarda le prescrizioni. Le prescrizioni medie tra il 2001 e il 2009 sono state 170.632. Questo numero è stato citato tante volte negli ultimi mesi. Dal momento che è un valore prodotto dalla Direzione che dirigo mi fa piacere in questa sede far vedere che è calcolato analiticamente da un *report* abbastanza articolato. Il fenomeno è stato in crescita fino al 2004, poi ha cominciato a decrescere. Come si vede, la gran parte delle prescrizioni avviene a livello di GIP (giudice delle indagini preliminari) che su proposta del PM - normalmente in quella fase processuale- registra l'impossibilità di portare avanti i procedimenti per i quali è scaduto il termine di prescrizione. Tenete conto che nelle Corti di appello le statistiche non rilevano gli interi procedimenti prescritti ma i singoli reati. In generale abbiamo visto che storicamente è abbastanza normale che per ogni reato corrisponda un procedimento. Non c'è il dato della Cassazione ma sappiamo che si tratta di circa 400 prescrizioni all'anno, un numero che cambia la sostanza del dato comples-

sivo. Le oramai famose 170 mila prescrizioni all'anno vengono fuori da questa tabella.

Sull'esito delle sentenze (slide 18), sottolineo un comportamento statistico che ha attratto la mia curiosità e che rende affascinante la statistica. Potete infatti osservare come il rapporto tra le condanne e le assoluzioni in Italia sia costante nel tempo. Volendo semplificare, in Italia se si va a processo, si ha un quarto di possibilità di essere assolti e tre quarti di essere condannati.

Un altro dato che è circolato nei mesi scorsi e che proviene direttamente dal casellario - altra statistica interessante perché denota anche qui una certa stabilità del fenomeno - è che sul totale dei condannati in Italia (sono intorno ai 300 mila all'anno) il 55 per cento subisce la condanna per la prima volta, il 45 per cento è già stato condannato in passato.

La slide 20 riporta le richieste di riparazione per ingiusta detenzione. Ho voluto inserire un istogramma perché il valore assoluto dice poco, mentre in questo modo è possibile evidenziare graficamente l'andamento crescente nel tempo.

La slide 21 riporta le statistiche sul numero dei detenuti e sui provvedimenti di indulto nella storia. La curva blu (i valori sono indicati sulla sinistra del grafico) delinea il numero dei detenuti alla fine di ciascun anno. Ho fatto l'esercizio di inserire un triangolino in corrispondenza dell'anno in cui c'è stato un provvedimento di indulto. Questo elemento grafico evidenzia come l'indulto rappresenti un fenomeno temporaneo, perché il *trend* rimane quello della riga tratteggiata rossa. Una volta finito l'effetto dell'indulto il numero dei detenuti torna a essere quello che c'era prima compreso il tasso di incremento storicamente rilevabile.

La slide 22 riguarda i dati sui reati. Qua è necessario fare qualche premessa di carattere metodologico e di contesto operativo. Il sistema informativo delle cancellerie penali è fondato sulla logica del registro cartaceo e non su quello dei moderni database. Per chi è familiare con gli strumenti di *office automation*, potremmo dire che i registri penali informatizzati sono più simili a un word che non a un excel. La struttura logica di questo sistema non è stata pensata per analisi statistiche ma solo per la annotazione di un certo numero di informazioni, esattamente come avviene per un registro cartaceo in cui si riempiono le righe una dopo l'altra.

Attualmente nell'amministrazione della giustizia operano tre sistemi informativi di area penale.

Il sistema penale più antico e ancora più diffuso è il Re.Ge, sviluppano

in “Clipper”, un sistema di programmazione veramente datato. Tuttavia, proprio perché esistente da anni e dotato di una struttura semplice, il Re.Ge assomiglia a quelle vecchie Cinquecento Fiat che ogni tanto si vedono ancora in giro: non avrà il sistema ABS, non sarà comoda, ma parte tutte le mattine, è piccola e consente di girare la città.

Poi è stato creato il sistema che si chiama Re.Ge relazionale, che doveva introdurre le logiche dei più moderni database e tenere conto delle relazioni fra gli uffici di un distretto; ma è stato reso operativo soltanto in Piemonte. Infine, c'è il sistema SICP, quello più moderno e con il maggior numero di funzionalità integrate. Il suo solo difetto è che si è rivelato particolarmente oneroso, pesante, complicato; al momento non sta avendo un enorme sviluppo, tant'è che adesso il sistema penale si sta muovendo verso un modello un po' più leggero, che possa essere implementato con più rapidità. Insomma, abbiamo tre diverse tipologie di base dati ma, soprattutto, nei nostri sistemi informativi i reati vengono annotati in un campo di testo e quindi c'è una casella in cui l'operatore iscrive la legge e l'articolo contestato, annotati in modi diversi tra di loro.

Questo è il contesto di riferimento pertanto capirete come le analisi sui reati richiedano uno sforzo enorme; non sempre si riesce ad avere un dato di qualità elevata dal punto di vista statistico.

La titolarità della rilevazione dei reati presso le Procure della repubblica è dell'Istat. Per una serie di ragioni, tra cui quelle che vi ho illustrato sulla disomogeneità di basi dati, dal 2005 l'analisi Istat è ferma. Da cinque anni in Italia non conosciamo la composizione su scala nazionale dei reati. Vista la situazione, quando nel 2009 sono arrivato al Ministero, ho chiesto ai miei bravissimi funzionari statistici di fare una rilevazione dei procedimenti nella fase di dibattimento. Si tratta quindi di una sperimentazione. Questi sono i numeri relativi ai fascicoli che siamo riusciti a recuperare, leggendo i cosiddetti QGF, ossia la qualificazione giuridica del fatto, che è la stringa che contiene tutti i dati relativi al procedimento. In questi casi l'analisi del singolo anno non ha molta importanza. Al di là degli unici dati disponibili, che adesso vi mostrerò, replicando questa analisi negli anni conto di analizzare l'evoluzione del fenomeno.

I risultati sono mostrati nella slide 24. La distribuzione per tipologia di reato nei procedimenti pendenti mostra il 76 per cento di delitti contro il 24 per cento di contravvenzioni. Nei delitti, il 36 per cento sono reati contro il patrimonio, circa il 20 per cento contro la persona, il 20 per cento contro l'economia e la fede pubblica, un altro 20 per cento contro le istituzioni

sociali e l'ordine pubblico, il 3 per cento contro la famiglia, la moralità pubblica e il buon costume. Si tratta di una mera scomposizione, dall'anno prossimo sarà possibile verificare l'evoluzione anno su anno.

Nella slide 25 ho riportato una classifica dei singoli reati più presenti nei fascicoli. I reati legati al furto sono nelle prime tre posizioni; anche la ricettazione appartiene alla categoria del furto. Trovo poi molto interessante il dato sulla violazione della legge sull'immigrazione, perché è un singolo reato che ha una diffusione molto elevata. Subito dopo viene il traffico delle sostanze stupefacenti, la truffa, la resistenza a pubblico ufficiale e così via. La produzione e il traffico di sostanze stupefacenti incide per il 4,18 per cento dei reati rilevati, che è una percentuale molto alta visto che si colloca all'interno di migliaia di fattispecie diverse di reato. Devo aggiungere in conclusione una nota di chiarimento. In questa analisi è stato rilevato soltanto il dibattimento in sede di tribunale mentre non compaiono i valori relativi ai giudice di pace; quindi, da un punto di vista della classifica, esisterà probabilmente qualche reato – mi viene in mente la lesione - di competenza del giudice di pace che numericamente troverebbe un posto nelle alte posizioni di questa classifica.

Con questi dati sui reati ho concluso la mia presentazione. Vi ringrazio.

### **GIUSEPPE ROSSODIVITA**

*Consigliere regionale del Lazio e segretario del Comitato radicale  
per la giustizia Piero Calamandrei, moderatore*

Ringrazio il dottor Bartolomeo, che ci ha dato dei dati inediti e sicuramente delle informazioni interessanti. Abbiamo visto che in realtà i costi della giustizia non sono bassi, anzi si situano tra i più alti d'Europa, ma c'è anche il dato evocato ieri proprio da Marco Pannella e cioè il riferimento alle 170.000 prescrizioni medie che, in misura maggiore, si verificano proprio davanti al GIP. Quindi è il pubblico ministero che, nella fase delle indagini preliminari, determina in qualche modo il maturarsi della prescrizione. Questo, lo diciamo anche da avvocato, evidentemente l'incidenza dell'attività difensiva nella fase delle indagini preliminari è assolutamente limitata e quindi non si può certo attribuire, come dire, ad un *surplus* di garanzie difensive il fatto che poi la maggior parte dei procedimenti finisca in prescrizione.

Procediamo con le altre relazioni.

*Relazione su proposte di legge e mozioni sulla giustizia e sul carcere:  
l'impegno dei Radicali sul fronte delle riforme*

**Rita BERNARDINI**

*Deputata, componente della Commissione giustizia della  
Camera dei deputati*

Quando guardavamo queste statistiche ci veniva in mente - o almeno ad alcuni di noi veniva in mente - Trilussa. A me piacerebbe moltissimo poter navigare e scoprire molto di più di queste statistiche, analizzarle, sviscerarle. Per esempio, il dato sulla giustizia civile - la diminuzione del 6 per cento dei processi pendenti - sarebbe utile comprendere a che cosa è dovuto, se non ci sia un aspetto di scoraggiamento da parte dei cittadini di fronte ad un funzionamento della giustizia assolutamente insopportabile. Quindi, occorrerebbe andare dentro queste cifre e sviscerarle per capire meglio poi in quale direzione intervenire.

Io devo parlare delle proposte che abbiamo fatto in questa legislatura, ma potrei citare anche quelle delle depositate nel corso delle legislature precedenti che ha visto la presenza dei parlamentari radicali, atteso che ad inizio di ogni legislatura noi ridepositiamo gli stessi provvedimenti che non hanno trovato l'approvazione da parte del precedente Parlamento, dato che purtroppo la situazione non cambia ormai da decenni. È ormai un dato strutturale quello del malfunzionamento della giustizia e delle carceri. In questa sala ci sono molte persone e molti, che ci stanno ascoltando anche da Radio radicale, hanno accompagnato questo nostro essere deputati della delegazione radicale all'interno del Partito democratico con azioni nonviolente. Sono moltissimi - riconosco qui i volti - coloro che hanno fatto, per esempio, lo sciopero della fame, accompagnando quello di Marco Pannella. Vedo Ada Palmonella, che insieme agli psicologi penitenziari ha fatto anche un giorno di sciopero della sete; c'è Eugenio Sarno che è della UIL-penitenziari e che ha aderito allo sciopero della fame, seppur per un giorno. Ma insomma, sono decine di migliaia coloro che con la nonviolenza hanno ritenuto di dover lottare per essere speranza rispetto al malfunzionamento della giustizia. Credo che sia un dato singolare, non so quanto registrabile in altri Parlamenti.

In questa legislatura come delegazione radicale - ce ne potrà dare atto il Ministero della giustizia - abbiamo cercato di sollecitare la maggioranza e il Governo ad approvare alcune misure strutturali per aggredire la disumanità

delle condizioni carcerarie, ma anche per affrontare il problema della riforma strutturale della giustizia. Io voglio ricordare (perché anche certe cose indicano un modo di agire) che il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, quando fece il suo discorso di insediamento alla Camera dei deputati, praticamente non nominò la parola giustizia e si occupò di questo problema solamente dal punto di vista della sicurezza, visto che aveva appena vinto la campagna elettorale proprio facendo leva sulla paura dei cittadini e sulla loro percezione di insicurezza. La riforma della giustizia, quindi, nemmeno gli era parso un tema da affrontare in quel discorso d'insediamento. Però, ripeto, fin dall'intervento che facemmo in Aula dicemmo che avremmo inseguito il Governo su questo campo, per la riforma sia della giustizia che delle carceri. E grazie alla nostra tenacia, il 27 gennaio del 2009 fu approvata la risoluzione per la riforma strutturale della giustizia, con una mozione che preparammo insieme all'associazione Calamandrei, insieme al professor Di Federico e all'avvocato Giuseppe Rossodivita: una mozione che al ministro Angelino Alfano piacque moltissimo, tant'è vero che la fece sua, la recepì e fu approvata. Stiamo parlando del 27 gennaio 2009, pochi mesi dopo dall'insediamento del Governo, che era avvenuto ad aprile-maggio del 2008.

Sul fronte delle carceri, invece, ci fu un'altra mozione, che pure il Governo approvò in parte. In quella mozione noi avevamo messo 20 punti di riforma, l'Esecutivo ne recepì 12, che furono poi approvati. Veramente non è proprio giusto dire che il Governo li recepì, perché per quelli che furono rifiutati, il rifiuto non fu solo da parte del Governo, ma anche da parte del PD e dell'opposizione. Quando abbiamo parlato di riforma del 41-*bis*, quando abbiamo parlato di quell'obbrobrio tutto italiano che è la condizione degli internati; quando abbiamo parlato della depenalizzazione della coltivazione per uso domestico di canapa o di altre sostanze, lasciando solo le sanzioni amministrative, da questo punto di vista l'unanimità dell'Aula di Montecitorio è stata fortissima. Comunque, il 12 gennaio 2010 segna l'approvazione di alcune parti significative di quella nostra mozione sulle carceri.

A febbraio iniziò un'azione nonviolenta, che anche in quel caso coinvolse tantissime persone, e la risposta che diede il ministro della giustizia Angelino Alfano fu pronta anche nel recepimento di alcune parti della nostra mozione: lui stesso infatti presentò, approvato all'unanimità dal Consiglio dei ministri e quindi anche con il voto della Lega in quella sede, il disegno di legge cosiddetto - non so quale nome fu più inappropriato - "svuotacarceri", con il quale si dava la possibilità ai detenuti di scontare gli ultimi 12 mesi di reclusione in detenzione domiciliare; disegno di legge che prevedeva anche

l'introduzione del nuovo istituto della messa alla prova. Era una piccola riforma ma comunque significativa, perché avrebbe avuto effetti immediati sul sovraffollamento carcerario. Ebbene in Parlamento, da parte della maggioranza e da parte dell'opposizione, la contrarietà a questa iniziativa del Governo è stata totale, per cui già da subito il Partito democratico, l'Italia dei Valori, non parliamo della Lega, si opposero alla sede legislativa. Nonostante il dramma delle carceri fosse consistente e a loro ben noto, i partiti di maggioranza e di opposizione negarono la sede legislativa, fino ad arrivare al punto di utilizzare la Commissione giustizia per svuotare lo "svuotacarceri". Risultato: dopo molti mesi di applicazione del nuovo istituto - e secondo quanto riferito dal sottosegretario alla giustizia Giacomo Caliendo fin dal primo giorno - in tutto sono uscite appena 2.300 persone, che non è che sono state messe in libertà, ma stanno scontando gli ultimi mesi della loro carcerazione in detenzione domiciliare.

Questa è stata l'azione di Governo, che poi si è completata con il cosiddetto piano carceri per la costruzione di nuovi posti negli istituti di pena italiani. All'inizio erano previsti 20.000 posti in più, con uno stanziamento molto più alto, adesso il tutto si è ridotto a 9.000 nuovi posti con l'ampliamento dei padiglioni. La domanda che continuiamo a fare e alla quale ancora non giunge la risposta è: con quale personale apriranno questi 9.000 posti in più, se già oggi il personale è insufficiente? Mi riferisco al personale di tutti i tipi, sia gli agenti di polizia penitenziaria, sia gli psicologi, sia gli educatori, per aprire gli istituti che sono stati già costruiti. Io sono andata a visitare il carcere di Rieti (c'è qui Valeria, lo abbiamo visitato assieme), dove ci sono in tutto 150 posti, un'ala è stata aperta con altri 300 posti-letto ma in quella parte il carcere è immacolato, nuovissimo ma chiuso, perché non c'è il personale per aprirlo. A questa domanda non si risponde. Con quale personale? Si consideri che il dato che è stato fornito in generale riguarda l'Amministrazione della giustizia e mi pare che le spese del personale corrispondano al 78 per cento, se ricordo bene, ma per l'Amministrazione penitenziaria è molto più alto, mi pare attorno al 90 per cento, mentre quello che viene poi destinato per il trattamento e la rieducazione è solo il residuo 10 per cento.

Veniamo alle proposte normative. Sarò necessariamente sintetica anche perché ho distribuito delle fotocopie, con un schemino per i titoli dei disegni di legge e i *link* dove andarle a leggere. Avrete tutti ascoltato - immagino, spero che lo abbiate fatto - da Radio radicale il dibattito che c'è stato in Parlamento sull'arresto dell'onorevole Alfonso Papa. Adesso non voglio evidentemente affrontare questo problema in questa sede, però un dato va sottolineato:

tutti coloro che sono intervenuti a favore o contro l'autorizzazione all'arresto hanno sottolineato la necessità della revisione della carcerazione preventiva. Tutti, anche nella Lega, sono intervenuti sottolineando questo punto di vista. Allora si potrebbe pensare di mettere subito all'ordine del giorno la riforma dell'istituto della custodia cautelare in carcere, che peraltro rappresenta uno dei punti che era stato approvato con la mozione sulle carceri. Sappiamo tutti - è un dato strutturale - che oltre il 40 per cento dei detenuti sono in attesa di giudizio e altri dati ci dicono che la metà di questi detenuti in attesa di giudizio sarà poi riconosciuta innocente. Allora io mi aspetto, non dico adesso, ma insomma alla ripresa dei lavori del Parlamento, che la questione venga subito posta all'ordine del giorno. Noi su questo problema abbiamo depositate due proposte di legge. Una è quella rituale che depositiamo all'inizio di ogni legislatura e prevede la riduzione dei termini della durata massima della custodia cautelare, l'altra invece - elaborata insieme alla Camera penale di Roma - restringe il potere della magistratura nella valutazione del requisito del pericolo di reiterazione del reato ai fini del ricorso al carcere preventivo, oltre a contenere una modifica anche in materia di semplificazione delle procedure per la liberazione anticipata.

Poi, l'avevo ricordato prima, abbiamo depositato un progetto di legge per la depenalizzazione della coltivazione domestica di piante dalle quali possono essere estratte sostanze stupefacenti o psicotrope. Non abbiamo abolito qui le sanzioni amministrative, però abbiamo detto che forse si potrebbe sottrarre al penale la condotta dei consumatori di *cannabis*, di coloro cioè che si autocoltivano la pianta. Sappiamo tutti che sono superiori ai 3 milioni (3,5-4 milioni) quelli che si autocoltivano la pianta per evitare magari di andarsi a comprare la marijuana dallo spacciatore e che vengono comunque sanzionati penalmente. Almeno per questi, se vogliamo dare una sanzione, che sia solo amministrativa e non anche penale. Questo peraltro è uno dei punti che non è stato approvato con la mozione sulle carceri.

Ancora, abbiamo presentato una proposta che prevede delle modifiche al codice penale per introdurre l'affidamento al servizio sociale fra le pene principali previste per i delitti. Anche qui, stiamo parlando appunto non sempre di carcere e di carcerizzazione come risposta ai fenomeni legati al disagio sociale.

Poi una proposta di legge che abbiamo realizzato con la collaborazione di "Ristretti Orizzonti" e del dottor Margara, già capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, riguarda il patto per il reinserimento e la sicurezza sociale. Poi ci sono le proposte per così dire innominabili, cioè la

revisione dell'articolo 41-*bis* e la conseguente modifica degli articoli 14-*bis* e 14-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario), nonché la modifica all'articolo 4-*bis* dello stesso ordinamento penitenziario sul divieto di concessione dei benefici penitenziari; divieto che esiste oggi soprattutto per determinati tipi di reato, *in primis* quelli di associazione di stampo mafioso e terroristico.

Poi ce n'è un'altra che a noi, come radicali, sta particolarmente a cuore. Guardate che in Europa noi siamo uno dei pochi Paesi ad avere la pena dell'ergastolo; ma non solo, da noi esiste una forma di ergastolo cosiddetto "ostativo" - e qui mi richiamo all'appello che ha fatto recentemente da Spoleto, in particolare, Carmelo Musumeci - che significa "fine pena mai" nel vero senso della parola, a meno che il condannato non collabori con la giustizia fornendo tutte le informazioni sulla organizzazione criminale alla quale appartiene, il che però diviene impossibile nei casi in cui sia già stato scoperto tutto sulla stessa. E però, anche se è stato già scoperto tutto, se tu non metti al tuo posto qualcun altro e quindi non fai i nomi che magari ormai sono già tutti conosciuti, tu non uscirai dal carcere se non morto. I detenuti sottoposti all'ergastolo ostativo hanno chiesto la pena di morte perché non lasciare loro alcuna speranza - qualsiasi percorso di riabilitazione la persona abbia fatto - è nettamente in contrasto con l'articolo 27 della nostra Costituzione. Non so che cosa possano dire i costituzionalisti sicuramente più esperti di me che sono una profana, ma a me la loro battaglia sembra sacrosanta.

Ci sono poi le disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti. Questo è un altro argomento tabù del quale non si può parlare. Ci sono persone detenute che per anni non hanno diritto non solo all'affettività, ma anche alla sessualità, per cui questa mancanza può divenire una forma di tortura, cioè il non avere più il diritto all'affettività, che io ritengo essere come mangiare e bere, un bisogno primario per l'essere umano. Del diritto all'affettività ha parlato anche la sottosegretaria Casellati più volte in televisione, ma proposte non se ne vedono.

Un'altra proposta di legge da noi presentata, riguarda l'istituzione dell'anagrafe digitale e pubblica degli istituti previdenziali di prevenzione e di pena. Voi sapete che noi, come radicali, abbiamo proposto l'anagrafe pubblica degli eletti e dei nominati e vorremmo che anche le carceri divenissero sempre di più istituzioni trasparenti. Sapete che adesso, grazie a "Ristretti Orizzonti", sta venendo fuori uno scandalo sugli appalti che sono stati fatti sul vitto, per cui magari le imprese non guadagnano e da quei 3,80 euro che vengono stanziati si rifanno sul sopravvitto. Insomma, è necessario

istituire un'anagrafe dove vengano riportati tutti i dati, tutti gli appalti che sono stati concessi dall'Amministrazione penitenziaria così da mettere tutto *on line*. Anche questa è una delle proposte che il ministro della giustizia Angelino Alfano ha rifiutato.

Una proposta riguarda la modifica all'articolo 28 del codice penale e l'abrogazione dell'articolo 32 del medesimo, nonché dei commi 1 e 2 dell'articolo 85 del Testo Unico del 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di pene accessorie, per favorire il reinserimento sociale e lavorativo delle persone condannate.

Ancora, proponiamo l'istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, che ancora non c'è in Italia, e l'introduzione di un istituto che ci ha chiesto la Corte costituzionale e che ancora non è previsto dal nostro ordinamento, e cioè la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti.

Abbiamo anche presentato la proposta per l'introduzione del reato di tortura, che in Italia ancora non c'è. Per me non è un caso che questo reato non ci sia, anche se proprio un mese fa siamo riusciti a far approvare alla Camera dei deputati un ordine del giorno per cui il Governo deve presentare entro 3 mesi la proposta per la sua introduzione. Poi abbiamo proposto di estendere il potere di sindacato ispettivo negli istituti penitenziari anche ai sindaci e ai presidenti di Provincia.

Naturalmente, come potete immaginare, di cose da dire ne ho tantissime, però volevo concludere questo mio intervento sui magistrati di sorveglianza. Noi radicali, posso dirlo, abbiamo fatto in questa legislatura centinaia di visite negli istituti penitenziari. Se c'è una cosa che ti dicono tutti i detenuti e che ti conferma anche il personale, quando vai a visitare un istituto, è che il magistrato di sorveglianza non funziona. E' un problema che sollevano tutti, ma proprio tutti e allora uno dice: ma tu pensi che dalle altre parti funzioni? No, non funziona. Questo dato si registra in tutte le carceri del Sud, del Centro e del Nord. Ora, come sapete, il ruolo del magistrato di sorveglianza può esprimersi anche con disposizione diretta ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati, secondo quanto previsto dall'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario. C'è una sentenza della Corte costituzionale, la n. 266 del 23 settembre del 2009, che nel rivalutare il ruolo complessivo del magistrato di sorveglianza nei suoi rapporti con le altre istituzioni e in particolar modo con l'Amministrazione penitenziaria precisa proprio quanto segue: "La norma" - cioè l'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario - "dispone, nel quinto comma (ultimo periodo), che il magistrato di

sorveglianza «impartisce, inoltre, nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati». La parola disposizioni” - precisa ancora la Corte costituzionale - “nel contesto in cui è inserita, non significa segnalazioni” o inviti da mandare al Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria “ma prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l’amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue”. Siccome quando andiamo a fare le visite nelle carceri non di rado riscontriamo autentiche violazioni dei diritti umani fondamentali - basta andare a rileggersi le nostre numerose e dettagliate interrogazioni parlamentari - mi viene spontaneo chiedermi: ma i magistrati di sorveglianza dove stanno?

### **GIUSEPPE ROSSODIVITA**

*Consigliere regionale del Lazio e segretario del Comitato radicale  
per la giustizia Piero Calamandrei, moderatore*

Purtroppo il numero dei magistrati di sorveglianza è estremamente basso perché, appunto, ce ne sono circa 170 in tutta Italia che dovrebbero presiedere alle esigenze di oltre 67.000 detenuti. Quindi è proprio un rapporto assolutamente inadeguato tra numeri e fatti o, in questo caso, persone.

Proseguiamo.



*Relazione sulla carcerazione preventiva: idee per una riforma***Giandomenico CAIAZZA***Avvocato, presidente del Comitato radicale per la giustizia  
Piero Calamandrei, già presidente della Camera penale di Roma*

Secondo una regola della psicoanalisi proprio elementare, gli errori non sono mai casuali e questo vale anche per un errore lessicale, un'impresione. Il mio intervento è stato definito nel programma "carcerazione preventiva, idee per una riforma", ma la carcerazione preventiva non si chiama più così da molti anni, ora si chiama custodia cautelare. Comunque, l'impresione è giusta e comprensibile perché dobbiamo dire con chiarezza che nulla è cambiato da quando l'istituto si chiamava carcerazione preventiva. Perfino le idee semantiche, diciamo così, di quella modificazione della locuzione sono state frustrate dalla realtà!

La realtà. Noi abbiamo sentito in questo convegno invocare in modo prestigioso la centralità di questo tema anche per i suoi riflessi sul carcere e il dato - non tornerò a ricordare i numeri - con il quale ci dobbiamo misurare con assoluta franchezza è che sul tema della custodia cautelare noi assistiamo - aggiungo, fino a qualche anno fa - ad uno sforzo del legislatore di mettere paletti, di tentare di arginare una condotta di abuso dello strumento custodiale da parte della giurisprudenza, ma senza successo. La storia delle riforme che riguardano le norme sulla custodia cautelare è la storia di un continuo ricorso ad aggettivazioni, allocuzioni, nella speranza che queste possano contenere il fenomeno dell'abuso. Quindi, il ricorso alla nozione di esigenza concreta e attuale, alla inderogabilità della misura, significa sempre voler tentare di sottolineare l'eccezionalità del ricorso alla privazione della libertà prima del giudizio di responsabilità ed è il segno del dato centrale con il quale ci dobbiamo misurare: cioè una resistenza culturale, sostanzialmente ingovernabile, della magistratura italiana nel considerare lo strumento della custodia cautelare per quello che esso non è.

La custodia cautelare non è un'anticipazione di pena. La custodia cautelare non può essere uno strumento di pressione per ottenere condotte processuali dal soggetto che ne diventa destinatario. La custodia cautelare segue un rigorosissimo principio di gradualità della misura per cui, se si ricorre alla misura estrema che è quella del carcere, bisogna chiarire (la norma lo dice in modo inequivocabile) con elementi concreti e non con formule di

stile perché si debba ricorrere alla forma più estrema, che è il carcere, e non alle numerose altre forme, come gli arresti domiciliari, obbligo di firma, eccetera. Tutto questo, dobbiamo dirlo, è uno sforzo reso vano dalla concretezza della vita quotidiana della giurisprudenza italiana.

Mi fa specie aver sentito ieri nell'intervento pur così autorevole e severo del presidente della Corte di cassazione denunciare questo fenomeno degenerativo, perché dobbiamo dire senza reticenze che la Corte di cassazione è la principale responsabile di questa deriva giurisprudenziale, avendo da tempo rinunciato ad effettuare il controllo di legalità sui criteri di applicazione della misura cautelare, fuori da grandi pronunciamenti delle Sezioni unite, contro le misure stereotipe, contro le motivazioni stereotipe, che equivalgono a motivazioni inesistenti, eccetera. Poi nel concreto, come qualunque avvocato sa, nella giurisprudenza della Corte l'intervento di freno di questa condotta abusiva è di fatto molto flebile.

Allora, che cosa si deve fare se questo progressivo aggiungere aggettivi, definire paletti non funziona? Mi è capitato proprio per caso un esempio, giusto per non dare poi l'idea che si parli in astratto. Una volta tanto la Cassazione è intervenuta annullando, ma qui ha annullato una misura cautelare. Per capire che cos'è la realtà di questo fenomeno, altrimenti parliamo di chiacchiere, ricordo che l'articolo 274 del codice di procedura penale pone un divieto esplicito: le situazioni di concreto ed attuale pericolo, che vengono valutate dal giudice, non possono essere individuate nel rifiuto della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato di rendere dichiarazioni nella mancata ammissione degli addebiti. C'è qualcuno che può avere un dubbio sul significato di questo canone? Penso di no. Se tu ti rifiuti di rispondere, questo non è un motivo che giustifica l'allarme in base al quale può scattare la misura cautelare. Ora, mi è capitata una sentenza della Cassazione dell'8 gennaio 2007 che ha annullato il provvedimento del tribunale del riesame di Catanzaro. Leggo dalla sentenza della Cassazione che il tribunale, dopo aver richiamato in termini generici il provvedimento del GIP, ha desunto l'esistenza delle esigenze cautelari dal "persistente reticente contegno processuale dell'indagato che si è avvalso della facoltà di non rispondere". Se una violazione di legge così esplicita avviene nel 2006 nel tribunale della libertà di Catanzaro, noi dobbiamo capire che questo è il problema. Interviene la Cassazione, dovrebbe intervenire un organo disciplinare per pronunce così eversive della testualità normativa, ma ci misuriamo costantemente con questo.

L'anno scorso come Camera penale di Roma, proprio volendo ragionare sull'incidenza tra custodia cautelare e carcere, abbiamo cercato di imma-

ginare una soluzione più forte che potesse davvero essere insuperabile, anche se vi ho appena fatto un esempio di una “insuperabilità superata” e non è certo un caso isolato. L’esperienza professionale ci consente di sapere che il punto critico attraverso il quale passa l’abuso della custodia cautelare è rappresentato da una, in particolare, delle tre ipotesi delle quali si può disporre e che sono, come voi tutti sapete, il pericolo di fuga, il pericolo di inquinamento delle prove e il pericolo di reiterazione del reato. Tutti comprendiamo che i primi due - pericolo di inquinamento delle prove e pericolo di fuga - sono le forme pure, sono le forme tipiche della tutela cautelare; comprendiamo che questo giustifichi la privazione della libertà *ante causam* se vi è un pericolo di fuga (che deve essere concretamente motivato) o se c’è un pericolo di inquinamento della prova. Qui siamo al cuore dell’istituto, che tutela il processo o il procedimento. La previsione della misura cautelare in presenza di un pericolo di reiterazione del reato, invece, per l’astrattezza del giudizio prognostico che deve essere formulato e per la sua commistione con profili di diritto sostanziale, già ci fa capire - e infatti così è - a cosa può prestarsi. Purtroppo è un dato molto difficile da acquisire da un punto di vista statistico, ma qualunque avvocato o qualunque magistrato che ne parli con lealtà potrebbe dirvi che il 60-70 per cento delle misure cautelari sono fondate sul pericolo di reiterazione del reato. Perché? Per una ragione semplice: perché il pericolo di inquinamento delle prove, per le norme che lo regolano, già impone l’indicazione di un termine. La norma dice che se mi arresti preventivamente per il pericolo di inquinamento delle prove allora devi subito fissare un termine di durata di questa misura, ossia mi devi dire quando finisce perché non puoi astrattamente dire che c’è un pericolo di inquinamento per tutto il tempo che ti pare. Quindi è uno strumento al quale si ricorre a fatica. Il pericolo di fuga, dal suo canto, richiede una prova attuale e non un’astrazione. Bisogna che ci siano dei biglietti di aereo o un piano sventato per andare all’estero. Quindi il grosso delle misure cautelari è sul pericolo di reiterazione del reato.

Che cos’è allora il pericolo di reiterazione del reato? Si intende forse il pericolo che, per la valutazione della personalità del soggetto - adesso non mi perdo in tecnicismi - e della sua condotta, questa persona non possa attendere il processo in condizione di libertà in quanto addirittura egli potrebbe reiterare la condotta criminosa, proprio mentre è in corso il processo? Quindi, è la previsione astratta della recidiva per un soggetto che non è ancora nemmeno giudicato nella sua responsabilità. Già la recidiva come strumento di aggravamento della pena per chi viene condannato ha messo in grande difficoltà la

dottrina, per giustificare perché ci debba essere un incremento di pena in presenza di un reato già commesso, per una pena già scontata, precedente; figuriamoci per la misura cautelare! E' un istituto ibrido, che consente - e infatti consente - ogni arbitrio.

Il ragionamento è il seguente (questo leggiamo nella quotidianità delle motivazioni, non facciamo discorsi astratti): tu hai commesso un reato contro la pubblica amministrazione e, dato che lo hai commesso e hai dimostrato di commetterlo con grande efficacia, allora tu lo potrai commettere di nuovo. E quando noi andiamo a dire: ma come, quello era il direttore generale di una ASL ed è stato destituito, come lo ricommette questo reato? Si risponde che può avere contatti con la pubblica amministrazione e questa può essere la motivazione della misura cautelare.

Il pericolo di reiterazione del reato - questa fu la riflessione che noi facemmo l'anno scorso - è l'ambito su cui intervenire. Certo, non è possibile escluderlo perché comprendiamo che il giudizio di pericolosità del soggetto merita attenzione cautelare. E' ovvio che, per esempio, una condotta seriale di tipo criminale, o altre ipotesi di reato che possiamo immaginare, debbono poter essere apprezzate sotto il profilo del rischio. Ma l'abuso della custodia cautelare, abbiamo pensato, deve essere disinnescato, prevedendo il ricorso alla misura cautelare in carcere per la causa della lettera c) solamente in una ipotesi di tipo eccezionale: e cioè che il soggetto che ne sia destinatario sia stato dichiarato delinquente abituale. Se con il soggetto ci troviamo di fronte ad un giudizio di pericolosità consolidato, allora in concorso degli altri elementi si può prevedere la misura della custodia cautelare in carcere.

L'elaborazione di questa proposta fu da noi affidata all'Università "Roma Tre", alla cattedra del professor Luca Marafioti, ordinario di diritto processuale penale. Questi ha elaborato una proposta forte, intelligente, coerente con questo tipo di valutazioni, ossia con la premessa dell'anomalia di questa esigenza cautelare, ancorando l'ipotesi del carcere per la reiterazione del reato a un giudizio già consolidato di pericolosità del soggetto, oltre che naturalmente alla constatata impossibilità di dare gli arresti domiciliari, ove per esempio manchi un domicilio o manchi un luogo dove la misura graduata possa essere scontata o, ancora, prevedendosi un rafforzamento del giudizio di pericolosità che derivi dalla commissione del reato di evasione nei precedenti cinque anni - come già è - con un'ipotesi rafforzativa che non sto qui a illustrare per non perder tempo, rispondendo così alla sollecitazione di Giuseppe Rossodivita. Naturalmente sarebbe interessante approfondire, proprio da un punto di vista sistematico, le ragioni di questa proposta, che -

ripeto - meriterebbe grande attenzione. E mi auguro che tra le tante proposte che Rita ci ha illustrato questa mattina, dopo debita riflessione, questa possa essere lanciata, diciamo così, nell'agone politico, proprio all'indomani di urla e strepiti che hanno improvvisamente riguardato la custodia cautelare in una vicenda certamente delicata di autorizzazione parlamentare.

Dobbiamo ricordare due cose e mi avvio a concludere. La prima è che quel percorso di cui ho parlato, con il tentativo del legislatore di porre argini all'abuso, si è però interrotto da un bel po' di tempo, perlomeno da tre anni, da quando in quest'ultima legislatura sono state approvate misure che per determinati reati (penso alla violenza sessuale ma non solo) hanno previsto la custodia cautelare in carcere come regola rispetto alla quale occorre motivare una impossibile eccezione; e questo non è tanto, ha pensato la Corte costituzionale - ieri è stato ricordato da Beppe Frigo, estensore - a fare giustizia di questa norma. Ma poi trovo singolare che si affronti il tema della custodia cautelare con tanta durezza nei giorni dell'autorizzazione a procedere per un parlamentare, quando esso è stato fatto oggetto di riforme devastanti. Al di là del dato in sé, prevedere infatti per un reato la obbligatorietà della misura cautelare del carcere significa affermare, o ulteriormente affermare, perché per reati di mafia o altre fattispecie già c'è e quindi significa rafforzare un'idea sbagliata: un'idea, per così dire, eversiva dell'istituto. Prevedere l'obbligatorietà e sottrarre al giudice addirittura la valutazione dell'esigenza cautelare, dandogli una connotazione punitiva preventiva per la gravità del reato a prescindere dalla responsabilità di cui il soggetto è indiziato, significa davvero consolidare un'idea deteriore dell'istituto che comunque è presente nella quotidianità della giurisprudenza.

Una proposta di questo genere darebbe, a mio parere, una scossa a questo dibattito e io mi auguro naturalmente - ne ho dovuto parlare in modo molto sommario - che possa essere considerata come un'ipotesi per ricondurre finalmente questo istituto nella legalità costituzionale dal quale è fuori per la responsabilità quotidiana ed esclusiva dei magistrati di merito e di Cassazione che quotidianamente ne evertano il significato testuale.



***Relazione sul superamento o sulle modifiche a provvedimenti  
che costituiscono le maggiori cause del sovraffollamento e delle  
patologie economiche e sociali***

**Carlo FIORIO**

*Docente di procedura penale all'Università degli studi di Perugia*

Innanzitutto, ringrazio il Partito radicale per il gradito invito e la Presidenza del Senato per la meravigliosa ospitalità. Partirei da alcuni numeri che dovrebbero in qualche misura legarsi all'iniziale approccio statistico.

Al 30 giugno di quest'anno (fonte DAP), a fronte di una capienza regolamentare pari a poco più di 45.000 unità, avevamo negli istituti italiani circa 67.000 detenuti, di cui 28.000 - come Rita Bernardini ricordava poc'anzi - in stato di custodia cautelare. Complessivamente questi dati evidenziano un tasso di sovraffollamento pericolosamente vicino al 150 per cento che pone l'Italia al terzo in Europa, dopo Bulgaria e Cipro. Ora, nel corso dell'ultimo ventennio - che poi è l'arco temporale di vigenza del codice di procedura penale e quindi in qualche misura sarà necessario legare il discorso della carcerazione esecutiva a quello della custodia cautelare tratteggiato efficacemente dall'avvocato Caiazza - la popolazione carceraria è raddoppiata, passando dalle 35.000 unità del 1991, post amnistia e post indulto, ai numeri attuali. In particolar modo, è indicativo il tasso degli stranieri, pari al 17,3 per cento nel 1991 contro il 44 per cento nel 2010.

La ingestibile crescita del numero dei detenuti evidenzia due aspetti sostanzialmente centrali: l'elevata percentuale di persone in custodia cautelare, che sono il 41 per cento del totale e che diventa il 48 per cento per gli stranieri, a fronte di una media europea del 24 per cento, che scende al 15 in Germania e Gran Bretagna, e la crisi delle alternative alla detenzione. Basti pensare che, al 30 giugno 2011, il 61,5 per cento dei condannati doveva ancora scontare una pena inferiore ai 3 anni, che è il *chip* - perdonatemi l'approccio pokeristico - per le misure alternative alla detenzione. Sempre al 30 giugno di quest'anno circa il 27 per cento doveva invece scontare un anno di reclusione. Peraltro, nel 2010 è stata varata la legge n. 199 sulla detenzione domiciliare annuale. Questi sono i numeri e quindi qualche problema sulle pene brevi rimane.

Quali sono le cause? La politica criminale (penale sostanziale, per intenderci, processuale e penitenziaria) del terzo millennio e dell'ultimo

decennio prosegue su binari ampiamente sperimentati nell'ultimo decennio del secolo passato. Nei vent'anni di vigenza del codice di procedura penale, come l'avvocato Caiazza ha efficacemente rilevato, il passaggio a una nuova cultura cautelare, l'abbandono di termini come "carcerazione preventiva" che nascondevano scelte dirette delle procure, non mediate dalla giurisdizionalità, eccetera, in realtà hanno tentato di scaricare sul processo di cognizione - ma anche di esecuzione e sorveglianza - tutte quelle esigenze securitarie che a vario genere dovevano essere scaricate o nel momento preventivo o sul trattamento sanzionatorio e penale. L'avvocato Caiazza faceva riferimento alla custodia cautelare obbligatoria per gli indagati per delitti sessuali. Questa è stata una scelta del 2006, con la legge n. 38, che di fatto ha evidenziato, a mio parere, come la taratura del disvalore nel sistema penale sia assolutamente sballata. Noi abbiamo un codice penale del 1931, che quindi fa riferimento a un'Italia (al di là del periodo fascista) agricola, in cui la roba, le cose valevano indubbiamente più delle persone. Ad oggi un furto aggravato, un furto in abitazione può portare addirittura a 10 anni di reclusione, mentre una violenza sessuale, con il rito abbreviato od altro, difficilmente può superare i 3 anni di reclusione. Che senso ha scaricare sul processo delle esigenze che dovrebbero essere di codice penale? Vuoi fare sicurezza? Trent'anni di reclusione, al limite, per un reato forte. Ma è inutile tenere - perdonatemi l'espressione - alla catena una persona che poi comunque dovrà essere liberata, se non in fase cautelare, sicuramente successivamente in fase esecutiva.

Il fenomeno di maggior impatto sul sistema penitenziario, però, è quello rappresentato dalle droghe e dalla scelta proibizionista e punizionista tipicamente italiana, rafforzata nel 2006 dalla legge Fini-Giovanardi. Le statistiche ministeriali evidenziano che oltre il 40 per cento della popolazione detenuta, a fronte di una media europea che invece si assesta al 16 per cento, è composta da autori di reati commessi in violazione del D.P.R. n. 309 del 1990; quindi, il 40 per cento sconta almeno un titolo esecutivo per gli articoli 73 o 74 (detenzione, concorso in detenzione, ovvero associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti). Questa percentuale del 40 per cento, come rilevavamo prima, non comprende i soli reati commessi dai tossicodipendenti per sostenere la propria dipendenza; presumibilmente più del 50 per cento dei detenuti sta scontando pene inflitte per violazione della legge sugli stupefacenti. La circostanza che annualmente il numero dei tossicodipendenti che transitano nelle carceri italiane sia superiore a quelli che transitano nelle comunità terapeutiche -

questo dato emerge dall'ultimo rapporto sui diritti sociali - fa dell'Italia un caso unico in Europa.

Veniamo ora alle linee guida di politica penale e penitenziaria dell'ultimo decennio. Eccezion fatta per il regolamento di esecuzione penitenziaria del 2000 e per la prima legge sulle detenute madri, la 40 del 2001, la normativa penale penitenziaria del decennio 2000/2010 è fortemente condizionata dal massiccio ricorso alla pena detentiva, che di fatto ha vanificato tutti quei fermenti riformatori che solo 25 anni fa avevano invece incoraggiato la promulgazione della legge Gozzini. In via del tutto schematica, già con la legge n. 279 del 2002 sono stati definitivamente stabilizzati i capisaldi dell'emergenza penitenziaria. Lascerei in ombra il 41-*bis*, se n'è già parlato e merita poi un approfondimento a sé; ma con l'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, quindi con la preclusione all'accesso ai benefici penitenziari fondata su un determinato titolo di reato, viene sostanzialmente vanificata la rieducazione per tutta una serie di categorie. Calcoliamo poi che quando il legislatore interviene modifica sempre l'articolo 275, comma 3 (custodia cautelare obbligatoria), e il 4-*bis*, a conferma di una progressiva osmosi tra carcerazione preventiva e carcerazione definitiva e quindi uno spostamento del livello di garanzie verso il basso.

La legge n. 251 del 2005 (la "ex Cirielli") ha poi elevato a potenza la recidiva, configurandola quasi come un moltiplicatore penale, quale punizione ulteriore per una punizione già scontata. Non solo i tempi di accesso alle misure alternative alla detenzione sono stati rallentati a causa di questa forma inedita di anatocismo penitenziario, ma si registra la prima profonda modificazione alla sospensione dell'ordine di esecuzione, cioè a dire di quel meccanismo che almeno cerca di evitare l'ingresso in carcere fino a quando la magistratura di sorveglianza non si pronuncia su una misura. Qui le preclusioni alla sospensione, che erano inizialmente riferite ai condannati per i gravi delitti di cui all'articolo 4-*bis*, sono state estese al tipo normativo dei recidivi reiterati. Questo è un dato importante perché, forse per la prima volta, si afferma che il diritto penale passa da un diritto penale del fatto a un diritto penale dell'autore, concezione antica e, a mio parere, fortunatamente ripudiata, ma che ritorna subdolamente. Questo sconfinamento, infatti, su queste arcaiche concezioni del diritto penale è stato poi suggellato dal primo "pacchetto sicurezza", la legge n. 125 del 2008, che con la lettera a) dell'articolo 656 accanto a questo classico *corpus* del 4-*bis* ha inserito fattispecie eterogenee e, a mio parere, assolutamente irrilevanti dal punto di vista di una pericolosità effettiva. Penso all'incendio boschivo: per carità, è un crimine

importante, ma sicuramente non denota associazionismo mafioso, eversivo o quant'altro; penso al furto pluriaggravato, al furto in abitazione, al furto con strappo, a conferma di come le emergenze vengano spesso ad intasare il processo e la sorveglianza.

Ancora, con la legge n. 38 del 2009 il legislatore ha operato profonde modificazioni alla carcerazione preventiva obbligatoria e al divieto di concessione di benefici penitenziari. Ci ricordava l'avvocato Caiazza come, con riferimento proprio alla custodia cautelare, l'inversione di tendenza rispetto alla legge n. 332 del 1995, che aveva in qualche misura tamponato gli abusi di Tangentopoli, sia particolarmente evidente. Qui i *nomina delicti* che impongono la cattura obbligatoria sono notevoli: omicidio, prostituzione minorile, pornografia minorile, turismo sessuale, violenza sessuale, eccetera, e vanificano quella discrezionalità del giudice che procede rispetto alle scelte del pubblico ministero. Importante, come ci ricordava sempre l'avvocato Caiazza, il ruolo della Corte costituzionale che, nel giro di due anni, a tre riprese ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in riferimento ad alcune di queste ipotesi (quali omicidio, associazione finalizzata allo spaccio, violenza sessuale e atti sessuali con minorenne) e ha proprio stigmatizzato la scelta legislativa di privare il giudice di un necessario bilanciamento sulle esigenze cautelari.

Tutti questi interventi - checché se ne dica - evidenziano precise scelte di politica criminale idonee a configurare quali nuovi briganti sia i recidivi reiterati sia i clandestini, soggetti nei cui confronti il sistema non investe più, precludendo qualunque opzione trattamentale e rieducativa.

Quali le prospettive? E mi avvio a chiudere. La legge n. 199 del 2010, che ha stabilito la detenzione domiciliare annuale, approvata quale intervento urgente per arginare il sovraffollamento carcerario, unitamente alla chimera rappresentata dal piano carceri, appaiono poco più che un palliativo a fronte di una politica carcerocentrica che continua ad evidenziare forti contraddizioni di fondo. Dalle statistiche ministeriali risulta che al 30 giugno erano 2.666 i detenuti che avevano ottenuto il beneficio della detenzione domiciliare annuale e questo è un dato modesto rispetto alle previsioni ottimistiche del Governo, che individuava tra gli 8.000 e i 10.000 i presumibili beneficiari della novella.

Quali, infine e in via di estrema sintesi, le contromisure da adottare? Se proprio non è possibile ripensare il doppio binario penitenziario - cioè il 4-*bis* e soprattutto la plausibilità costituzionale della collaborazione che, come ci ricordava prima Rita Bernardini, quanto meno in riferimento ai condannati

all'ergastolo, ripropone fortissimi dubbi di legittimità costituzionale per un "fine pena mai" che la stessa Corte costituzionale ha escluso come costituzionalmente accettabile - gli indifferibili interventi di sistema dovrebbero tradursi innanzitutto in un rilancio delle misure alternative alla detenzione, quanto meno attraverso una neutralizzazione degli impedimenti frapposti dalla "ex Cirielli" alla recidiva, sino a ipotizzare - ma qui con estrema cautela - forme di *probation* processuale (mi riferisco alla messa alla prova) già sperimentate nel microsistema minorile, con cautela, perché la penalità minorile è assolutamente diversa da quella per gli adulti. Quindi, secondo me, per gli adulti bisognerebbe escludere alcuni reati ma mi riferisco soprattutto a quelli dei colletti bianchi, sotto certi aspetti, per i quali sarebbero, a mio parere, più consigliate pene prescrittive.

In secondo luogo, sarebbero da modificare sia la legge Fini-Giovanardi, in senso assolutamente antiproibizionista, sia la legge sull'immigrazione, eliminando da un lato le difficoltà estreme di accesso alle misure alternative per chi non ha casa e, dall'altro lato, adeguando seriamente la normativa interna ai *diktat* della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine all'ingresso e al trattenimento sul territorio nazionale.

Sul versante invece processuale interno, sarebbe da modificare la normativa in tema di custodia cautelare, nel senso auspicato dall'avvocato Caiazza, che si pone con correttezza nell'alveo percorso dalla Corte costituzionale per restituire al giudice procedente il fisiologico potere giurisdizionale in materia di libertà personale.

Infine, un intervento chirurgico dovrebbe essere operato proprio sul testo dell'articolo 656, comma 9, del codice di procedura penale, cioè la norma che preclude la sospensione dell'ordine di esecuzione, da riportare alla sua originaria formulazione al fine di evitare l'ingresso in carcere ai recidivi quando il *quantum* sanzionatorio non ecceda i tre anni di reclusione.

Tutto questo - e concludo veramente - senza trascurare l'esigenza, a mio parere indifferibile, di modificare il codice penale. Probabilmente, anche da un punto di vista politico, sarebbe l'operazione più semplice da fare, riprendendo dai cassetti del Ministero tutti i progetti elaborati dalle recenti commissioni ministeriali, relativamente omogenee, indipendentemente dal colore ideologico di chi le componeva, in riferimento alla coordinate sanzionatorie. In altre parole, oggi giorno pena detentiva-pena pecuniaria rappresenta un binomio vecchio e soprattutto non rispondente a ciò che vuole la collettività. Questi progetti, caratterizzandosi tutti per una maggiore diversificazione delle pene rispetto a quanto previsto dal codice attuale, garantireb-

bero oltre a una sensibile limitazione della popolazione carceraria, anche interventi tesi alla risocializzazione, più credibili e mirati rispetto alla situazione attuale. Vi ringrazio.

**Giuseppe ROSSODIVITA**

*Consigliere regionale del Lazio e segretario del Comitato radicale  
per la giustizia Piero Calamandrei, moderatore*

In riferimento a quello che ha detto il professor Fiorio in conclusione, vorrei citare due dati che ci vengono dalla Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e che sono stati resi noti in un convegno del 2010. Rappresentano, secondo me, il punto della situazione. Il tasso dei detenuti per ogni 100.000 abitanti in Francia è di 96,2, in Inghilterra è di 152, in Italia 111. Il dato che però colpisce di più è il tasso di coloro che entrano nell'area penale e quindi che vengono sottoposti a processo penale e vengono condannati: in Francia sono 357 per ogni 100.000 abitanti, in Inghilterra 526 per ogni 100.000 abitanti, in Italia 147 per ogni 100.000 abitanti. Ciò significa che coloro che entrano nell'area penale e vengono condannati ma non scontano una sanzione, che è solo il carcere, è infinitamente più alta negli altri Paesi, mentre qui in Italia sostanzialmente c'è solo il carcere.

*Relazione sulle misure alternative alla detenzione: quali e per quale scopo***Alessandro MARGARA***Magistrato, garante dei diritti dei detenuti per la Regione Toscana*

Partirei da qualche considerazione sulla funzione delle misure alternative in confronto con la giurisprudenza costituzionale.

La prima citazione riguarda la sentenza n. 204 del 1974, pronunciata all'inizio del nuovo interesse alla materia penitenziaria, ossia l'anno prima dell'emanazione della legge sull'ordinamento penitenziario (26 luglio 1975, n. 354). In quella sentenza si legge: "Con l'articolo 27, comma terzo, della Costituzione" il fine ultimo e risolutivo delle pena, quello cioè di tendere al recupero sociale del condannato "ha assunto un peso e un valore più incisivo di quello che non avesse in origine; rappresenta, in sostanza, un peculiare aspetto del trattamento penale e il suo ambito di applicazione presuppone un obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle. Sulla base del precetto costituzionale sorge, di conseguenza, il diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo; tale diritto deve trovare nella legge una valida e ragionevole garanzia giurisdizionale". Si parla quindi di un diritto soggettivo a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se può essere concluso in altra forma.

Si noti che la concezione di diritto soggettivo è essenziale nella sentenza, perché dal riconoscimento di tale posizione giuridica del condannato deriva l'affermazione della competenza a decidere del giudice ordinario in materia di liberazione condizionale e la dichiarata incostituzionalità della competenza del Ministro della giustizia prevista dalla normativa allora vigente. Nella sentenza costituzionale si costruisce in modo esplicito il rapporto esecutivo penale come quello in cui lo Stato afferma la sua pretesa punitiva e il condannato ha però il diritto soggettivo che si è descritto, nato - come la sentenza chiarisce - dall'"obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre

tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle”. L’esecuzione della pena detentiva diviene, quindi, un *mix* di cui le misure alternative sono parte integrante.

Nell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale questi mezzi e queste forme si rintracciano nella sentenza costituzionale n. 343 del 1987 che, citando esplicitamente la già richiamata sentenza n. 204 del 1974, fa ormai riferimento alle misure alternative alla detenzione previste dall’ordinamento penitenziario. In tale sentenza, dopo avere rilevato la congiunta “crisi della pena detentiva e delle misure clemenziali, rivelatesi inadeguate, la prima a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale e speciale, le seconde a promuovere reali manifestazioni di emenda”, si prosegue e si osserva: “Di qui la tendenza (...) a creare misure che, attraverso l’imposizione di prescrizioni limitative - ma non privative - della libertà personale e l’apprestamento di forme di assistenza, siano idonee a funzionare ad un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione della risocializzazione”. Sono queste le misure alternative della legge penitenziaria.

A me sembra molto chiaro che la costituzionalizzazione, cioè il riconoscimento di normative protette dalla Costituzione, investa qui - a conferma, d’altronde, di quanto detto nella sentenza n. 204 del 1974 - gli strumenti necessari all’attuazione del principio affermato da tale sentenza, nonché il sistema organizzativo indispensabile per il funzionamento di quegli strumenti. Il che vuol dire costituzionalizzazione delle misure alternative alla detenzione in fase esecutiva e del sistema organizzativo necessario per il funzionamento delle stesse. Vi è, quindi, il riconoscimento della flessibilità dell’esecuzione penale: la pena non è rigida ma, sempre nel quadro della durata della stessa, le modalità esecutive possono cambiare in ragione della concessione delle misure alternative. Questo discorso non è limitato agli anni ‘80, ma si sviluppa in molte sentenze successive, che hanno sempre fatto riferimento ai principi e agli strumenti della flessibilità dell’esecuzione della pena, enunciati per primi dalla sentenza del 1974 (sentenze n. 282 del 1989, n. 125 del 1992, n. 306 del 1993, n. 68 del 1995, n. 186 del 1995, n. 173 del 1997, n. 445 del 1997, n. 137 del 1999, n. 79 del 16/3/2007). Se vogliamo, i vari e più recenti interventi della Corte costituzionale sono volti proprio ad individuare situazioni di rigidità o di automatismi che contrastano con il principio di flessibilità e a rimuovere i primi per riaffermare la seconda.

Da quanto sin qui detto appare chiaro che, nel disegno della giurisprudenza costituzionale, l’esecuzione della pena viene individuata come un *mix* (di cui la legge sceglierà le dosi) fra esecuzione/pena in carcere ed esecu-

zione/misura alternativa. È la magistratura di sorveglianza che dovrà gestire l'articolazione di questo *mix*, stabilendo tempi e modalità secondo le previsioni della legge. Nell'esercizio di questa funzione non statica, come nella esecuzione di una pena fissa, ma dinamica, per dare occasioni di rieducazione e risocializzazione in condizioni che agevolino l'inserimento sociale, il passaggio alla misura alternativa è fisiologico ed è escluso solo quando vi siano ragioni che ne legittimano il rifiuto. Si deve essere consapevoli che la finalizzazione della pena all'inserimento sociale passa attraverso le misure alternative e che questa è la loro missione costituzionale. Il carcere in questo modo diventa "utile", come ricordava sempre Mario Corsini. Si può dire che la legislazione attuale ha dimenticato questi principi; sembra che non ce ne sia più traccia, ma restano principi costituzionali dai quali non si può prescindere.

Uno degli aspetti che volevo sottolineare è il risultato delle misure alternative. Tanto per intenderci, una ricerca del DAP sui soli affidamenti in prova dal 1999 al 2005 dimostra che sostanzialmente le revoche delle misure alternative sono limitatissime. Si tratta di valori che fluttuano intorno al 4 per cento, con un esito positivo, quindi, in più del 95 per cento dei casi, e della revoca delle misure in ragione della commissione di un reato è pari, nei sette anni considerati, allo 0,2 per cento, quindi due casi su mille ogni anno.

L'andamento crescente di tutte le misure alternative, e particolarmente degli affidamenti in prova al servizio sociale, si è interrotto nel periodo relativo al condono, che ha segnato anche l'esperienza delle misure alternative con una riduzione molto rilevante. Tuttavia, secondo un calcolo effettivo delle misure alternative - perché qui sono state calcolate in modo abbastanza approssimativo e in definitiva non esatto - le esecuzioni in misura alternativa nel 2004 (cioè prima del condono) erano il 39,3 per cento, mentre le esecuzioni in carcere erano il 60,7 per cento. Nel 2010, quindi dopo il condono, abbiamo complessivamente il 29,7 per cento di esecuzione della pena in misura alternativa e il 70,3 per cento di esecuzione in carcere. Per quanto riguarda solo gli affidamenti in prova, nel 2004, cioè prima del condono, sono pari al 30,2 per cento mentre le esecuzioni della pena in carcere sono il 69,8 per cento; nel 2010, dopo il condono, sono il 19,6 per cento a fronte dell'esecuzione della pena in carcere o altra misura alternativa pari all'80,4 per cento. Effettivamente, con le misure alternative non c'è mai stata una efficace funzione di riduzione della presenza dei detenuti in carcere, nel senso che, tutto sommato, sono sempre state contenute, ma in sostanza si deve rilevare che nel periodo in cui erano concesse in modo più agevole, quindi prima del condono, questo dato del 39,3 per cento rappresentava 23.000 condannati che non erano dete-

nuti in carcere perché erano in misura alternativa. Da 62.000 di prima del condono si sarebbe saltati quindi a 85.000.

Dobbiamo al DAP-Direzione generale della esecuzione penale esterna anche una ricerca sugli effetti della recidiva da parte delle misure alternative. La recidiva, come media, è influenzata notevolmente dagli affidamenti in prova dei tossicodipendenti, dovuti a programmi abbastanza leggeri relativi agli stessi. La misura complessiva della commissione di un reato è del 19 per cento nei 7 anni che vanno dal 1999 compreso al 2005 compreso. Dall'altro lato, nello stesso periodo le esecuzioni della pena in carcere hanno fatto registrare un valore della recidiva, nei singoli casi, pari al 68,5 per cento. Concludendo, i dati indicati demistificano la pericolosità delle misure alternative, cui si è fatto sempre riferimento sostenendo la necessità della loro riduzione, e quindi logica vorrebbe che siano tolte le limitazioni alle stesse e in particolare quelle della legge "ex Cirielli", che limita le misure per i recidivi, che rappresentano poi la clientela ordinaria del carcere, per i quali però non si diversifica tra i reati commessi.

Sulla fase attuale delle misure alternative, in presenza di un andamento della criminalità stabile da anni sui reati significativi, la dinamica di grave sovraffollamento delle carceri si può spiegare e si spiega con l'aumento della criminalizzazione, ovvero con la previsione di nuove fattispecie di reato. D'altronde, ad una rilevazione sommaria è facile individuare tre leggi responsabili di tale alluvione della criminalizzazione e del riflesso sul sovraffollamento.

La prima legge è la Bossi-Fini sulla immigrazione, rafforzata negli anni con sempre nuove norme incriminatrici ma scossa ricorrentemente da contestazioni europee della Corte costituzionale.

La seconda legge è la Fini-Giovanardi sugli stupefacenti, basata su un proibizionismo penale "senza se e senza ma" che ispira la legge stessa, mentre in sede internazionale, con un appello di personalità imminenti, tra cui Kofi Annan, è stata criticata la guerra alla droga combattuta attraverso la penalità. Io devo ricordare lo stesso fascismo - perché non si deve la punibilità della detenzione di stupefacenti al fascismo - era stato alla larga da questa impostazione, che invece si deve alla legislazione democratica degli anni successivi. È dimostrato che, in sostanza, è nata con la prima legge sulle dipendenze che è dei primi anni 2000.

Infine, la cosiddetta "ex Cirielli" che ha riportato la recidiva ai fasti del codice Rocco, lontanissima dalle regole costituzionali di cui ho parlato all'inizio. Le prime due leggi hanno riempito il carcere, mentre la terza ne ha bloccato le uscite in misura alternativa,

Naturalmente, sulla situazione di sovraffollamento influisce il numero elevato dei detenuti in custodia cautelare, che colpisce in particolare stranieri e tossici e che è nell'ordine del 42,5 per cento, record europeo. Il sovraffollamento delle carceri rende difficile anche solo parlare di diritti dei detenuti e della loro dignità, cosicché la CEDU ha condannato l'Italia per trattamenti contrari al senso di umanità (violazione letterale dell'articolo 27 della Costituzione) nei confronti di un detenuto, con riferimento alla situazione del 2003, quando i detenuti erano 10.000 meno di oggi.

Come uscirne? Certo non mantenendo la cause di tale situazione ma affrontandole e le tre leggi citate devono essere sottoposte ad una severa valutazione critica. Sarà possibile oggi? Bisogna sperarlo.

Per quanto attiene al piano carceri e alle relative proposte, devo dire che l'onorevole Bernardini, con il suo elenco massiccio di proposte, ha in effetti un po' bruciato quelle, sia pur molto modeste, che avrei indicato io.

Rita BERNARDINI. Qualche proposta in effetti era sua...

Alessandro MARGARA. Su qualcuna ci ho messo mano. Ora, per esempio, l'abolizione dell'ergastolo sicuramente non sarà attuata ma, di fatto, il motivo della legittimazione della costituzionalità dell'ergastolo risiedeva nel fatto che si poteva dare la liberazione condizionale; ora che la liberazione condizionale non c'è più, perché è caduta in desuetudine, siamo di fronte a un dato che si deve pure rivalutare.

Poi c'è anche il problema dell'affettività, della sessualità. Si era fatto uno sforzo nel Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, che io stesso licenziai alla fine del mio disgraziato periodo al DAP. Ora, invece, si è escluso che questo aspetto potesse essere mantenuto nel richiamato Regolamento e si è seguito il parere del Consiglio di Stato: praticamente, anche l'affettività che era stata inserita in quel Regolamento è saltata.

Ci sono varie proposte. Anche se in questo mondo così ostile a queste cose le proposte possono risultare un po' patetiche, però ce ne sono tante. Quelle del Partito radicale sono tantissime, ci sono anche quelle di Antigone e di altre associazioni similari, con un programma complessivo che prevede interventi a breve, a medio e a lungo termine. Se si tornasse indietro, una ulteriore modifica riguarderebbe il Testo Unico sugli stupefacenti (D.P.R. n. 309 del 1990). A questo proposito c'era la proposta di legge n. 34, che è un rinnovo della proposta della precedente legislatura, presentata il 26 aprile 2006, nella 15a legislatura. Un riesame completo dell'ordinamento peniten-

ziario, in stretta osservanza della giurisprudenza costituzionale, è contenuto nella proposta di legge n. 29, presentata il 28 aprile 2006, sempre nella 15a legislatura.

C'è qualche possibilità che si torni alla ragione e che si fermi questo apparentemente inarrestabile processo di crescita della criminalizzazione e della detenzione che caratterizza oggi le legislazioni dei Paesi più sviluppati economicamente? Qualche crepa si sta manifestando nelle mura della "prigione mondiale". In California, il Paese che ha guidato la corsa verso il *record* mondiale dei detenuti negli USA, un giudice ha obbligato l'Amministrazione penitenziaria a ridurre di 40.000 unità il numero dei detenuti, constatato il sovraffollamento eccessivo. In Germania un'altra corte ha affermato la necessità che il carcere dovesse conformarsi a certi parametri di rispetto della dignità delle persone e di vivibilità, in difetto delle quali l'esecuzione della pena non può essere attuata.

Da tempo, nel nostro Paese, l'illegalità di molte nostre carceri è conclamata in violazione dell'articolo 27 della Costituzione, che dice che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità. C'è un giudice a Berlino, come abbiamo visto: ci potrebbe essere a Roma o altrove nel nostro Paese?

*Relazione: A cinque anni dall'indulto***Luigi MANCONI***Docente di socio di sociologia dei fenomeni politici presso l'Università IULM di Milano e presidente di "A buon diritto onlus"*

Buongiorno e grazie di questo invito. Il titolo del mio intervento "A cinque anni dall'indulto" (più correttamente: "A cinque anni e sette mesi") allude a quel filo sottile, ma tenace, tra il convegno di oggi e un evento che ha preceduto l'approvazione dell'indulto sancito dalla legge n. 241 del 31 luglio 2006. Vedo, cioè, un legame robusto tra questo incontro e la marcia di Natale del 25 dicembre 2005. Vedo molti motivi di collegamento tra i due fatti. Quella marcia fu promossa da Radicali italiani, aveva come suoi obiettivi l'amnistia e l'indulto e vide tra i partecipanti Giorgio Napolitano, che attraversò con noi il centro della città, soffermandosi davanti ai palazzi della politica e davanti al carcere di Regina Coeli. E credo che quel fatto così intensamente simbolico vada oggi ricordato perché assicura una continuità e insieme valorizza un impegno che non è certo occasionale. In ogni caso l'amnistia e l'indulto vanno collocati in un quadro complessivo, dove si impongono due livelli di intervento: il primo è quello relativo alle riforme di struttura, ovvero un radicale mutamento del sistema penale (solo di questo parlerò qui), che deve svilupparsi intorno a due direttrici fondamentali, largamente condivise e anch'esse assai opportunamente ed efficacemente richiamate ieri, in questa sede, dall'intervento del Capo dello Stato. Le due direttrici sono quelle della depenalizzazione e quella della decarcerizzazione.

Come sapete, questi due indirizzi rappresentano il cuore delle raccomandazioni contenute nelle relazioni finali delle Commissioni per la riforma del codice penale, succedutesi negli ultimi anni. Commissioni insediate dai Governi di centrodestra e di centrosinistra, le ultime tre presiedute da Carlo Federico Grosso, Carlo Nordio e Giuliano Pisapia. Si tratta di tre relazioni conclusive largamente coincidenti e in alcune parti perfettamente sovrapponibili, e tutte ruotano intorno a questo che rappresenta il cuore profondo e, insieme, lo strumento essenziale di un serio progetto di riforma: ovvero, ancora una volta, depenalizzazione e decarcerizzazione. Il pubblico qui presente è così consapevole del significato di queste formule che non è necessario insistervi. Persino l'appena nominato ministro della Giustizia, Francesco Nitto Palma, in un'intervista al "Corriere della Sera", ha indicato come

prioritaria la necessità di intervenire sui reati minori, ponendo un freno alla eccessiva criminalizzazione di atti e comportamenti, di stili di vita e comportamento privi di offensività verso terzi. Bene, ma voglio ricordare al nuovo Ministro della Giustizia che ieri è entrato a far parte di un Governo che ha alacremente operato per tre anni in una direzione esattamente opposta. Ha proceduto spedito, cioè, sulla via della pan-penalizzazione, inventando nuove figure di reato, creando nuove fattispecie penali: e ha trasformato quell'illecito amministrativo, rappresentato dall'ingresso e soggiorno irregolare nel nostro Paese, in una fattispecie penale, introducendo l'aggravante e il reato di clandestinità. Dunque, se il nuovo Ministro della Giustizia ritiene che - nonostante il pessimo *pedigree* in materia (e non solo in materia) del Governo di cui è ora parte - quello sia l'indirizzo da assumere, potrebbe persino essere una buona notizia. Ma - ed ecco il punto - parlavo di due livelli di intervento, quello delle essenziali riforme di sistema da mettere in cantiere; e quello degli interventi congiunturali. Va tenuto presente che oggi siamo per quanto riguarda il sistema della giustizia e tanto più quello penitenziario, in un vero e proprio stato di eccezione. Uno stato di eccezione quale quello in cui si trova oggi l'intero circuito del "sorvegliare e punire" richiede misure d'eccezione urgenti e indifferibili. Di conseguenza, per ripristinare un livello minimo di normalità e legalità, sul quale possano successivamente realizzarsi le necessarie riforme di sistema, sono d'obbligo provvedimenti che affrontino l'attuale emergenza. Può sembrare un paradosso ma è un paradosso ineludibile: per tornare alla normalità, bisogna passare attraverso provvedimenti straordinari. In altra parole, le riforme strutturali possono essere progettate e realizzate solo se qui e ora, da subito, si pongono in atto quei provvedimenti d'eccezione che lo stato d'eccezione del sistema della giustizia e del sistema penitenziario esigono. Ed è qui che diventano nuovamente indifferibili quelle parole impronunciabili, quelle della marcia di Natale del 2005: amnistia e indulto. Sono parole che vanno pronunciate contro la codardia del ceto politico e contro la manipolazione del sistema dei *media*. Perché queste parole sono oggi impronunciabili? Perché nel 2006 è stato approvato un provvedimento di indulto, che costituisce la legge più denigrata e diffamata dell'intera storia legislativa repubblicana. Quella legge venne approvata in ogni suo articolo e nella votazione finale, come prescrive la norma, dai due terzi del Parlamento. O meglio: da oltre l'80 per cento dei parlamentari, i quali tuttavia hanno provveduto, con rapidità strepitosa, se non fosse vergognosa, a sconfessarla. Mai era accaduto che una legge con tanti padri e tante madri fosse ripudiata così velocemente dai legittimi genitori. E così quel provvedimento

di clemenza si è trovato non solo orfano, ma reietto. Quali sono le cause di tale ripudio? Penso che si possano sintetizzare in tre motivi, che rapidamente ricordo.

Innanzitutto, la misura dell'indulto non fu accompagnata da quella dell'amnistia, che avrebbe integrato virtuosamente la prima e avrebbe portato a una riduzione dei procedimenti e a una riduzione del carico di lavoro dei magistrati. Secondo: per ragioni oggettive e documentabili, quel provvedimento non fu accompagnato da adeguate misure di accoglienza e integrazione degli scarcerati. Funzionò, laddove esisteva un sistema di servizi sociali, non funzionò dove quel sistema di servizi sociali era carente o assente. Terzo motivo: quel provvedimento fu accompagnato dalla più furiosa e ostile campagna mediatica. Sarebbe assai interessante entrare nel merito e dettagliare questa affermazione. Mi limito a citare un dato, documentato dal Centro di ascolto dell'informazione radiotelevisiva, diretto da Gianni Betto. Ebbene, tra la fine del 2005 e la prima metà del 2007 - dunque nel periodo comprendente i mesi immediatamente precedenti e quelli immediatamente successivi all'approvazione dell'indulto - sull'intera informazione televisiva nazionale la copertura data alla cronaca nera e alle "notizie criminali", passa da 10.7 a 23.7 del totale. Si tratta di un dato impressionante, che chiunque abbia una minima dimestichezza con l'analisi dei sistemi di comunicazione troverebbe strabiliante. Un'impennata di attenzione di tale entità può spiegarsi, infatti, solo con una situazione di repentina guerra civile. In assenza di essa, questo passaggio - ripeto - dal 10.7 al 23.7 certamente non è frutto di un complotto ma è qualcosa di peggio: è il prodotto di un senso comune che cova in una parte significativa del sistema dei *media*.

Queste tre ragioni, che spiegano l'impopolarità del provvedimento d'indulto, hanno poi una ricaduta in una frase di senso comune che all'epoca fu assai diffusa, fino a diventare parte non solo della conversazione quotidiana, ma anche del discorso pubblico. È una frase semplice: escono dal carcere e tornano a delinquere, ovvero la recidiva dei beneficiari dell'indulto. Risponde a verità questa affermazione? Escono dal carcere e tornano a delinquere? Chi vi parla, unitamente al professor Giovanni Torrente per conto di "A buon diritto Onlus" a partire dal 2007 conduce una ricerca esattamente su questo punto: sulla recidiva dei beneficiari dell'indulto. Oggi quindi siamo in grado di esporre alcuni dati significativi. Sono dati inediti, che solo in un caso sono parziali, negli altri invece sono definitivi. Faccio riferimento per rapidità a una rilevazione già citata da Sandro Margara, che risale ad anni fa e ad un lavoro dell'ufficio statistico del DAP, che analizzò la recidiva tra coloro che

uscivano dal carcere dopo avervi scontato interamente la propria pena. Quella rilevazione, che copre sette anni a partire dal 1998, dice che la recidiva tra coloro che scontano la pena in cella senza godere di condoni e benefici è del 68,45 per cento. A fronte di questo dato, rileviamo che la recidiva tra i beneficiari dell'indulto, a cinque anni dal provvedimento del 2006 è del 33,9 per cento. Siamo al di sotto della metà della percentuale della recidiva ordinaria. Questo dato certamente tenderà a crescere ancora un po' nei due anni successivi, ma rimarrà non solo al di sotto di quel 68,43 per cento, bensì assai al di sotto di quella percentuale.

Concludo con altri due dati significativi. Il primo: tra coloro che hanno beneficiato dell'indulto mentre si trovava partire da una condizione di sottoposizione a misura alternative la recidiva è stata del 22 per cento. E, infine, voglio sottolineare che, la recidiva tra i beneficiari dell'indulto del 2006, se disaggregata per nazionalità, offre questo risultato: tra gli italiani la recidiva è del 38 per cento, tra gli stranieri è del 25 per cento.

Per concludere, di fronte a tali dati e alla necessità di ricorrere a interventi d'eccezione, viene da dire: non abbiate, non abbiamo paura.

## *Interventi*

### **Giuseppe ROSSODIVITA**

*Consigliere regionale del Lazio e segretario del Comitato radicale  
per la giustizia Piero Calamandrei, moderatore*

A questo punto, finite le relazioni, apriamo la fase dei lavori di questa mattina con la serie di interventi in programma proprio per sentire coloro che si occupano da molto vicino del carcere. Purtroppo Irene Testa, che è presidente dell'Associazione "Il detenuto ignoto" ed è stata una delle animatrici davvero della lotta non violenta, questa mattina non può essere con noi; contrariamente alle aspettative. Ha avuto dei problemi ed è dovuta tornare in Sardegna, ma ci teneva molto che la ricordassi. Procediamo.

### **Ada PALMONELLA**

*Psicologa, esperto del Ministero della giustizia per gli istituti penitenziari*

Buongiorno. Intanto due parole di ringraziamento a Pannella, a Rita Bernardini e ai radicali tutti quanti, che sono tra i pochi che si sporcano le mani, come abbiamo già detto, in cose che danno fastidio, che fanno male, e il carcere è una di queste cose; cioè è un momento di dolore, perché in carcere c'è tanto dolore come anche Rita ha potuto constatare. Io farei quindi un applauso a loro e a tutti i radicali.

Faccio la psicologa penitenziaria presso il carcere di Regina Coeli. La prima volta che sono entrata ho visto tutte quelle persone chiuse in una cella, mi sono sembrati animali in gabbia e sono lì chiusi per ventiquattrore a fare niente, assolutamente niente. Chi ruba un portafoglio quando esce sa scassinare una cassaforte, perché ha tutto il tempo necessario per imparare. Si parla di rieducazione, la Costituzione parla di rieducazione. Qual è la rieducazione in carcere? Oggi il carcere è un luogo punitivo, dove si entra e si può fare la doccia soltanto sei giorni dopo, dove non c'è il bagno, il bagno è in comune all'interno di una cella, senza televisore perché sono rotti, senza ora d'aria. E' una punizione e allora cancelliamo l'articolo 27 della Costituzione, tanto non si attua! Sulla dignità dell'uomo, il detenuto lo chiamano detenuto e gli danno

del tu, cosa che non si dovrebbe fare, perché il detenuto è una persona detenuta, è ancora una persona.

Noi psicologi, tra i vari compiti che abbiamo, dobbiamo scremare le persone in entrata, dobbiamo capire in cinque minuti chi si ucciderà, chi ucciderà qualcun altro o chi sarà ucciso, e questo in cinque minuti perché non ci sono i tempi. Anzi, cinque minuti un tempo perché adesso, da quando hanno tagliato i fondi, abbiamo in tutto ventiquattro ore al mese e vi assicuro che sono molto poche. Quindi arrivano dei detenuti, ne arrivano magari dieci e di questi dieci cinque li vediamo e quindi siamo sicuri che non si uccideranno - perché ne siamo sicuri, siamo lì apposta! - e per gli altri cinque va bene così, che si ammazzino pure... Questo è in teoria quello che sta succedendo oggi e non mi pare una cosa molto carina, proprio nei confronti di queste persone detenute che aspettano il colloquio con noi ma che non l'avranno mai, perché ormai i finanziamenti sono saltati. Credo che ad oggi ci sono stati quaranta morti, quaranta persone che si sono suicidate; purtroppo non ho le statistiche perché non ci sono le statistiche, ma potrei dire che su dieci persone in entrata che noi incontriamo, nessuna si è uccisa perché noi abbiamo i mezzi - la psicologia che è importante ma non l'hanno capito - per non farli uccidere, per non far uccidere gli altri e per cautelarli affinché non subiscano violenze.

Noi dobbiamo sostenere le persone che entrano, oggi ce ne sono tante, anche molto carine, che lasciano la famiglia, lasciano tutto quanto e vengono in carcere. C'è disperazione. Non c'è mai stato un detenuto, uno solo, che abbia detto: meno male che sono venuto qua perché il carcere mi ha ridato la dignità di essere umano. Perché i detenuti sono essere umani, sono persone detenute, non sono detenuti; perdono assolutamente la personalità, sono privati della dignità dell'essere umano, di essere un essere umano.

Ora si fanno le carceri. Bene, meno male, perché quelle che esistono sono veramente una schifezza, sono veramente antidignità. Però se si fanno le carceri e non si provvede al resto è come se noi compriamo una bella casa, bella, dove si sta comodissimi, però finiamo per spendere tutti i soldi per la casa e poi non possiamo comprare i mobili. Che la compriamo a fare la casa? Tanto non si può usare. C'è la casa circondariale di Rieti, nuova ma chiusa, quella di Velletri, di Oristano e tante altre che sono nuove, sono belle, ma sono inutilizzate perché non c'è il personale, non c'è la polizia. C'è un poliziotto su ogni piano, che si ammazza perché fa tutto, fa anche il nostro lavoro, perché noi abbiamo solo tre ore e poi ce ne andiamo a casa, in quanto non ci sono i fondi. Per favore, facciamo le cose con più oculatezza, compriamo la bella casa ma risparmiamo qualcosa anche per metterci i mobili, cioè metterci

la polizia penitenziaria, gli psicologici, il personale, perché le persone detenute possano usufruire di questa bella casa.

Oggi il detenuto è una vittima, si sente vittima ed è una vittima, in queste condizioni è vittima. Stando chiuso dentro ventiquattr'ore al giorno, quando esce ha accumulato una tale aggressività, oltre che nozioni buone per imparare a commettere altri tipi di reato, che la vittima scaricherà la sua aggressività ancora di più fuori e così si arriva alla recidività. A parte che non ho rilevato nessuna persona che abbia preso atto del sovraffollamento, vorrei far rilevare che in carcere entrano delle volte anche trenta persone al giorno che occupano il posto letto ma poi escono il giorno dopo; i ragazzini con uno spinello, il famoso spinello, il giorno dopo sono liberati perché il GIP non convalida lo stato di fermo. Ma allora, che li arrestano a fare? Se in una sera entrano trenta persone, che occupano trenta posti letto, per essere poi liberati il giorno dopo e per poi riavere altre trenta persone per un'altra giornata sola, è chiaro che ci vorrebbe un momento di freno a questi arresti e a questi fermi così facili, perché danneggiano le persone. Che dire dei ragazzini di diciotto anni che ho visto non poter fare l'esame di Stato al liceo perché erano stati fermati per un giorno. Proprio il giorno dopo avevano l'esame. A cosa serve? Quando noi diciamo - a volte viene spontaneo - di fronte ad un reato: "Beh, buttate la chiave!", bisogna ricordarci che quando si va a riaprire la porta con quella chiave si libera un'aggressività enorme perché non c'è stata la rieducazione. A noi psicologi ci hanno cancellati, ma l'osservazione e la rieducazione della persona detenuta sta principalmente a noi. Non dipende dalla mancanza di lavoro; il lavoro tante persone che entrano in carcere ce l'hanno già, però rubano lo stesso, fanno dei delitti lo stesso, non è perché non lavorano, anzi lavorano. E cosa fanno? L'operaio, il meccanico, l'idraulico, l'imprenditore. C'è il lavoro, ma questo non impedisce di commettere i reati.

Noi speriamo di avere più spazio, anche con l'aiuto di Pannella, della Bernardini. Un detenuto un giorno mi ha detto che il detenuto è come l'erba marcia, come la caciotta, come la groviera, piena di buchi. E' vero, le persone non cambiano, però cambia - e noi possiamo incidere - lo schema dei valori. Quindi, se il reato oggi è inteso come una cosa normale (ho solo rubato, ho solo ucciso nonna, era vecchia), noi cerchiamo di ridare un significato ai valori, quindi non agiamo per il cambiamento della persona, perché non sarebbe neanche giusto, ma il cambiamento del valore di quello che fanno fuori. Perché scippare? Quando chiedo al detenuto se, qualora lo scippo fosse capitato a sua madre, non si sarebbe un po' arrabbiato, mi risponde: "Ma certo, è mia madre!". Ci sono tante maniere per riacquistare

una persona alla società, farla ridiventare persona e ridarle dei valori e noi siamo lì apposta.

Allora noi chiediamo all'Amministrazione penitenziaria non di darci le ore, solo perché vogliamo avere le ore, ma di rendersi conto che la psicologia è importante per evitare la recidiva, i suicidi, gli stessi omicidi. È importante perché non si tratta di sedativi, quelli addormentano soltanto, ma la psicologia è il modo di vedere la vita in una luce più bella, in una luce più umana, e questo io spero che con il mio lavoro i detenuti lo facciano.

**Eugenio SARNO**  
*Segretario UILPA penitenziari*

Devo confessare che ho avuto particolare piacere nel sentire il richiamo di Luigi Manconi all'arco temporale che ci separa dalla marcia di Natale fino ad oggi, perché c'è effettivamente un filo di continuità con quella manifestazione, se non altro perché ci troviamo quasi con le stesse facce e le stesse persone ma - debbo purtroppo sottolineare - anche con le stesse assenze e gli stessi silenzi. Ed è proprio sulle assenze e sui silenzi che vorrei un momento ci interrogassimo, fatto salva la straordinaria valenza di un appuntamento come quello odierno. Come può mancare oggi ad un appuntamento del genere l'Amministrazione penitenziaria? Come può mancare oggi il Ministero della giustizia? È evidente che il tema del dramma penitenziario non si fa strada nella politica e nei politici.

Ecco perché, quando immeritadamente Rita ha inteso sottolineare il mio modestissimo contributo alla iniziativa non violenta di Marco e di tanti compagni radicali, vorrei fare una considerazione. Mi è piaciuto intitolare questo nostro viaggio e definirlo con uno *slogan*: "digiunare per alimentare". Noi digiuniamo per alimentare la speranza, per alimentare l'informazione e per alimentare la consapevolezza. Queste sono le responsabilità di un percorso politico che fatica ancora ad attivarsi, perché non c'è cosa più grave e di più pericoloso - consentitemi di dirlo, con la sensibilità di un operatore di prima linea - che alimentare la speranza in chi ogni giorno misura sulla propria pelle l'inciviltà, la disumanità e l'illegalità.

Noi abbiamo l'esigenza di alimentare la verità e, quindi, l'informazione. E' da un po' di tempo che dico che vorrei che questa estate i *mass media*, piuttosto che interessarsi del colore del bikini di Belen Rodriguez, si interessassero un momento di temi sociali più profondi, come quello del dramma penitenziario. Attraverso questo nostro percorso noi abbiamo cercato di alimentare la consapevolezza, nella politica e nella società civile, perché questo distorto pensiero della certezza della pena porta poi a degli estremismi che si riversano direttamente sui diritti umani, sui diritti dei singoli che compongono quella comunità penitenziaria. E credo di poter dire che l'avvio di tale percorso sia stato proprio con la marcia di circa sei anni fa. Noi abbiamo fatto uno straordinario percorso e ne siamo sinanche orgogliosi, ma lo abbiamo fatto però purtroppo con i soliti compagni di viaggio. Ma questo deve essere per noi di ulteriore stimolo, noi non ci arrenderemo.

Diceva prima Rita - sottolineando le contraddizioni ormai endemiche

di un'Amministrazione che non riesce a librarsi rispetto alle potenzialità che pure ha - che abbiamo il carcere di Rieti attivato al 25 per cento, ma abbiamo anche Trento che è attivato comunque al 25 per cento. È evidentemente una politica distante, ma c'è anche una incapacità dell'Amministrazione, anche questa endemica, di programmare, quasi che l'apertura di un carcere nuovo fosse un evento straordinario e non programmabile. E però, coscienti anche di essere impopolari, noi della UIL continuiamo a segnalare che circa 3.000 operatori di polizia penitenziaria al di fuori del servizio operativo sono troppi. Allora probabilmente qualche cameriere, qualche attendente, qualche autista in meno nei palazzi del potere potrebbe aiutarci a sviluppare un discorso diverso, fermo restando che se nel 2000 avevamo 49.000 detenuti e 44.000 agenti di polizia penitenziaria, oggi nel 2011 abbiamo 67.000 detenuti e 38.000 agenti di polizia penitenziaria! Attenzione, quindi, con 9.000 nuovi posti detentivi già aperti in questo decennio e con circa dieci istituti penitenziari già aperti, all'aggravio di lavoro che deriva anche da altre competenze che in questo decennio ci sono state aggiunte.

Noi scontiamo, all'interno di una solitudine del problema carcere, una solitudine del personale, scontiamo una cinquantennale storia di disattenzione della politica e scontiamo una storia quasi trentennale di un'Amministrazione fallimentare, perché dopo Nicolò Amato il deserto... Questo evidentemente ci porta a dire se non sia giunto il momento di considerare che i magistrati al Dipartimento probabilmente non hanno più ragione di esistere. Perché non consegnare l'Amministrazione penitenziaria a chi l'Amministrazione penitenziaria la vive, la costruisce e cerca anche di gestirla? Credo che questo debba essere un momento di riflessione.

Tra l'altro - ovviamente la sintesi non è il mio forte, ma io cercherò di stare nei tempi - avremmo tante proposte oltre quelle che ha già elencato Rita. E peraltro molte di quelle proposte sono state già formalmente fatte nostre, con atti deliberativi della Direzione nazionale della UILPA penitenziari. Mi piace ricordare proprio l'anagrafe sulle carceri. E allora, una delle proposte che pongo all'attenzione è: perché non motivare ancora di più i dirigenti penitenziari, non solo rispetto alla possibilità di arrivare ad essere i diretti gestori dell'Amministrazione, ma a consegnare loro la facoltà di deliberare sui benefici di pena? Parlo della concessione di quelle misure in automatico e mi riferisco soprattutto alla liberazione anticipata. La liberazione anticipata viene oggi deliberata dal magistrato di sorveglianza, che noi però nelle galere non conosciamo perché io in trent'anni non ho mai visto un magistrato di sorveglianza. Benissimo, questi decide attraverso ed unicamente in base alla rela-

zione che viene prodotta dalla direzione degli istituti. A questo punto, se bisogna muovere detenuti, scorta, mezzi, perché il magistrato di sorveglianza dice sì o no solo ed unicamente sulla relazione del dirigente, diamo allora facoltà al dirigente di deliberare ogni semestre sulla liberazione anticipata degli stessi detenuti.

Chiudo con due considerazioni, due interrogativi che lascio alla platea. Ieri si è parlato del carcere di Aosta, dove io sono stato e dove ho potuto cominciare ad immaginare cosa significhi la privatizzazione del sistema carcere. Ho visto un punto di eccellenza del sistema penitenziario italiano che è la sezione collaboratori. È un punto di eccellenza perché agenti di polizia penitenziaria e detenuti si sono autotassati per comprare le vernici necessarie per far diventare decoroso quell'ambiente. È questa forse la privatizzazione del sistema carcere a cui il mancato ministro della giustizia Renato Brunetta fece riferimento qualche anno fa, quando lo incontrai ad un convegno della UILPA?

L'altra considerazione che voglio lasciarvi è la seguente: chiudete gli occhi e immaginate per un attimo se il metodo Marino si applicasse anche alle carceri. Ieri hanno sequestrato due ale dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino, che erano in condizione molto migliori di tante carceri. Se qualcuno si svegliasse veramente dal torpore amministrativo e andasse a verificare, quante carceri rimarrebbero aperte? E allora non è solo una provocazione quando, sull'arresto dell'onorevole Papa, ho commentato dicendo che il Parlamento ha un'occasione in più per aumentare la propria consapevolezza. E ancora di più oggi dico una cosa: che il carcere deve essere sempre nel pensiero dei politici, ovviamente, aggiungo, dal punto di vista sociale.

**Enrico SBRIGLIA***Segretario nazionale del SIDIPE*

Grazie davvero dell'invito, sono emozionato per l'opportunità di parlare che viene offerta al segretario nazionale del Sidipe, il sindacato che raccoglie i direttori penitenziari. Uso il termine "raccogliere" perché dà anche l'idea della situazione. Oramai il nostro livello è di raccolta, siamo una cosa a terra che deve essere in qualche modo sollevata. Sono emozionato, dicevo, perché in questa sala prestigiosa ha parlato un *parterre* straordinario, eccezionale, persone che sono una sorta di ierofania dei diritti umani, di ciò che significa ancora il diritto in Italia, nonostante tutto. Vedo Marco Pannella: lui per me rappresenta un combattente della libertà. Ma sono anche orgoglioso perché attraverso questa iniziativa si cerca restituire dignità, io direi anche sacralità, al tempio di cui sono custode. Il mio è un tempio laico - quello del carcere - dove si sacrifica il bene secondo dopo quello della vita, e cioè la libertà. Spero quindi che l'esperienza che proverò a deporre tra le vostre mani possa in qualche modo esservi utile. Ecco, sarei felice se fosse soltanto un piccolo tassello per le decisioni future che quanti hanno la possibilità di fare leggi, di fare norme, di fare movimento, potranno in qualche modo utilizzare.

La mia è chiaramente l'esperienza di un direttore penitenziario, di chi, nonostante tutto, cerca di ragionare sulle cose che vive, sulle cose che fa. In realtà, in Italia c'è la certezza della pena, proprio c'è: la certezza la rileviamo scorrendo gli elenchi con i nomi delle persone che sono morte in questi anni. Ecco, quale pena? La pena massima. Sono nomi di persone detenute, ma anche nomi di operatori penitenziari, morti apparentemente per mano propria, mettendo in atto quello che è il gesto più naturale che una persona in quelle condizioni possa compiere, il *cupio dissolvi*, ma non nella versione di San Paolo nella lettera ai Filippesi... Quindi, la mia testimonianza non è una testimonianza ma è una denuncia, la denuncia di un direttore penitenziario che ogni giorno si trova ad interrogarsi sul senso morale della propria funzione e del lavoro che cerca di adempiere. Quella di chi il carcere lo vive da trent'anni, ma non attraverso i codici, che sono diventati sempre più grossi e occupano ormai le scrivanie, ma attraverso - scusatemi - gli odori, i rumori, le imprecazioni, i sospiri, i lamenti, le mille lingue che ormai sono presenti all'interno di un carcere, vernacoli nazionali, ma anche lingue a me sconosciute. Oppure di chi vive il carcere attraverso gli occhi umidi delle mogli che fanno le visite ai propri mariti o attraverso gli sguardi talvolta arroganti, ma più spesso impauriti dei bambini che entrano in carcere per fare il colloquio

con i propri genitori. Attraverso i loro occhi smarriti a volte si ha la sensazione che la cosa non vada proprio perfettamente, anche perché poi sottoponiamo i bambini ad una sorta di violenza, ma è una violenza necessaria, cioè i doverosi controlli di polizia. Una polizia penitenziaria, tra l'altro, troppo spesso sbeffeggiata o ingiustamente accusata di cattiverie, piuttosto che impreparata rispetto ad un modo di essere carcere che non è quello previsto dalle norme. Quando io ho fatto il concorso da direttore o quando gli agenti fanno il concorso da agenti di polizia penitenziaria non si ha l'idea di vedere il carcere come poi lo si vedrà, si ha tutta una dimensione diversa rispetto a quella che il contratto con lo Stato avrebbe in qualche modo previsto. Ebbene, è interessante anche vedere con quanto senso di umanità e di rispetto della persona, comunque, si fruga nelle tasche dei bambini, si infilano le mani nelle fasce dei neonati per vedere se c'è droga o se c'è un telefonino, se c'è qualche cosa, e comunque ci sarà una certa necessaria violenza. Sono atti, quelli che descrivo, oggettivamente violenti, però la capacità della polizia penitenziaria è proprio nella sua dolce indifferenza, nel far passare, cioè, come se fossero cose normali, se non anche cose dolci, quei controlli che sono invece necessari. Il carcere è anche questo.

Nella mia realtà abbiamo cercato un po' di mitigare queste procedure, non so se nel bene o nel male, ma abbiamo cercato di mitigare il dolore istituzionale che noi somministriamo ad ogni visita dei familiari. Qualcuno però ha equivocato e ha pensato che quelli miei o dei miei collaboratori della polizia penitenziaria e degli educatori fossero atti di bontà. No assolutamente, la bontà o la generosità non c'entrano. Quel qualcuno non comprende che, invece, col tempo - ahimè, forse mi correggeranno gli amici delle altre due sigle sindacali - è come se avessimo affinato le tecniche del dolce controllo. Il nostro obiettivo è di stemperare le possibili reazioni, anche violente, dei visitatori o dei detenuti, i nervosismi, i rischi, le intemperanze anche verbali. E cosa ci siamo inventati? Ci siamo inventati che quando i familiari arrivano nella sala colloqui trovano un grande acquario, dove i pesciolini sono anch'essi prigionieri in questa vasca, si seguono e giocano anche loro tra poliziotti e ladri, e trovano dei giochi per i bambini, che potranno in qualche modo spendere una parte del loro tempo, trovano un video e un maxischermo che dà continuamente dei film, sempre gli stessi, poi, perché i soldi per comprarli non ne abbiamo, per lo più di Walt Disney. Quello che va forte come personaggio è Nemo! In questo modo i bambini saranno tranquilli, le madri saranno tranquille, faranno i colloqui in modo tranquillo e i detenuti a loro volta saranno tranquilli, non ci saranno quelle intemperanze che non

saremmo in grado assolutamente di gestire perché, se il rapporto di regola è 300-400 detenuti in una giornata e 12-13-14 agenti che svolgono il servizio, voi capite che abbiamo perso la partita da subito, proprio non ci conviene giocare. La cosa strana è che talvolta scopriamo che i più appassionati a queste cose sono i figli degli extracomunitari o dei Rom, persone che vivono nella povertà più nera, oppure gialla, oppure caucasica, se vogliamo fare un giro anche di nazionalità; in questo modo cerchiamo di far passare loro una giornata diversa. Però non può essere lasciata nelle mani degli operatori penitenziari la possibilità di trovare delle soluzioni alternative, anche perché poi le soluzioni sono già tutte presenti nelle norme, anche allo stato attuale, ma le norme non vengono di regola applicate.

Il ricorso alle misure alternative alla pena, ad esempio, sta diventando estremamente raro, una sorta di eccezione, perché la regola - come ben prima si diceva - è quella di tenere in carcere piuttosto che far uscire. Ma il carcere non è soltanto questo, il carcere è anche una città, con i suoi vicoli, le sue piazze, i suoi negozi. Prima sentivo sulle imprese di mantenimento che lavorano in carcere. Quello è il meganegozio. Winston Churchill affermava che noi uomini, prima facciamo gli edifici e poi sono gli edifici che fanno noi. Ebbene, nel carcere questa affermazione è perfettamente coerente. Noi in questi anni abbiamo fatto il carcere infernale, un carcere dove il ricordo va alle persone che ho visto suicidarsi, di cui ricordo tutte le storie. Ho avuto in questo un piccolo primato negli ultimi vent'anni: solo tre persone si sono suicidate, ma le ricordo perfettamente, e tutte e tre le persone non erano arrivate ad essere ascoltate dal giudice per le indagini preliminari. Tutte e tre questi decessi sono avvenuti nell'arco di poche ore dal fatto asseritamente commesso. Una donna aveva colpito con le forbici le figlie: pensando di averle uccise non passò la nottata. Un uomo aveva sventrato a calci la sua compagna e non riuscì a passare la nottata. Un tossicodipendente era stato arrestato per oltraggio e resistenza a pubblico ufficiale: arrestato alle due di notte, alle quattro del pomeriggio già pendeva con la sua camicia. Anche un agente di polizia penitenziaria devo calcolare però nel conteggio delle persone che ho visto morire, un agente che non ce la faceva più e che quindi decise di finirla in questo modo.

Vado direttamente adesso alle conclusioni. L'esempio che noi non dobbiamo adottare, scusatemi, è quello del cosiddetto piano carceri. Io sono molto preoccupato su quello che sento dire rispetto al piano carceri, perché penso che avrà effetti devastanti. Prima è stato detto bene, quando si è parlato di anatocismo della pena, ossia la pena che fa altra pena; col piano carceri

invece è il carcere che fa altro carcere. Noi andiamo a realizzare padiglioni penitenziari all'interno di carceri e, tra l'altro, in questo modo violiamo la legge perché l'articolo 5 della legge penitenziaria, che non ha subito alcuna abrogazione, dice chiaramente che le carceri devono essere realizzate in modo tale da accogliere un numero - lo dice espressamente la legge - non elevato di detenuti. Ma allora, posto che il piano carcere di cui sentiamo parlare prevede perfettamente proprio il contrario, stiamo facendo la cosa completamente sbagliata.

Davvero in conclusione, devo dire che come segretario del Sidipe mi esprimo in termini favorevoli al provvedimento di amnistia, ancora una volta non perché siamo buoni o siamo generosi, ma perché riteniamo che un'amnistia, che però debba rispondere a due condizioni fondamentali, potrebbe essere uno strumento utile in questo momento. Le due condizioni sono le seguenti; in primo luogo, che tutte le risorse che si libereranno attraverso l'amnistia - perché chiaramente nel caso della amnistia avremo un carico diverso di detenuti - costituiscano quasi una sorta di tassa di scopo e siano orientate all'assunzione di psicologi, di assistenti sociali, di educatori e finanche di direttori. Questa è la condizione fondamentale. La seconda condizione, che ritengo comunque importante, che non sia una *bluff* e che l'amnistia sia accompagnata da quelle riforme del codice penale di cui prima si diceva. Ormai il codice è improntato al panpenalismo ed è la dimostrazione più evidente e certificata di Governi che non sanno più governare la complessità. Per capirci - ma per voi è assolutamente facile - se ho la sfortuna di essere sopravvissuto ad un lungo viaggio su un barcone nel Mediterraneo, se ho la sfortuna di respirare e di vivere; se sto sul suolo italiano, questo è diventato una colpa, la colpa di essere sopravvissuto. Un ordinamento che considera colpa questo è qualcosa che non va. Oppure, se non si è capaci di governare la pazzia, allora ecco che c'è il carcere; non si è capaci di governare la tossicodipendenza e allora c'è il carcere. Mi pare che sia il modo peggiore per rispettare quello che ancora è il nostro mandato costituzionale.

**Ornella FAVERO**

*Giornalista, direttrice di "Ristretti Orizzonti"*

Buongiorno. Dividerò il mio intervento in due parti: una sull'informazione e l'altra sulla galera.

Allora, perché voglio parlare dell'informazione? Noi abbiamo fatto una convenzione con il Comune di Padova per far fare i lavori di pubblica utilità alla nostra associazione e quindi a quelle persone che magari vengono fermate alla guida, perché hanno bevuto un po' più del dovuto, e si ritrovano con un procedimento penale a carico e il rischio di un anno di galera. A proposito di chi parla di depenalizzazione, ricordo che queste norme in realtà sono state introdotte di recente. La cosa curiosa che i primi tre casi concreti riguardano un impiegato, un giardiniere e uno studente universitario. Queste persone non hanno fatto incidenti ma, appunto, sono state fermate alla guida perché avevano bevuto un po' di più e il rischio è di un anno di carcere, sostituibile con questo lavoro. Noi, diciamo di far loro "assaggiare" la galera, ma evitandola per ora, però che problema mi si pone? Il problema è che in carcere ci finiscono o rischiano di finirci questo genere di persone. Oggi il carcere è fatto o rischia di essere un luogo in cui andranno a non far niente, parcheggiate dalla mattina alla sera, persone di questo genere. E allora noi lavoriamo esattamente sull'annullare la distanza fasulla che è stata creata tra il carcere e la società.

Il carcere non è fatto, come ognuno desidererebbe immaginare, da altri da noi. Non è così. Il carcere, o il rischio di carcere, è sempre più vicino alle persone comuni. Questo io credo che sia un ragionamento fondamentale anche per far accettare in qualche modo l'idea dell'amnistia, perché se quelle persone che citavo prima finiranno nel tritacarne della giustizia, anche se non andranno in carcere si ritroveranno con una condanna penale e, comunque, ad aspettare i tempi con questa cosa che gli starà addosso e quindi con grossi problemi sul lavoro. Queste persone pongono infatti il problema di non dirlo sul luogo di lavoro, di cercare di conciliare gli orari perché non si sappia. Ecco, io credo che sia fondamentale ragionare su questo, perché dobbiamo capire che parliamo di reati, ma parliamo di storie, parliamo di vite che ci riguardano. Allora, il lavoro che noi facciamo è prima di tutto su questo piano.

Il dibattito sul senso e sulla durata della pena, cui si accennava ieri, dovrebbe essere portato dentro la società, non può più essere svolto solo qui dentro. Su questi temi, non si può dire ma c'è ostilità, anche se non è del tutto vero. Se io spengo la televisione e guardo la realtà attraverso gli studenti che

vengono in carcere, in una Regione che non è particolarmente avanzata, sono leggermente più ottimista; però bisogna lavorare su questi temi, rimboccarsi le maniche e lavorare. Bisogna ragionare e discutere di carcere e di pene. Tempo fa un ragazzo diceva, rispetto ad un detenuto che aveva avuto quindici anni di galera per un reato grave, che quindici anni forse sono pochi, ma noi gli abbiamo fatto notare che quindici anni erano tutta la sua vita sino a quel momento. Quella certezza del “poco” è in qualche modo stata scalfita. E, visto che ieri si parlava della rieducazione, io ho deciso che a me piace la rieducazione, perché bisogna rieducare le persone sull’idea della pena; bisogna rieducare alla legalità un Paese dove c’è pochissimo rispetto della legalità e, quindi, far capire alle persone che pensano che si può infierire su chi è in carcere, perché tanto a loro non capiterà mai, che le cose non stanno così. Bisogna rieducare - io credo - i magistrati a capire che cinque, dieci, quindici, vent’anni non sono così pochi e non è vero che la gente poi non li sconterà. Io ho sentito personalmente un magistrato dire, di fronte a un detenuto che raccontava cosa era stato sulla sua pelle il carcere, che forse lui non ci aveva riflettuto fino in fondo. Anche questo è un lavoro che dobbiamo fare! Penso alla pena massima prevista in Norvegia e penso alla reazione delle persone quando recentemente per un caso di un omicidio - l’omicidio Tassitani - al condannato è stata commutata la pena dall’ergastolo a trent’anni. Scandalo: solo trent’anni? Questi sono i temi sui quali dobbiamo lavorare.

Da ultimo, visto che parliamo di rieducazione e che sono anch’io giornalista, bisogna rieducare - io credo - a riflettere, a ragionare e a lavorare sull’informazione. Le definizioni come “legge svuotacarceri”, “indulto mascherato” hanno inciso su un ulteriore svuotamento di quel provvedimento, così come l’uso delle vittime che viene fatto nell’informazione è terribile. Noi lavoriamo proprio con le vittime per far capire quanto sia strumentale questa cosa: chiedere, in nome delle vittime, pene sempre più alte. Ma chi l’ha detto che questo fa star meglio le vittime? Bisogna lavorare anche su questo terreno.

Tra l’altro, scusate l’inciso, ma mi è piaciuta moltissimo ieri la frase del presidente Napolitano quando ha detto che in queste carceri la sicurezza è più insidiata che garantita. Si stanno facendo delle cose che non garantiscono la sicurezza, ma anzi la insidiano, la mettono a rischio.

Per quanto riguarda le nostre proposte sulla galera, perché poi io ci sono dentro dalla mattina alla sera, noi abbiamo distinto e lavorato su due fronti. Al di là di questi dibattiti, la gente che sta in galera ci sta malissimo, e allora con alcune associazioni abbiamo presentato una serie di proposte

minime; le abbiamo presentate al capo del Dipartimento e ieri mi è stato detto che ha firmato una circolare, spero che la leggeremo presto. Io sostengo che si devono fare anche delle piccole cose, come ampliare i colloqui, per le quali non occorre nessuna legge e nessun finanziamento, ma che darebbero una boccata di ossigeno in un luogo dove non respira più. Ampliare, dicevo per esempio, i colloqui o concedere un colloquio telefonico in più, un colloquio visivo in più, dati automaticamente dai direttori, non costa nulla e farebbe, ripeto, un po' respirare. Io credo che anche questa serie di proposte minime siano importanti.

Sulle proposte di lungo respiro che sono state già citate da Rita Bernardini stamattina - noi lavoriamo molto coi radicali su questo - abbiamo presentato alcune idee che riassumo brevemente. Una l'abbiamo chiamata "patto per il reinserimento e la sicurezza sociale", elaborata proprio con il dottor Margara: parte dall'idea che bisogna far capire alle persone che far rimanere la gente in galera fino all'ultimo giorno costituisce un pericolo e che invece metterla fuori prima non è un regalo, ma è una garanzia per tutti noi. Questa nostra proposta di patto per il reinserimento prevede una specie di automatismo, nel senso che l'ultima parte della pena deve essere scontata in una misura alternativa. Questa è l'unica garanzia per la sicurezza.

Noi abbiamo provato anche ad elaborare una proposta per l'aumento della liberazione anticipata, ma vincolato. Visto lo stato di degrado delle carceri, abbiamo detto: perché non si propone che tutti i detenuti disponibili a fare un'attività di recupero delle strutture di lavoro, per vivere più decentemente, abbiano in cambio uno sconto di pena aggiuntivo? La butto lì come una proposta.

Non si è parlato quasi per nulla dei detenuti stranieri. Ho sentito ieri dire - mi pare da Berselli - che questa cosa dei trasferimenti è stata fatta anche contro la volontà del detenuto. Perché non vengono fuori i dati di queste mirabolanti proposte, quando la gente che vorrebbe rientrare al suo Paese non riesce a farlo? Anche la misura dell'espulsione negli ultimi due anni ha subito una serie enorme di limitazioni. Inoltre, il meccanismo per dare l'espulsione anche di gente che vuole tornare a casa viene messo in moto quando scattano i due anni e la persona va via gli ultimi mesi. Allora, tra le misure minime c'è anche quella che, se non altro, chi vuole tornare al proprio Paese può chiedere prima l'espulsione, ossia che gli venga aperta prima la pratica, fatte prima le valutazioni, la questione dell'identità risolta prima, così che la persona se vuole possa andare. Credo che questa possibilità dovrebbe anche essere ampliata a tre anni, come misura alternativa: la persona che vuole tornare al

suo Paese può avere questa espulsione gli ultimi tre anni. E credo che dovrebbero essere tolte, come per un affidamento normale, le limitazioni dei reati. Però, rispetto a quanto ascoltato ieri, mi viene da pensare che se un detenuto viene rimandato al suo Paese in modo forzato, ancora può andare bene, ma se è lui a chiederlo allora gli si mettono mille ostacoli. Ragioniamo anche se questo.

Ultima cosa: ieri il direttore del DAP ha comunicato una piccola nostra vittoria sul sopravvito, per una battaglia che io ritengo di enorme importanza. È stata avviata un'indagine ed emanata una circolare e questo mi fa pensare che allora tutto è possibile, perché sul sopravvito, nonostante le denunce arrivassero da anni, gli equilibri non si schiodavano da anni. Ora i radicali insieme a noi, nel nostro piccolo, e ad altre associazioni siamo riusciti a portare avanti una battaglia che dimostrava una cosa elementare: quando mi dicono che il confronto con i prodotti venduti in carcere viene fatto con quelli del più vicino supermercato e che da questo risulta che i prezzi sono uguali, certo, è vero che un certo caffè - non dico il nome - costa 3.39 euro in carcere e 3.39 euro nel supermercato. Peccato però che in carcere sia l'unico prodotto di caffè in vendita e nel vicino supermercato ce ne siano altri 40 che costano la metà!

**Stefano ANASTASIA**

*Presidente onorario dell'Associazione Antigone*

Grazie ai radicali e a Marco Pannella per questo invito e soprattutto per questa battaglia che va avanti da così tanto tempo e che, proprio ascoltando le cose che ci stiamo dicendo, vediamo quanto sia utile e necessaria.

Voglio partire anch'io da quanto ha detto qui ieri il presidente Napoletano. Voglio partire dall'orrore di cui lui ha parlato riguardo agli ospedali psichiatrici giudiziari, dalla umiliazione di cui ha parlato a proposito della condizione delle nostre carceri e del modo in cui siamo visti in Europa, dentro il nostro continente. Queste cose, di cui ha parlato qui il Presidente della Repubblica, rappresentano il conflitto più radicale possibile tra i principi e i valori o, per così dire, gli indirizzi fondamentali su cui si fonda la nostra comunità civile e la realtà, la politica, le pratiche con cui abbiamo a che fare. Di questo credo, appunto, occorra parlare e la diagnosi è in qualche modo nota, perché sono note tante proposte e anche oggi ne sono state esplicitate tante. Antigone e A Buon Diritto, insieme con "Ristretti Orizzonti" e tante altre associazioni, giusto dieci giorni fa hanno elaborato alcune proposte che ripetono esattamente l'ordine delle relazioni di questa mattina: custodia cautelare, misure alternative oppure, come dice appunto il nuovo Ministro della giustizia, depenalizzazione e decarcerizzazione. Dunque, siamo tutti d'accordo? Perché no? Questo è il punto e questa è la cosa su cui dobbiamo parlare.

Io voglio dire - spero molto brevemente - che il "perché no" sta nel fatto che i diritti dei detenuti nel nostro Paese, nella realtà della condizione penitenziaria di questo Paese, sono variabili dipendenti del funzionamento del sistema della giustizia, ripeto, variabili dipendenti. Questo significa che tutto ciò che viene scritto dentro le leggi e dentro i regolamenti funziona se e nella misura in cui rispetta le altre variabili, quelle indipendenti: cioè, la variabile dell'imprenditoria politica della paura e quella delle necessità di bilancio e finanziarie, delle risorse materiali e umane dell'Amministrazione penitenziaria. I diritti sono subordinati a tutto questo!

Questa cosa non è nuova, è sconvolgente che esista ancora, ma non è nuova: è una vecchia idea contro cui la Corte costituzionale ormai sta intervenendo da qualche decina d'anni. È la vecchia idea del fatto che esistano dei luoghi di supremazia speciale - così li chiamava la dottrina giuridica - come le prigioni e le caserme, dove i diritti dei detenuti, ossia i diritti delle persone, sono commisurati al funzionamento delle istituzioni. Questa è la situazione

con cui abbiamo a che fare. Allora ha ragione Rita Bernardini e hanno ragione i tanti che lo dicono: la magistratura di sorveglianza non fa tutto quello che dovrebbe. Noi lo diciamo da tempo. Certo, dipende da molti fattori: dipende dagli organici, dipende anche forse da un mutamento di cultura e di mentalità di una magistratura di sorveglianza che è stata portata man mano e sempre di più ad essere giudice delle misure alternative e sempre meno giudice dei diritti. Tutto questo è vero, ma è anche vero che la magistratura di sorveglianza fa anche, decide anche.

Proprio a proposito della sentenza che ricordava prima Rita Bernardini, a me è capitato di guardare tutte le carte del procedimento di un detenuto che ha fatto reclamo al giudice di sorveglianza a Palermo perché - udite udite - essendo in galera da nove anni e dovendoci stare altri tredici, per condanna definitiva, chiedeva di stare in una sezione per definitivi, cioè una banalità che credo sia scritta in qualsiasi codice di qualsiasi Paese del mondo, anche in quelli dove siamo andati a esportare i nostri codici in anni recenti. Il giudice di sorveglianza gli ha dato ragione e ha fatto un'ordinanza in cui ha detto all'Amministrazione che Tizio doveva stare in una sezione penale. Ma l'Amministrazione penitenziaria ha risposto non eseguendo la decisione del giudice di sorveglianza, come secondo la Corte costituzionale avrebbe dovuto fare, e neanche facendo ricorso, come avrebbe potuto fare secondo le norme di legge, bensì chiedendo per cortesia al magistrato di sorveglianza di rivedere la sua decisione perché in fondo stare in una sezione di reclusione o in una sezione per persone in attesa di giudizio dal punto di vista del trattamento è la stessa cosa. Non so quanti di voi hanno visto "The conspirator", l'ultimo film di Robert Redford sul processo ai danni di chi fece l'attentato a Lincoln; è un po' come quel Ministro della difesa che quando non gli hanno dato la pena di morte ha chiesto al giudice per favore di tornare a decidere e di dargli la pena di morte. È passato un anno e mezzo dalla decisione del giudice di Palermo e non è successo nulla, questo signore è sempre nella stessa sezione. Questo ciò rende intollerabile il funzionamento del nostro sistema e ci sta ponendo veramente in una posizione di retroguardia rispetto dal mondo.

Sandro Margara prima citava le decisioni della Corte suprema degli Stati Uniti e della Corte costituzionale tedesca. La cosa importante di quelle decisioni è che danno una possibilità immediatamente operativa. La Corte suprema degli Stati Uniti ha stabilito che il giudice californiano può scarcerare i detenuti in eccedenza, ossia se lo Stato della California non provvede a ridurre il numero dei detenuti, quei detenuti possono andare fuori, perché lo decide un giudice. La Corte costituzionale tedesca ha detto che il ricorrente

può andare fuori perché l'Amministrazione penitenziaria tedesca non è in condizione di garantire i diritti fondamentali di questa persona in carcere. Da questo punto, evidentemente, bisogna ripartire. Allora occorre stabilire che ci sono dei principi che non sono derogabili e l'Amministrazione deve farci i conti.

Se partiamo da questo assunto, dobbiamo arrivare - credo - a dirci una cosa che cambia completamente la discussione politica che abbiamo avuto negli ultimi tre anni. Dobbiamo dirci che 40.000 detenuti sono più che sufficienti in Italia, è un numero sufficiente e gli altri vanno fuori. Affidando al giudice l'ordine di scarcerazione? Anche affidando al giudice l'ordine di scarcerazione. Se noi sappiamo - come sappiamo - che 50.000 detenuti su 60.000 sono i cosiddetti comuni, in gran parte con pene minori, quindi persone di relativa pericolosità, e se sappiamo che 30.000 detenuti sono in attesa di giudizio, ma veramente pensiamo che l'Italia ha bisogno, come più volte ha sostenuto il capo del Dipartimento Ionta, di 70.000 posti detentivi? E perché? Perché tutta questa gente deve stare in galera? Perché dobbiamo spendere 630 milioni del bilancio pubblico statale per costruire nuove carceri? Questi 630 milioni non possono servire, invece, per implementare e sostenere la struttura penitenziaria che conosciamo? Dove sta scritto tutto questo? Ecco, credo che da questo occorra ripartire. Bisogna ripartire dal fatto che la pena svolge la sua funzione nei confronti del detenuto se la svolge in condizioni di legalità. Che funzione ha una pena che serve a educare all'illegalità la persona detenuta? Allora, se questo è il punto, noi dobbiamo tirare una riga per dire che 40.000 detenuti sono un numero sufficiente e chiudere lì. E a partire da 40.000 detenuti fare il resto della politica penitenziaria, con le misure eccezionali che servono per ridurre immediatamente la popolazione detenuta e con le misure strutturali a regime di cui qui si è detto.

**Leo BENEDEUCE**

*Segretario generale dell'Organizzazione sindacale autonoma  
poliziotti penitenziari (OSAPP)*

Ringrazio i radicali e in particolare Marco Pannella e Rita Bernardini per questa occasione. Sono un agente della polizia penitenziaria e faccio parte di una categoria - che non è composta solo da poliziotti penitenziari, ma ne comprende molte altre - che agisce per lavorare sempre di meno. In sintesi, noi lavoriamo - o almeno dovremmo lavorare - affinché il carcere funzioni davvero e produca un numero sempre minore di carcerati. Ovviamente non è così, non solo perché l'articolo 27 della Costituzione è lettera morta, ma anche perché stranamente - io ho circa 32 anni di servizio e non sono pochi - da almeno trent'anni, tranne in rare occasioni, come poliziotto penitenziario mi capita molto spesso di domandarmi - e anche oggi, come rappresentante in questa sede dei poliziotti penitenziari - qual è il mio compito effettivo. Come dicevo, io lavoro perché ci sia sempre meno carcere, ma in Italia in realtà questo non avviene. Lavoro, insieme ad altri, per reinserire i detenuti nel tessuto sociale, ma anche questo non avviene. Le cifre riportate poc'anzi dal professor Manconi delineano tutta la realtà: siamo di fronte al 68 per cento di recidive per chi sconta la pena nell'interezza e al 33 per cento per coloro che invece l'hanno scontata in maniera parziale, grazie all'indulto. Vivo quindi una situazione di frustrazione e di insoddisfazione professionale perché non vedo realizzato il compito primario del mio lavoro.

Tra l'altro, non sono neanche del tutto convinto che quello che faccio rappresenti il mio compito effettivo, perché come poliziotto penitenziario a me capita da trent'anni di ricevere delle direttive per sapere quello che devo fare, capita di avere delle indicazioni, nei limiti ovviamente della discrezionalità consentita a coloro che nella mia categoria occupano i vertici, che non sono mai uguali. Voglio dire che io sono un poliziotto penitenziario ma i miei colleghi delle altre Forze di polizia - penso al carabiniere, all'appartenente alla Guardia di finanza, al poliziotto della Polizia di Stato - sanno più o meno quello che devono fare, perché c'è una legge penale, c'è un codice, c'è anche un codice della strada, e le attività di prevenzione e repressione che sono dovute a quei compiti, con tutti i distinguo che si possono fare, sono più o meno quelle delineate dalle norme. Per il poliziotto penitenziario non è così. A seconda di come cambia la politica, a seconda di come le cangianti maggioranze di Governo danno le indicazioni - e purtroppo qui in Italia sempre di più la pancia detta legge, ma questo è un discorso a parte - allora i detenuti sono

da rieducare oppure non sono da rieducare, ovvero sono da rieducare in parte sì e in parte no, ci sono i buoni detenuti che possono eventualmente attingere ai vari istituti, ai vari benefici, e poi ci sono i detenuti che non vi possono attingere, oppure non vi può attingere nessuno, e così via. Non è soltanto - mi rifaccio al discorso di poc'anzi del dottor Anastasia - una questione di andamento della giustizia, ma anche una questione sempre più politica. E io mi domando perché, se poi sostanzialmente le questioni sono sempre le stesse.

Ricordo che quando, nel 1991, ho iniziato a fare sindacato pensando di fungere da scudo per l'assenza dello Stato nei confronti di chi lavorava per il diritto e per la legittimità dell'azione dello Stato nel carcere, quindi per la tutela dei poliziotti penitenziari, la riforma era appena entrata in vigore (l'11 gennaio del 1991, appunto, dopo la sua approvazione con la legge n. 395 del 15 dicembre 1990). Immediatamente dopo la libera sindacalizzazione del Corpo di polizia penitenziaria e degli agenti di custodia, le domande che ci ponevamo sul nostro ruolo o sulla funzione della pena erano sempre più o meno le stesse, come le interrogazioni parlamentari cui già allora facevamo ricorso come sindacato, presentate tramite i radicali, che trovavamo sempre al nostro fianco, allora come oggi. Allora cos'è che non va? Probabilmente non va un certo modo di fare politica e un sistema penitenziario che mantiene sulla carta delle leggi all'avanguardia (anche l'ultima riforma del regolamento penitenziario rappresenta qualcosa di stupendo), ma poi non riesce ad applicarle.

Tuttavia, l'argomento di cui volevo parlare riguarda più propriamente la polizia penitenziaria. I poliziotti penitenziari sono pochi, i poliziotti penitenziari sono vecchi. Sono pochi: in questo momento parliamo di 39.600 poliziotti penitenziari presenti in servizio, a fronte dei 44.620 previsti in organico. Le cifre darebbero una carenza di 5.000 unità, ma in realtà le cifre sono molto superiori. Solo nel Lazio assistiamo a 800 unità in meno del necessario, anche grazie alle aperture repentine di carceri. Sono anni che noi assistiamo a questa prassi particolare dell'amministrazione: come nel caso del carcere di Rieti, ma già a suo tempo Caltagirone, poi Bollate, ultimamente Trento. Ci sono 490 detenuti a fronte di una capienza di 250 e 360 unità di polizia penitenziaria previste a fronte di 200 (più o meno, 190) oggi disponibili, e via dicendo. Rita Bernardini quest'oggi lo sottolineava: quando domandiamo come si intende far funzionare queste nuove strutture senza un adeguato personale, non risponde nessuno.

I poliziotti penitenziari sono anche vecchi. Per la polizia penitenziaria l'età media si aggira intorno ai 48-50 anni, quindi gli agenti sono vecchi,

delusi, e tra l'altro i pensionamenti sono in aumento. Il 50 per cento degli appartenenti alle Forze armate di polizia che si recano presso le commissioni mediche ospedaliere, in particolare per infermità della sfera psichica, appartengono alla Polizia penitenziaria: non parlo della percentuale rispetto all'organico dei vari Corpi, ma il 50 per cento in assoluto, quindi più dei Carabinieri, degli appartenenti alla Polizia di Stato, dei vari gradi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica tutti insieme! E' indubbio che non si possono sempre assumere poliziotti penitenziari, ma quest'anno se ne assumeranno 760 e l'anno scorso ne sono andati in pensione circa 1.200. Nel 2012 ne assumeremo 1.140, in realtà ne andranno in pensione quasi 2.000 perché man mano che ci si avvicina all'età fatidica dei 53 anni, con trentacinque anni di servizio utile, si può consentire il pensionamento. È ben difficile che un poliziotto penitenziario che per almeno trent'anni è stato in carcere non pensi di andare in pensione il prima possibile!

A questo riguardo, come poliziotti penitenziari ci capita di assistere da quasi due anni ad uno strano fenomeno, rispetto a cui come sindacato siamo intervenuti molto duramente. Tranne alcune rare voci di persone che vedo presenti anche in questa sala, non abbiamo assistito in Parlamento - anche tra le forze cosiddette progressiste - ad una eccessiva opposizione allo strano fenomeno per cui si è immaginato che per risolvere il problema delle carceri fosse necessario costruire nuovi istituti e nuovi padiglioni. Da ultimo, siamo arrivati all'appalto - entro questo mese - di diciannove padiglioni penitenziari e undici nuovi istituti per 600 giorni lavorativi effettivi, più o meno; quindi dovremmo ottenere questi 4.400-4.500 posti. Si tratta di diciannove padiglioni e non venti perché il padiglione di Piacenza era già in progetto e, voglio dirlo, è stata una furbizia inserirlo nel piano carceri, come altre cose... La spesa è di 670 milioni di euro, di cui 500 di finanziamento, 130 della cassa delle ammende e 40 sottratti ai fondi per l'edilizia penitenziaria, che tra l'altro con questa finanziaria neanche ci saranno più perché sono demandati all'Agenzia delle entrate.

Sento che moltissime persone, anche informate di carcere e di problemi penitenziari, pongono questo piano carceri come una possibile soluzione. E' vero, oggi abbiamo 67.300 detenuti e circa 44.800 posti disponibili (il dottor Sbriglia lo sa bene). Per i carcerati si tratta di cifre approssimative, cifre ballerine, perché quelle ufficiali del DAP stranamente danno sempre una cifra minore. Vengono effettuati vari conteggi - credo che chi ci lavora lo sappia - perché i permessi talvolta vengono considerati, talvolta no, e via dicendo. Comunque, siamo nell'ordine dei 22.000-23.000 detenuti in più. E' ovvio,

secondo una logica prettamente matematica ci vogliono posti in più, ma il carcere non è matematica; il carcere serve - o dovrebbe servire - a reinserire produttivamente, attivamente e socialmente gli individui nella società. Non si possono, quindi, costruire sempre nuove carceri aumentando a dismisura la capienza e non si possono sempre assumere poliziotti penitenziari. Probabilmente va fatto qualcos'altro, nei termini che si sono già detti.

Noi come poliziotti ci già siamo espressi a favore dell'ammnistia - anche questo lo devo dire - aderendo perfettamente all'iniziativa di Marco Pannella e dei radicali, perché riteniamo che vada messo un punto da cui ricominciare per la soluzione completa dei problemi della giustizia e delle carceri. Non vanno quindi costruite nuove carceri per risolvere il problema delle carceri, vanno costruite semmai carceri migliori e non come quelle che già ci sono. Ma soprattutto non vanno assunti poliziotti penitenziari per fare i poliziotti penitenziari, ma vanno assunti poliziotti penitenziari per fare qualcosa di meglio e di più, qualcosa che i poliziotti penitenziari tra l'altro già fanno nella loro attività quotidiana. Ecco, mentre sentivo l'intervento della direttrice di "Ristretti Orizzonti", mi è stata inviata una mail da un mio collega comandante di reparto, che ora leggo a voi: "Caro Leo, sono finiti i fondi della legge Smuraglia e quindi sono diminuite le possibilità occupazionali per i detenuti. Ionta" - ossia il capo del DAP - "ha emanato una circolare sul sopravvito per ampliare i generi che i detenuti possono acquistare, ma è una circolare assolutamente poco chiara perché non c'è una indicazione concreta". Queste sono le solite cose del DAP. Qualcuno prima - mi pare il collega Sarno - diceva che sarebbe il caso di cominciare a pensare ad altro rispetto ai magistrati. Il problema non è se i magistrati sono o non sono capaci, oppure il fatto che molto spesso vengono mandati al DAP perché non si possono tenere altrove. Vedete, il manuale Cencelli di una volta vale anche per il Dipartimento, perché stare al DAP significa percepire 400.000 euro all'anno in più di indennità, pensionabile e liquidabile, che possono sempre far comodo, soprattutto quando un magistrato nel posto in cui sta può diventare, per così dire, scomodo, ovvero bisogna ringraziarlo per l'attività svolta in precedenza. Ma per tornare alla circolare e alla mail del collega, quello che manca è un protocollo operativo in materia di generi. Il comandante di reparto vuole aiutare i detenuti e vorrebbe allora sperimentare due procedure per poi trasferirle in una circolare. Lui dice che c'è un supermercato a venti metri dal carcere, se un detenuto in articolo 21 raccoglie le domandine dei prodotti e va all'ipermercato, questo consentirebbe un risparmio agli acquirenti che - come si sa - hanno un limite di spesa settimanale. La speculazione finanziaria sul sopra-

---

vitto, infatti, è causa di grande disagio. Il caffè viene comprato dal fornitore dello stesso ipermercato e quindi lo si paga molto di meno, ma e poi lo manda in carcere allo stesso prezzo dell'ipermercato.

Conclusivamente, e mi scuso se mi sono dilungato troppo, a che servono i poliziotti penitenziari? I poliziotti penitenziari forse dovrebbero iniziare a servire, non in numero maggiore, ma in maniera più produttiva, a svolgere tutte quelle attività rivolte all'inserimento sociale del detenuto. Vi ringrazio.

**Cosimo FERRI**

*Magistrato, segretario generale dell'associazione Magistratura indipendente*

Ho seguito con molto interesse questo convegno e devo riconoscere, in premessa, che gli stimoli venuti dal dibattito sono tanti. Prima di contribuire al dibattito con alcune mie riflessioni, volevo però ringraziare di cuore Marco Pannella e anche il Partito radicale - e insieme salutare il Vice presidente del Senato, onorevole Emma Bonino, e il segretario del Partito radicale, onorevole Staderini - non solo per l'invito ma perché ha avuto il grande merito, con dei sacrifici anche personali, di accendere i riflettori, o di riaccenderli, in maniera forte e con coraggio, con coerenza, pronto a confrontarsi, lo dimostrano i lavori di questi due giorni di convegno, con tutte le realtà. E' quindi un ringraziamento non retorico, ma sentito. Occorre riflettere tutti quanti e anche la magistratura sui tanti stimoli.

Prima di me ha parlato e l'ho ascoltato con grande interesse il presidente Margara, che da tutti i magistrati è considerato un punto di riferimento su come vada interpretato il ruolo del magistrato di sorveglianza. Oggi questo ruolo è attaccato da più parti, talvolta anche ingiustamente, ma non dobbiamo esimerci dal fare una seria autocritica. Io rappresento Magistratura indipendente, che da sempre si è battuta per le garanzie, si è battuta per la libertà, per i diritti dell'uomo e per porre al centro di ogni riforma l'uomo e quindi il bene della collettività.

Apro una parentesi, perché poi tutto si collega. Proprio per affrontare il tema centrale della custodia cautelare in carcere - che è solo uno dei problemi, mi riferisco ai dati che ci richiamava prima l'onorevole Bernardini, ossia a quei 27.000 detenuti, quasi il 40 per cento della popolazione dei ristretti, che sono in attesa di giudizio - abbiamo avuto il coraggio dai banchi del Consiglio superiore della magistratura e nelle sedi associative di proporre una soluzione, sia pure con tutte le difficoltà che riguardano l'incompatibilità. Perché non creare un giudice collegiale per l'irrogazione della misura cautelare? Su questa proposta siamo stati criticati dall'Associazione nazionale magistrati, per i profili organizzativi; però è un modo per accendere i riflettori sul problema della custodia cautelare in carcere. Io faccio parte anche dei collegi penali e il collegio è frutto di dialogo. E secondo me, introdurre la collegialità anche per l'irrogazione della custodia cautelare può essere un arricchimento. E' un problema che va risolto e su questo anche la magistratura deve fare una forte autocritica. Io invito davvero tutti gli organizzatori a inviare gli

atti di questo convegno - anche per via telematica - a tutti i magistrati o almeno ai magistrati di sorveglianza. A questo convegno hanno partecipato molti magistrati, però io ritengo che tutti i magistrati e soprattutto quelli che lavorano quotidianamente in prima linea devono capire e cogliere gli spunti anche critici per arrivare ad una soluzione.

Ho iniziato il mio intervento parlando di coraggio, il coraggio di Marco Pannella, che però deve essere di esempio per il legislatore, che fino ad oggi non lo ha avuto, ma senza coraggio non si va avanti, oppure si va avanti ma si legifera spinti dall'emotività. Io capisco il potere dei *mass media*, delle televisioni, dei giornali, però non si può intervenire con le leggi solo quando succede un episodio. Abbiamo visto l'esempio di un reato gravissimo, quale la violenza sessuale, per il quale è stato introdotto l'automatismo della misura della custodia cautelare in carcere; ma poi è intervenuta la Corte costituzionale. Ora, con grande rispetto della vittima - e forse occorrerebbe parlare di più anche della vittima, proprio per essere ancora più credibili quando si parla di istituti penali e di effettività della pena - il legislatore non può intervenire legiferando spinto dall'emotività del momento, così come ha fatto.

Cito un altro esempio: l'indulto. Se dal punto di vista politico decidi di fare l'indulto, non puoi non accompagnarlo dall'amnistia, perché altrimenti è un controsenso. Intanto, fai lavorare a vuoto la magistratura, e ho apprezzato molto ieri Marco Pannella quando ha parlato dei carichi di lavoro, della situazione in cui lavorano i magistrati, del numero dei procedimenti penali e civili pendenti, perché questi sono i problemi che vanno affrontati. Lui ne parla ma - ahimè - sulla conclusione ci si divide, perché chiaramente come magistrato sono contrario oggi a parlare di amnistia. Ero favorevole nel momento in cui si è fatto l'indulto, lì dunque ci volevano indulto e amnistia. Oggi penso che non si possa arrivare a questa soluzione. Ci sono però altre soluzioni che possono essere adottate, ci vuole una strategia complessiva, globale, e occorre quindi analizzare i problemi. In modo più brillante e più efficace di me, chi mi ha preceduto li ha già tutti elencati e quindi partiamo dal numero dei soggetti ristretti in carcere, che sono 67.000.

Abbiamo detto che una parte di questi detenuti sono in attesa di giudizio, anche se pure in quel caso bisognerebbe distinguere quelli che sono in attesa per il ricorso in cassazione da quelli che sono magari in attesa ancora di una sentenza di primo grado, che è ben diverso, perché comunque non c'è stato ancora il vaglio di una serie di magistrati. Certo, però, questo è un punto su cui occorre intervenire e su cui la magistratura deve avere coraggio. Noi avevamo proposto la collegialità non perché non ci fidassimo del giudice

unico, anzi. Però, proprio per responsabilizzare e far capire che occorre ancora di più un'analisi critica della norma, affinché diventi davvero uno strumento di giustizia effettiva ed efficace, non si può far scontare in anticipo una pena che poi magari, una volta che si ha la sentenza passata in giudicato, non verrebbe mai scontata. Non dimentichiamo che tutti gli incensurati che sono in attesa di giudizio e che sono sottoposti ad una misura cautelare fino a tre anni possono accedere al domiciliare. A volte ci sono persone in attesa di giudizio che poi beneficiano della pena sospesa, cosa che sarebbe proprio impossibile perché se il giudice sa che per quel reato il soggetto può beneficiare della pena sospesa non può irrogare la misura... Su questo occorre attenzione, occorre autocritica, occorre vigilanza. Anche per i casi che sono stati segnalati gli organismi disciplinari devono intervenire per verificare se ci sono stati degli errori. Però dobbiamo riconoscere anche i meriti della magistratura, le condizioni in cui lavora, i grandi sacrifici che compie e l'apporto che dà al dibattito. Prima citavo Margara per tutto quello che ha fatto: con i suoi provvedimenti ha contribuito ad aprire gli istituti penitenziari e a dare all'esterno un mondo diverso, con modelli che oggi vengono ripresi.

Altro problema: gli stranieri. Anche chi è intervenuto prima ha detto che gli accordi internazionali non vengono attuati, ha parlato dei controsenso, di misure alternative che non vengono applicate alla popolazione extra-comunitaria. Il 40 per cento dei detenuti sono extra-comunitari, il giudice di sorveglianza non può dare misure alternative - nemmeno l'espulsione - come sanzione sostitutiva se un extra-comunitario è stato condannato in precedenza per un reato che riguardava il Testo unico sull'immigrazione. E secondo la prassi, ci sono spesso le violazioni del Testo unico, che quindi rappresenta solo un ostacolo alla sanzione sostitutiva dell'espulsione. Analogamente, per l'applicazione della sanzione sostitutiva dell'espulsione occorre identificare con certezza il soggetto extra-comunitario ristretto; e sapete quanto sia difficile arrivare ad una identificazione, anche perché poi il rapporto tra le autorità consolari e i vari Paesi non sempre funziona e si frappongono degli ostacoli dal punto di vista burocratico. Comunque, anche su quello occorre intervenire, e mi ricollego sempre a quando dicevo prima sul coraggio. Il provvedimento di Alfano ha fatto qualcosa, però dai numeri emerge che hanno beneficiato della detenzione domiciliare (parlo dell'esecuzione della pena con detenzione domiciliare sotto un anno) solo 2.000 persone e quindi anche questo è servito a poco allo svuotamento delle carceri. È mancato il coraggio anche se, di positivo, il provvedimento porta un'apertura, per esempio, sui recidivi (articolo 99, quarto comma, del codice penale). Un'altra proposta

concreta è quella di lasciare più discrezionalità al giudice di sorveglianza al momento dell'applicazione delle misure alternative, perché oggi c'è l'ostacolo dell'automatismo del recidivo reiterato che può bloccare e quindi non far accedere alle misure alternative. Bisognerebbe ripartire dalla "ex Cirielli" che aveva introdotto questo limite, modificare quindi la norma dell'ordinamento penitenziario che limita la discrezionalità del giudice, perché ci sono recidivi reiterati per furtarelli o per reati di minor conto e invece recidivi reiterati pericolosi e quindi occorre lasciare questa valutazione al magistrato di sorveglianza.

Due cose ancora e poi concludo, perché non voglio abusare della vostra pazienza. La prima: si parla di depenalizzazione ma non basta, occorre intervenire sui limiti edittali della pena. Oggi la ricettazione è punita dai due agli otto anni ma non sempre il giudice riesce a dare la lieve entità; mi è capitato a volte di non poter applicare la lieve entità per ricettazione, magari per un telefonino, perché quando un imputato è plurirecidivo, con dodici pagine di precedenti penali, oppure in contumacia, diventa difficile per il giudice di merito applicare la lieve entità. Altrimenti, quando la applichi, hai la procura generale che te la impugna, talvolta magari - e su questo facciamo autocritica - per fare statistica. Quindi è molto più comodo per il giudice di merito non applicare la lieve entità e l'imputato si becca due anni, magari è anche recidivo e quindi c'è l'aumento, e il giudice di sorveglianza non può far accedere alle misure alternative. Su questo, dunque, occorre riflettere.

Parlare di depenalizzazione è giusto. Prima se n'è già parlato: basti pensare che è reato la guida senza patente e tutto quello che riguarda oggi il codice della strada, quando sarebbe molto più efficace una sanzione amministrativa, come la confisca dell'autovettura o la revoca della patente, misure davvero più efficaci della soluzione del carcere. Occorre quindi ragionare su questi aspetti e accompagnare la depenalizzazione con la revisione delle pene che non sono più attuali o che per certi reati sono spropositate. Io ora sto facendo il giudice di merito e mi accorgo molte volte - non dico per uno, ma per centinaia di procedimenti - che giudico extra-comunitari che vendono CD o DVD in spiaggia (poi tutti le comprano ma ogni tanto qualcuno si sveglia e fa la retata) e se non è possibile dare la lieve entità questi soggetti rischiano da due agli otto anni di carcere: è un po' troppo!

Bisogna quindi intervenire anche sulla quantificazione delle pene, non limitando la discrezionalità del giudice, ma proprio da parte del legislatore riducendo le pene per alcuni reati, che sono spropositate e che non garantiscono maggiore sicurezza. Basta con gli *slogan* sulla sicurezza sull'onda del

momento. Noi crediamo nella sicurezza ma va circoscritta, non intervenendo sui singoli casi, ma attuando una strategia complessiva, perché a tutti sta a cuore la sicurezza ma sta a cuore anche avere uno Stato di diritto dove si applicano le regole. E uno Stato di diritto si vede anche dagli istituti penitenziari.

Raccogliamo, quindi, l'invito che ci ha fatto ieri il presidente Napolitano affinché tutti insieme possiamo trovare delle soluzioni concrete, però ci vuole buona volontà e coraggio: da parte nostra ce li metteremo.

### **GIUSEPPE ROSSODIVITA**

*Consigliere regionale del Lazio e segretario del Comitato radicale  
per la giustizia Piero Calamandrei, moderatore*

Grazie al dottor Cosimo Ferri, non è semplice sentir invocare un po' di autocritica anche nell'ambito della magistratura.

Ce l'abbiamo fatta: è stata una sessione molto lunga, con sei relazioni e sette interventi, dalle 9,30 di stamattina, senza neanche una pausa. Vi chiedo di ricordarvi - e di ricordare anche all'esterno - che alle ore 15 ci sarà la tavola rotonda proprio sul ruolo dell'informazione, l'ultima sessione di questo convegno. Quindi, alle ore 15 riprendono i lavori.

### *Tavola rotonda*

**Mario STADERINI**

*Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Buon pomeriggio a tutti. Prende ora inizio l'ultima sessione di questo nostro convegno, di questi due giorni molto intensi. Parleremo di quello che è stato ritenuto, durante molti interventi, il "convitato di pietra", ovvero il mondo dell'informazione.

Sotto un certo profilo, l'informazione gioca un ruolo fondamentale per la conoscenza di una questione. Quando parliamo di giustizia e di carceri, tocchiamo una questione rilevante dal punto di vista sociale perché sono milioni le famiglie coinvolte. Si è calcolato che quasi un terzo della popolazione italiana è coinvolta nella bancarotta della giustizia, negli 11 milioni di processi pendenti!

Oltre a tutte quelle famiglie che si trovano coinvolte in procedimenti penali, o come imputate o come parti offese, la questione giustizia ha conseguenze anche sul piano della realtà civile: ad esempio, per le difficoltà delle imprese a recuperare un credito. In Italia a questo fine si impiegano 1.000 giorni e quindi c'è un disincentivo anche rispetto alla sicurezza dei rapporti commerciali e all'economia in generale. Pertanto, sta anche alle televisioni, in particolare a quelle del servizio pubblico radiotelevisivo, e alla carta stampata la capacità di raccontare un fenomeno, una questione sociale di questo livello, nonché la capacità di porre in evidenza l'aspetto istituzionale del problema giustizia e del problema carceri, ovvero quella realtà istituzionale italiana che è costretta a tollerare di essere essa stessa in violazione delle leggi, ponendo il nostro Paese in una situazione di reale rischio rispetto allo Stato di diritto.

È chiaro il ruolo che può giocare l'informazione - ed è quello su cui ora rifletteremo con chi ha avuto la disponibilità di essere presente e di intervenire - nel superare i luoghi comuni e nell'interpretare il senso comune, soprattutto per costringere la politica ad occuparsi di questi temi, confrontandosi su proposte alternative che risolvano le grandi questioni del nostro tempo tuttora irrisolte. Il punto centrale è proprio questo: l'importanza dell'agenda. È fondamentale oggi che un tema importante come questo entri nell'agenda dell'informazione e venga dibattuto, in televisione o sulla carta stampata, in maniera tale da indurre i politici non a fare delle risse o semplicemente un

confronto basato sulle battute, ma a confrontarsi sulle soluzioni che loro stessi propongono per uscire da quel problema. Se viceversa quel tema scompare dall'agenda dell'informazione, allora è chiaro che a quel punto non entrerà più neanche sul tavolo della politica e quindi la politica si potrà tirar fuori dall'affrontarlo e dal dare delle risposte.

Queste sono un po' le questioni che cercheremo di trattare questo pomeriggio.

Abbiamo invitato per questo il presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni Corrado Calabrò, che si è occupato proprio come Autorità di questi aspetti. In particolare, ricordo il codice di autoregolamentazione per i processi in televisione, che rappresenta un aspetto magari ancora più settoriale di questo tema. Avremo poi alcuni giornalisti: ne abbiamo scelti due tra i più autorevoli, per la carta stampata Stefano Folli e per la televisione, per il servizio pubblico, Bianca Berlinguer. Ci sarà quindi la voce accademica, oggi la più autorevole, quella del preside universitario che ha guidato in questi anni molti studi che sono stati fatti in tale campo, il professor Mario Morcellini. Daremo però la parola, in apertura, a Gianni Betto del Centro di ascolto dell'informazione radiotelevisiva, che ci descriverà, anche attraverso alcune *slide*, l'analisi e il monitoraggio su come la televisione in particolare affronta i temi della giustizia o delle carceri. Chiuderemo con Marco Pannella, in modo da poter discutere in maniera più flessibile rispetto alle relazioni tipiche dei convegni, affinché giustizia e carcere dopo quanto è stato detto in questo convegno non rimangano esclusivamente un argomento accademico, ma si trasformino in una volontà, in una capacità della politica di risolvere in un modo o nell'altro le questioni che sono state poste.

### **Gianni BETTO**

*Direttore del Centro di ascolto dell'informazione radiotelevisiva*

Buon pomeriggio a tutti e grazie per questo invito e, in generale, per questo convegno.

Vorrei aprire il mio intervento con una buona notizia, finalmente, che tratta proprio l'argomento del rapporto tra *media* e situazione carceraria. Ieri mattina alle 7,40 circa su RaiUno, per circa 10 minuti, si è cominciato a parlare di condizione dei detenuti e di carceri, con un approfondimento sulle strutture carcerarie: però di quelle norvegesi! L'approfondimento ha riguar-

dato infatti la situazione delle carceri nel Paese nordeuropeo, con un ampio servizio di cui vi voglio leggere la trascrizione, molto brevemente. Il giornalista - non cito il nome perché questo è solo un caso, ma credo che renda bene l'idea dell'informazione su questo tema - nel presentare il servizio dice: "Vediamo cosa rischia questo pazzo". E la conduttrice, commentando, dichiara: "Il fatto è un po' inquietante". Si tratta delle immagini della probabile cella nella quale sarà probabilmente rinchiuso Anders Breivik, l'autore della strage di Utoya, e in realtà tutto sembra tranne che una cella, nel senso che sembra più la camera di una clinica privata. Parte il servizio e il giornalista lo commenta: "Andiamo a vedere subito il carcere di Halden dove Anders Breivik dovrà trascorrere i suoi giorni di prigionia. È definita la più bella e sicura del pianeta: c'è il bagno privato nella camera, ci sono delle pareti attrezzate per il *free climbing*, le mura di cinta sono decorate dai migliori artisti di strada norvegesi". Poi va avanti, le immagini scorrono: "Ed eccola qui: una mensa accogliente, questa che stiamo vedendo in questo momento è la sala *hobby* dotata di pianola, di TV al plasma" - perché notoriamente i carcerati devono avere quella a tubo catodico... - "di una cucina superaccessoriata di ultima generazione e di una lussuosissima libreria. Infine abbiamo il dettaglio che ovviamente tutte le stanze hanno il bagno in camera. Del resto, è la prigionia più umana del mondo, come la definisce anche il settimanale americano Time Magazine". La conduttrice parla ancora un po' e poi commenta: "Beh, un po' inaccettabile, no?". Fortunatamente in studio con me c'era Giuliano Compagno, l'ex direttore dell'istituto italiano di cultura a Oslo, che giustamente osserva: "Questo è davvero paradossale! Invece di stupirci e di vergognarci delle nostre celle, delle nostre carceri, dove le persone sono messe come in stalle e dove non solo non hanno il televisore al plasma, ma non hanno nulla...". Qui però il giornalista ribatte: "In questo caso c'è un eccesso dall'altra parte". Compagno ci riprova: "Per la mentalità norvegese stare in galera significa avviare un processo di cambiamento. Loro effettivamente credono nel fatto che la carcerazione serva a cambiare, a migliorare, a educare l'individuo per cui il fatto di porre la persona nella migliore delle condizioni possibili di espiazione è una cosa assolutamente ovvia". Alla conduttrice questo non basta e dice: "No, è che è meglio di tante case di gente che vive normalmente! È un po' un eccesso dall'altra parte". A questo punto Compagno si arrende e dice: "Sì, è un eccesso dall'altra parte". E il giornalista conclude: "Sì è un eccesso! Anche perché, in teoria, ci crediamo pure noi nel recupero". Bene, questo era il servizio, che è stato seguito ieri mattina da circa 1 milione di persone (dati Auditel). In particolare,

è stato seguito da 770.000 persone di età superiore a 65 anni, da 250.000 persone - uomini e donne - tra i 55 e i 64 anni, 30.000 donne e 50.000 uomini tra i 35 e i 44 anni e poi via via altri 50.000.

Ripeto, questo è soltanto un esempio, ma in assenza di completezza di informazione e quindi laddove è vista solo una parte limitata, peraltro neanche nostra, italiana, di questa informazione, immaginiamo che idea si possano esser fatta il milione di persone sulla situazione delle carceri, ma non di quelle norvegesi, di quelle italiane. Quanti, infatti, per analogia hanno proiettato l'immagine delle carceri norvegesi su quelle italiane, non avendo sentito peraltro mai nulla su queste ultime, e quanti, dopo quelle immagini, pensano che le carceri italiane siano effettivamente così come quelle norvegesi. In una televisione e comunque nei nostri *media* italiani, che presentano costantemente immagini e notizie di morte, se la morte è quella di un detenuto la notizia semplicemente non c'è. Sappiamo che ci sono state 113 morti nelle carceri dall'inizio del 2011, di cui 38 suicidi accertati. Ebbene, i cittadini italiani attraverso TV e radio hanno conosciuto soltanto 3 di questi casi, se escludiamo il Tg3, la trasmissione Linea Notte (in diverse occasioni) e Presa Diretta di Riccardo Iacona, tutto il resto è silenzio. Che poi dire che li abbiano conosciuti è quanto meno improprio perché parliamo di 4 notizie di qualche minuto su circa 850 ore di informazione totale.

È vero, ci si sente rispondere che c'è la questione "notiziabilità", che è quel neologismo inventato in ambito giornalistico per indicare il raggiungimento da parte di un fatto o di un avvenimento dei criteri minimi necessari alla sua diffusione sotto forma di notizia. Quindi, se una notizia o un fatto raggiunge i suoi criteri minimi si definisce notiziabile, ma se fosse vero che il criterio utilizzato dai *media* è solo quello della notiziabilità dei fatti, non si spiegherebbero alcuni di questi dati che ora vi mostro attraverso alcune *slide*.

Nella prima *slide* ci sono i dati relativi a categorie molto generiche, assolutamente generiche, di notizie date nelle edizioni principali dei telegiornali, che servono proprio a dare una rappresentazione delle stesse nel semestre gennaio-giugno 2011. Ovviamente si tratta di una media di tutte le testate Rai, Mediaset e La7. Come vedete, la politica rappresenta il 23 per cento del totale delle notizie diffuse dai telegiornali, la cronaca giudiziaria e la cronaca nera in questo semestre sono state pari al 15 per cento, le notizie dall'estero il 14 per cento, il costume e la cronaca in generale l'11 per cento, la giustizia - la trovate sotto, evidenziata - rappresenta l'1 per cento di tutte le notizie. Per giustizia intendiamo la situazione delle carceri e i processi in quanto tali, quando non rientrano nella cronaca strettamente giudiziaria e quando non

rientrano, come accaduto ultimamente, nella politica e nella cronaca politica. Ebbene, ripeto, l'1 per cento è il tempo dedicato alla giustizia.

Parlavamo prima di notiziabilità. In realtà, se prendiamo questi dati mese per mese invece che prenderli tutti insieme, notiamo che ogni mese le percentuali sono esattamente le stesse. Allora, anche statisticamente, appare impossibile che ogni mese siano le stesse le percentuali dei vari argomenti: si discostano di poco, di mese in mese, e quindi la differenza nel tempo è assolutamente risibile.

Nel 2008 il Centro di ascolto evidenziò, sempre attraverso le edizioni principali dei telegiornali, come le notizie di cronaca nera in TV nel triennio 2006, 2007 e 2008 fossero raddoppiate rispetto al periodo precedente. Infatti, se fino al 2005 la media si attestava intorno all'11 per cento, con oscillazioni massime del 12 per cento, già nel 2006 la percentuale di queste notizie all'interno delle notizie dei telegiornali arrivava al 19 per cento, fino a toccare nel 2007 il 24 per cento, per poi ridiscendere, soprattutto nella seconda metà del 2008, al 21,4 per cento. Negli anni successivi, gli ultimi tre anni, la percentuale di queste notizie si è mantenuta costante intorno al 16 per cento. Questo abbiamo scoperto poi essere un fenomeno tipicamente televisivo, perché facendo un'analisi di approfondimento sulle emittenti radiofoniche non si hanno le stesse percentuali. L'eccesso di questi alti dati di cronaca nera è un fenomeno televisivo ma non radiofonico, tant'è vero che, se mettiamo insieme queste percentuali per la radio e la televisione, la cronaca nera scende nel 2010 all'11,4 per cento e nel 2011 al 9,4 per cento. Ovviamente, se si mettono insieme queste percentuali di radio e televisione, questo sta a significare che nella sola radio la cronaca nera è assolutamente marginale rispetto alle altre notizie.

Anche nella successiva *slide 4* abbiamo messo insieme 40.000 notizie del secondo semestre 2010, sia radio che televisione, e vediamo che nei giornali radio e nei telegiornali la notizia sulla giustizia è all'1,3 per cento, contro il 17,9 per cento della politica, il 12,3 dell'estero e l'11,4 della cronaca giudiziaria e della cronaca nera, come vedevamo prima.

Se analizziamo invece i contenuti televisivi delle principali trasmissioni di approfondimento e quindi di maggior ascolto - *slide 5* - queste forniscono circa 610 milioni di ascolti, cifra che risulta dalla somma degli ascolti medi di tutte le puntate di tutte le trasmissioni e corrisponde, cioè, a quanto i cittadini possono informarsi attraverso queste trasmissioni. Se andiamo ad analizzare gli argomenti trattati da queste trasmissioni (*slide 6*), in termini più generali troviamo che la politica rappresenta il 45,7 per cento di tutti gli argo-

menti trattati, il costume, la TV e il cinema rappresentano il 15,2 per cento del totale delle puntate e la cronaca nera il 14,3 per cento. Questi sono dati della stagione 2010-2011, quindi tra settembre 2010 e giugno 2011; non è compreso il mese di luglio perché alcune trasmissioni sono finite e altre hanno cambiato *format*, ma i temi sono rimasti gli stessi. Ad esempio, la situazione della Libia è stata trattata per il 4,5 per cento di queste trasmissioni, l'economia più in generale per il 3,1 per cento e poi via via tutti gli altri argomenti. Qui si può trovare il tema della giustizia, con nove puntate dedicate, pari al 4 per cento; ma in realtà, quando si parla di giustizia nelle trasmissioni - voi lo sapete meglio di me - si parla dei processi e, in generale, possono essere sia processi della cronaca che cronaca giudiziaria, non cronaca politica all'interno dei processi, dove ad esempio è presente il *premier*.

Se andiamo ancora più nel dettaglio degli argomenti trattati all'interno di queste trasmissioni (*slide 7 e slide 8*), il 15,4 per cento delle puntate sono state dedicate alla crisi nella maggioranza, il 12 per cento alle elezioni amministrative, il 7,7 per cento al caso Ruby, altrettanto sullo scontro Fini-Berlusconi e altrettanto sulla crisi economica, mentre la crisi libica ha il 9,1 per cento delle puntate dedicate. Come vedete, nell'ultima colonna c'è invece il raffronto con gli ascolti, ma su questo ci torno dopo. E così via via sono stati trattati tutti gli argomenti. Se andiamo ai temi più prossimi al nostro convegno, la riforma della giustizia è stata trattata in quattro puntate, però all'interno di questa classificazione ovviamente rientrano tutti i casi della giustizia, laddove diventa un tema politico e non di giustizia vera e propria. Una puntata è stata dedicata, in queste trasmissioni, all'istituto dell'ergastolo.

Se andiamo a confrontare questi dati con i casi relativi alla cronaca nera sempre da queste tre trasmissioni - ovviamente qui c'è il peso di Porta a Porta rispetto alle altre due, che sono Anno Zero e Ballarò - trenta sono state le puntate che hanno trattato argomenti dei casi di cronaca nera più recenti. Come vedete (*slide 9*), 15 puntate sono state dedicate interamente all'omicidio di Sara Scazzi, 6 a quello di Yara Gambirasio, 4 (finora) a quello di Melania Rea e così via: in totale, 30 puntate su 233 sono state dedicate a questi argomenti. Se confrontiamo, quindi, il numero di puntate di questi argomenti rispetto ad altri temi che probabilmente rappresentano una priorità per il Paese, si può notare in maniera evidente la differenza.

Quando parliamo in particolare di temi relativi alla giustizia (*slide 10*), in questo caso la classificazione è ancora più articolata: dove l'argomento è la droga, i temi vengono trattati per lo più all'interno di notizie relative alla cronaca giudiziaria o alla cronaca nera, per il 43,5 per cento, ma viene trattato

come questione sociale per il 26,1 per cento e come cronaca per il 20,3 per cento. Se si parla di minoranze, cioè quando è presente un detenuto all'interno di una notizia, se ne parla all'interno di questioni di giustizia per l'1,4 per cento del tempo, come pure all'interno della politica, sempre per l'1,4 per cento. Questa è la situazione.

Quando noi parliamo di pluralismo o *par condicio*, in realtà il pluralismo non è soltanto quello politico ma anche quello definito sociale, cioè dei temi di cui si parla in televisione. Il problema è che misuriamo questo pluralismo in minuti, cioè considerando il tempo dedicato dalle testate giornalistiche a partiti, a soggetti o a temi dell'informazione, ma non parliamo in realtà di quale sia la possibilità reale per il cittadino di conoscere, approfondire e dar forma a una propria opinione su un determinato argomento. Alcuni temi - l'abbiamo visto in questi dati, quello della giustizia è uno di questi, pur non essendo l'unico - sono assenti dal dibattito pubblico, assenti dall'agenda dell'informazione, ma anche assenti, nel caso ad esempio delle morti in carcere, dalla semplice cronaca. In particolare, sono vietati alla conoscenza del cittadino. E allora, se dalle carceri si misura il grado di civiltà di una Nazione, è forse anche attraverso i *media* che si misura il livello di democrazia di un Paese. Grazie.

### **Mario STADERINI**

*Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Grazie a Gianni Betto per lo spaccato che ci ha delineato - in maniera assolutamente scientifica, io credo - della realtà della televisione italiana, sperando che appunto non sia un incentivo ad andare a delinquere per convenienza in Norvegia piuttosto che in Italia!

Il dato sull'1 per cento di spazio concesso all'approfondimento, all'informazione rispetto al tema della giustizia e quindi della riforma della giustizia oltre che, ovviamente, a quello delle carceri - ha spiegato bene Gianni Betto che il caso Ruby e gli altri processi vanno sotto la voce della cronaca giudiziaria - è un dato che ci deve far riflettere. Proprio per questo, allora, chiamerei a prendere la parola Corrado Calabrò, presidente dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, che per il nostro ordinamento è l'organo competente a valutare il rispetto da parte del servizio pubblico radiotelevisivo e di tutte le televisioni delle normative in materia di informazione.

**Corrado CALABRÒ**

*Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*

Questa tavola rotonda giunge a conclusione di un convegno su un tema di grande importanza, ricco di stimoli e suggerimenti. Tra le battaglie civili dei radicali vi è, non secondaria, quella del pluralismo dell'informazione. Infatti, nell'informazione il pluralismo non si realizza solo in campagna elettorale, con la presenza ponderata delle varie forze politiche nelle trasmissioni televisive, ma è un tema che vede impegnata l'Autorità tutto l'anno. Il dibattito sul rapporto tra informazione, riservatezza e giustizia interessa indubbiamente le fondamenta stesse della democrazia nel nostro Paese.

Si attaglia bene all'informazione il pensiero dello storico Witold Kula: "Il lavoro dello storico è vicino a quello di chi fabbrica un coltello, perché con un coltello si può tagliare il pane per sfamare la gente, ma anche uccidere il proprio simile". Abbiamo sentito prima da Gianni Betto come nell'ultimo semestre all'interno dei telegiornali sia stato dedicato solo l'1 per cento del tempo alla giustizia, a fronte del 15 per cento dedicato alla cronaca giudiziaria e nera. E non credo possa essere di conforto che nello stesso periodo il tempo dedicato alla scienza sia stato lo 0 per cento: dico, lo 0 per cento! Si dice che la televisione non è tutto, però, a parte che la situazione sulla stampa non è molto diversa, mentre la radio è un po' un arcipelago felice (io lo visito anche mentre lavoro, perché sento musica sinfonica che mi consente di lavorare e nello stesso tempo ossigenare un po' il cervello), che la televisione non sia tutto non lo so. Quantunque la dieta mediatica degli italiani cresca nel consumo di tutti i *media*, la televisione rappresenta ancora un ruolo chiave, con il 97 per cento del consumo generale. Quindi, le immagini televisive orientano l'opinione pubblica, suscitano consensi e dissensi, determinano scelte politiche, economiche, finanziarie.

Di conseguenza, la rappresentazione massmediatica si accredita come "la" realtà, con il paradosso è che la verità reale diventa, rispetto a quella del video, secondaria, irrilevante, da pagine interne, secondo il gergo dei giornalisti. Io prendo spesso il caffè in un bar a piazza sant'Eustachio, l'ho fatto pure oggi. Un giorno, arrivando verso le due e mezza, ho chiesto al cameriere: "Ma che è successo oggi qui davanti?", e lui: "Veramente non saprei". Dico: "Ma come, non hanno sparato a un uomo alle gambe?", e lui: "Così dicono, ma il Tg non ha riportato niente". Così mi ha risposto il cameriere!

I nuovi *media* e Internet non si sottraggono a questa analisi, data la loro forza di propagazione, anche se - permettetemi di dirlo, con tutto il rispetto

per quanto riguarda il dibattito in rete e facendo salvo il ruolo fondamentale che ha avuto nella rivolta contro i regimi autoritari nel Nord dell’Africa e nel Medioriente - la rete fino a oggi sembra accostabile più a un megafono che a un luogo di confronto. I nuovi *media* contribuiscono a scheggiare l’informazione, che non è più trasmessa rispettando la genesi e i processi causativi sottostanti agli avvenimenti. In questo quadro si colloca la trasformazione dei processi giudiziari in processi mediatici. Programmi televisivi di grande *appeal* - ne è stato nominato uno prima, ce ne sono anche altri - tendono a trasmettere in forma spettacolare vere e proprie ricostruzioni di vicende giudiziarie in corso, impossessandosi di schemi, riti e tesi tipicamente processuali, che vengono però riprodotti con tempi, modalità e linguaggio propri del mezzo televisivo, che è un linguaggio sincopato, non funzionale all’argomentazione. Si crea così un foro mediatico alternativo alla sede naturale del processo, dove si assiste a una sorta di rappresentazione paraprocedurale, a volte perfino con l’impiego di figuranti, che tende a pervenire, con l’immediatezza propria della comunicazione televisiva, a una sorta di convincimento pubblico, in apparenza degno di fede, sulla fondatezza o meno di una certa ipotesi accusatoria. In questo modo la televisione rischia seriamente di sovrapporsi alla funzione della giustizia, con la conseguenza che, quando il processo reale approderà al suo esito giudiziario, la sentenza, se conforme all’esito della rappresentazione televisiva, apparirà nient’altro che la tardiva rimasticatura di quell’esito tempestivamente raggiunto e, se difforme, verrà contaminata dal sospetto di una distorsione dal giusto verdetto che per buona parte dei telespettatori rimarrà quello del processo celebrato in TV.

La giustizia dev’essere sì più trasparente, più efficiente e più tempestiva, ma deve svolgersi nella sede propria, lasciando ai *media* il doveroso ed essenziale compito di informare l’opinione pubblica ma non di sostituirsi alla funzione giudiziaria. Non solo. La tecnica della spettacolarizzazione dei processi, ai fini dell’*audience* delle trasmissioni televisive, amplifica a dismisura la risonanza di iniziative giudiziarie che, per il loro carattere spesso semplicemente prodromico e cautelare, potrebbero nel prosieguo del processo anche rivelarsi infondate. Una sorta di giudizio sommario in diretta può diventare già esso stesso una condanna preventiva inappellabile, indelebile, una sorta di gogna mediatica; né è da escludere o sottovalutare il pericolo che una tale rappresentazione mediatica del processo possa influenzare il regolare e sereno esercizio della funzione giustizia, facendo risentire la pressione di un processo di piazza dei nostri tempi sul processo nella sede giudiziaria ed esponendo il singolo magistrato a tentazioni di protagonismo mediatico.

La marea mediatica ha soppresso l'intermediazione dei centri di elaborazione del pensiero, la funzione di filtro qualitativo nell'epoca analogica era affidato a pochi grandi custodi del sapere, università umanistiche - ricordo in particolare quelle tedesche -, editori, autorità culturali. Oggi la ricchezza quantitativa di informazioni travolge la possibilità di un concomitante giudizio critico. Ogni punto di vista è accreditabile alla diffusione del prodotto di reti sociali. Questo può arricchire ma può anche disorientare. Nell'esuberanza mediatica qualsiasi affermazione si pone come equivalente a ogni altra. Ma possiamo accettare che la mediaticità sopprima anche la mediazione di un giudice nell'accertamento della verità? Intendiamoci: la verità in assoluto non è attingibile dall'uomo. Lo sottende anche la risposta data da Cristo a Pilato quando questi gli chiese che cosa è la verità. Tuttavia, le società civili, già dai tempi delle civiltà greca e romana sino all'evoluzione raggiunta ai nostri giorni, non conoscono sistema migliore, o meno peggiore, di quello giudiziario per l'accertamento della verità, sia pure relativa e convenzionale.

Per questa finalità l'Autorità ha emanato, il 31 dicembre 2008, un atto di indirizzo sulle corrette modalità di rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni televisive, proponendo – con il metodo della *moral suasion*, della induzione a un atto di autogestione - di adottare un codice di autoregolamentazione basato sui principi da esse indicati. Di questo credo che vi parlerà il professor Morcellini, che è un componente autorevole del comitato. Mi limito qui a ribadire che è ingiusto e incivile, oltre che lesivo dei principi fondamentali della persona, che la pena preceda il processo e scaturisca magari dalla discrezionalità dei direttori dei mezzi di comunicazione di massa. Ci sono beni della persona, come la reputazione, che una volta lesi difficilmente possono essere reintegrati. Possono paragonarsi a un bicchiere che, dopo essere stato infranto, non sarà mai più lo stesso di quando era integro.

La qualità del servizio pubblico è una priorità purtroppo non avvertita come tale. I radicali sono impegnati in questa importante iniziativa, volta a sottoporre alle istituzioni e all'opinione pubblica la situazione della giustizia, con particolare riferimento alla tutela dei diritti dei detenuti nelle carceri italiane. L'informazione può giocare un ruolo fondamentale per iniziative come queste.

Nelle campagne elettorali appena trascorse abbiamo attuato interventi correttivi, in una situazione che minacciava di debordare in più modi, al fine di integrare e riequilibrare l'informazione. Nel periodo più recente, a

campagna elettorale conclusa, i radicali hanno chiesto l'intervento dell' Autorità per la loro scarsa visibilità nei telegiornali e nei programmi di approfondimento informativo della Rai, anche per le iniziative in materia di giustizia e carceri. A conclusione dell'istruttoria svolta abbiamo rilevato un'effettiva scarsa copertura informativa su questa recente iniziativa e abbiamo formalmente richiamato la concessionaria pubblica a incrementare, sia nei telegiornali che nei programmi di approfondimento, l'informazione su questi temi, che rispondono sia all'attualità della cronaca - anche questa è cronaca ma cronaca ignorata - sia a un rilevante interesse politico e sociale. La nostra delibera è del 22 luglio appena trascorso. Non so se sia stato l'effetto di questo atto oppure, più probabilmente, una spontanea sintonizzazione su questi temi sollecitata dall'iniziativa radicale, ma in questi giorni un po' di spazio è stato dedicato al problema delle carceri dalla televisione. Non possiamo che rallegrarcene: quale che sia stata la causa, l'effetto è buono.

L'instaurarsi di una corretta deontologia professione nella rappresentazione della giustizia in TV non è un cammino facile, ma la democrazia esige che si progredisca nel rispetto delle libertà, che devono essere diritto intangibile di tutti. Grazie.

### **Mario STADERINI**

*Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Ringraziamo il presidente Calabrò anche per averci fornito appunto una notizia. In questo caso, la notizia riguarda il provvedimento con cui l'Autorità per le comunicazioni riconosce proprio le ragioni di chi, non tanto per se stesso, quanto per i cittadini, ha fatto presente come su alcuni temi - in particolare quello di un'iniziativa che riguardava il problema sociale giustizia, il problema della condizione dei nostri detenuti - ha visto le carenze del servizio pubblico, o in particolare di quest'ultimo, salvo le eccezioni annunciate da Gianni Betto e che poi potremo sentire di persona. Quindi, per chi volesse coglierla, questa è già una notizia.

Visto che, ancora nella fase delle istituzioni, non è potuto intervenire - se ne dispiace e ce ne dispiacciamo anche noi - il presidente della Commissione di vigilanza Sergio Zavoli, per l'impossibilità di annullare un impegno già preso, allora darei brevemente la parola a un componente della Commissione di vigilanza, Marco Beltrandi, che ci potrà aggiornare proprio su quanto

sta accadendo in queste ore rispetto ad atti di indirizzo che potrebbero riguardare anche e soprattutto questo tema.

**Marco BELTRANDI**

*Deputato, componente della Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*

La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, più comunemente nota come Commissione di vigilanza Rai, in una non frenetica attività e tuttavia proprio in questi giorni, esattamente l'altro ieri, ha avviato la discussione su un atto concernente il pluralismo, in senso lato, su iniziativa del capogruppo del Popolo della libertà, il senatore Alessio Butti. Nell'ambito della discussione di questo documento - che è un atto appunto molto problematico, perché contiene misure sicuramente non accettabili e quindi i lavori procedono lentamente, c'è ostruzionismo da parte di tutte le opposizioni e siamo ancora alle premesse - un giorno e mezzo fa è stato approvato un emendamento presentato da me. Quindi nelle premesse è stato recepito questo passaggio, brevissimo, che vi voglio leggere: "Esistono aree tematiche di significativa importanza per la formazione di un'opinione pubblica consapevole, che non hanno sino ad oggi ricevuto un adeguato approfondimento informativo nella programmazione del servizio pubblico, come ad esempio il debito pubblico, il lavoro, il sistema di *welfare*, l'emigrazione, le questioni ambientali, la riforma dello Stato, i diritti umani, la situazione delle carceri, i quali temi dovranno trovare appositi spazi di approfondimento, anche nell'ambito degli attuali programmi, che consentano il confronto delle diverse proposte politiche rispetto agli stessi". Già nelle premesse di questo atto c'è dunque l'ammissione di un'insufficienza grave da parte della Rai e una sorta di impegno a porvi rimedio. Ora i lavori andranno avanti e vedremo alla fine come uscirà questo atto. Io, finché non lo vedrò finito, sarò molto preoccupato perché - ripeto - contiene alcune norme veramente critiche, come la ripartizione proporzionale dei tempi nei *talk show* in proporzione ai consensi elettorali ottenuti anni prima, che è veramente inaccettabile ed è assolutamente negatrice di ogni libertà giornalistica. Detto questo, nel prosieguo dei lavori saranno affrontati altri emendamenti che riguardano anche la parte dispositiva e che cercano appunto di fare in modo che la Rai approfondisca da subito temi come quelli che vi ho prima indicato, che sono sempre piuttosto trascurati. Grazie e buon proseguimento.

**Mario STADERINI***Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Grazie a Marco Beltrandi che ci ha aggiornato su quanto sta accadendo in Commissione parlamentare di vigilanza della Rai.

Prima di aprire la vera e propria tavola rotonda, darei la parola al professor Mario Morcellini che è presidente della Conferenza nazionale dei presidi di scienza della comunicazione e che in tutta una vita ha aggiornato il nostro Paese - e quindi anche le istituzioni - rispetto agli sviluppi delle scienze delle comunicazioni e, in particolare, di come vengano affrontate alcune tematiche e il loro collegamento con la nostra società.

**Mario MORCELLINI**

*Docente di sociologia della comunicazione presso  
l'Università La Sapienza di Roma e presidente della Conferenza nazionale  
dei presidi di scienza della comunicazione*

Sarebbe logico, in un seminario come questo, discutere e commentare i dati di Gianni Betto e io non mi sottrarrò dal farlo, almeno tangenzialmente, anche perché ho qualche familiarità con questa produzione di dati e soprattutto con la costruzione simbolica che sta loro intorno. Con il Centro di ascolto dell'informazione radiotelevisiva, d'altronde, abbiamo attivato una felice collaborazione e un po' se ne risentirà. Occorrerebbe, però, fare un'operazione di contestualizzazione che invece non è stato possibile preparare, anche per i tempi di organizzazione del convegno, nato sotto una spinta tra l'etico, l'istituzionale e l'emozionale nel rapporto tra il Presidente Napolitano e i radicali. Tutto è un po' impreparato e allora consentite anche a me di parlare di questo tema come se fosse stato analizzato adeguatamente, cosa non del tutto vera. Prendete il mio intervento come uno stimolo culturale; ogni tanto ci capita di dirci cose anche su argomenti che non abbiamo frequentato così adeguatamente da meritare un'attenzione critica da parte di un convegno come questo.

Le considerazioni che io vi farò dialogano con i dati e dialogano con il clima culturale che stiamo vivendo, incredibilmente iniettato dalla dubbia capacità culturale dei *media* italiani di descrivere il passaggio d'epoca che stiamo vivendo. Questa capacità non ce l'hanno mai avuta i *media*, però il

modo in cui se ne parla nei convegni è sempre buonistico ed euforico. Nessuno ha mai misurato questo aspetto e io penso che per un tema come questo bisognerà cominciare a trovare dei parametri.

Il dialogo sarà anche con questa cultura della cronaca nera, che davvero è una dimensione su cui bisognerebbe cominciare a fermarci a pensare. Non lo facciamo ora, perché poi tutti noi usciamo da qui e siamo travolti dai ruoli, dalle aspettative; ma c'è una provocazione in quello che vi dirò, che è quella di considerare questa vertenza non una vertenza da convegno. È chiaro che il potere di convocazione discende dal fatto che ci scambiamo parole in pubblico. Le battaglie cominciano quando sono annunciate, non solo quando sono sentite, e se sono sentite quando trovano un portavoce. Qui di portavoce ce ne sono diversi, anche energici, e vi chiedo di pensare che qualcosa di più dei convegni bisogna farlo.

Parto dai dati. Nonostante l'ironia con cui Gianni Betto li ha presentati, c'è da rilevare una dimensione sorprendente che non avevo colto nel seminario all'università (una settimana fa abbiamo fatto un fantastico seminario all'università, di altissimo livello, sulle minoranze). Mi pare che il dato sul registro con cui sono raccontate le vicende giudiziarie e carcerarie facesse parte già della ricerca sulle minoranze. Ma è la prima volta che dai dati riscontro che non è la cronaca il registro fondamentale con cui si parla della cronaca nera. Sembra un paradosso perché, per definizione, uno degli alibi strategici con cui l'industria dell'informazione chiude gli occhi sugli attacchi agli eccessi della cronaca nera è il fatto che, quando eventi di questo genere si presentano alla retina dei lettori, sono per definizione capaci di attrarre profondamente l'attenzione. Noi non sappiamo fino in fondo la ragione per cui gli uomini gradiscono così fortemente le narrazioni del male, "i fiori del male". "I fiori del male" è un omaggio personale che faccio a Calabrò, perché non avrebbe mai immaginato che un titolo poetico potesse essere applicato a descrivere la cronaca di oggi. E ricordo a Calabrò che ne "Il Gattopardo" questo poeta è descritto con questa battuta: "Uno di quei poeti che la Francia sforna ogni settimana". Pensa che botta micidiale e non si può dire che abbia avuto capacità di pronostico!

Stavo accennando ad aspetti profondi e di questi mi piacerebbe discutere, ma il tempo dell'intervento di oggi per fortuna mi dispensa dall'affrontarli, però vi lascio questo stimolo. Nella modernità, cioè nel tempo del progetto moderno, la secolarizzazione (una parola in cui molti qui dentro hanno creduto anche troppo), la fine dei miti, la demitizzazione avrebbero reso il soggetto competente e partecipe. Ditemi voi se vedete in giro soggetti

competenti e partecipi! Questo significa che il progetto moderno e la secolarizzazione ci hanno fatto delle promesse che non sono state mantenute e significa anche che, per esempio, la forza della narrazione del male, quindi la forza della cronaca nera, trova anche un riscontro nella profondità della crisi di valori, se è consentito dirlo. Crisi di valori è una formula imprecisa, ma senza la quale non si capisce niente della modernità. Noi facciamo finta di pensare che sia una roba per le prediche domenicali o per i trattati dei sociologi. No, è una cosa riguarda la vita pubblica, i beni pubblici, tant'è vero che per risolvere l'attenzione ci vogliono anche lì portavoce e battaglie estemporanee.

Torno per un attimo sulla cronaca nera. Mi colpisce il dato che ci commentava Gianni Betto, secondo cui il registro della cronaca sociale è un po' più frequente del registro della cronaca. È un salto di qualità, perché se noi affrontiamo la cronaca nera come un indice dei problemi sociali del Paese, ecco che la cronaca cessa di essere nera e cioè apre un minimo alla speranza, alla criticità della costruzione razionale dell'impegno; e quindi non è soltanto un'indicazione, un'induzione a chiudere la speranza, a chiudere la fiducia.

Detto questo dato, che è l'unico un po' in controtendenza rispetto a quello che ci aspettavamo, e non è un caso che io lo commento, perché mi piace che un ricercatore annoti quando un dato è sorprendente rispetto alla retina dei propri sistemi di attesa, la domanda che posso fare è la seguente: questo tipo di trattazione, l'insieme dei dati che vedevamo raccontati da Gianni Betto, è prevedibile o è una sorpresa? Funziona solo nel nostro Paese o è un carattere dell'industria dell'informazione italiana e del cattivo assetto dei poteri dell'informazione o della scarsa pluralità dei soggetti che concorrono alla narrazione del cambiamento del mondo? Quali relazioni di contesto esprime e, cioè, quando funziona di più e quando invece entra in crisi? Perché, badate, questo è il nodo importante. Si dovrebbe parlare di carceri e anche di qualità delle carceri in un Paese che ha una così tracotante attenzione per la cronaca nera, perché il carcere è, in qualche modo, stellarmente legato alla vicenda e al processo del male. Da qualche parte ci deve essere un riscontro, un risarcimento, una istituzione di detenzione che, nella coscienza pubblica, si incarica di dire che a un certo punto alcune di quelle vicende hanno uno svolgimento e un seguito. Invece, c'è tanta cronaca nera ma non c'è un'attenzione per questo aspetto, che sembra così logicamente e, in termini di formato, consequenziale rispetto all'*exploit* della cronaca nera.

Allora, prima questione: è prevedibile? Certamente sì, perché il giornalismo italiano si abitua ad un'altissima prevedibilità dei dati di ricerca. Tant'è vero che noi, quando impostiamo le ricerche, ci domandiamo dove possiamo

innovare, perché speriamo che cambiare i metodi significhi trovare qualcosa di diverso. Ciò vuol dire che i testi sono altamente ripetitivi, che la postura dei giornalisti e del sistema d'informazione è così strutturata e che ormai è altamente prevedibile e tautologica nei risultati delle ricerche, al punto da rendere qualche volta veramente amareggianti i risultati stessi delle ricerche. Questo è tanto vero che negli ultimi anni ci concentriamo sulle *best practices* per andare a vedere dove l'informazione ce la fa a segnalare situazioni positive; ma significa anche che dobbiamo aggirare la questione.

Seconda questione: succede altrove? No. Sappiatelo, in nessun Paese del mondo troverete un riscontro all'ipertrofia di cronaca nera che si è sviluppata in Italia nell'ultimo decennio. E ultimo decennio significa che nessuno di voi si può illudere di pensare che è solo legato alla vittoria del centro-destra. Il centro-destra ci ha messo del suo, in modo sconvolgente, ha creduto di poter utilizzare tutta questa roba in termini di convenienza politica per la campagna elettorale, ma non ha saputo gestire il seguito, tant'è vero che nei mesi successivi ci sono stati dei Ministri come Bondi - all'epoca era ancora Ministro - che si lamentava che i Tg erano pieni di cronaca nera; ma lo erano anche nelle settimane della campagna elettorale e nessuno aveva fiutato.

Il problema della cronaca nera è questo (questa è una rozzezza da ricercatori): noi credevamo che fosse come una carica, come una suoneria, che si poteva attivare per vincere le competizioni elettorali e che poi si potesse disincentivare. In Italia un'ipertrofia della cronaca nera era già successa una prima volta nel 2000, ma negli ultimi anni non basta il fatto che non ci siano stati appuntamenti elettorali per decongestionare la cronaca nera. Questo significa che ormai quella dimensione è entrata profondamente nei rituali, nelle aspettative, nel già visto dei giornalisti, per cui investire su un articolo di questo genere è ad alto reddito e a bassa fatica, perché le parole sono sempre le stesse, cioè i rituali della narrazione sono ad altissima ripetitività, come ci insegnano gli studi di linguistica dei giornali, soprattutto il fantastico libro di Daddano. Quella è la parte del giornale più invariante, perché la retorica è sempre la stessa.

Abbiamo detto che non succede altrove. Negli altri Paesi detti moderni, quelli con cui ci confrontiamo sempre, in Europa, non troverete una dimensione analoga della cronaca nera. E, badate, il fatto che sia una scelta redazionale induttivamente ve l'ha già anticipata Betto quando vi ha detto che la radio non è così; e io mi permetto sempre di ricordargli che io l'avevo pronosticato prima della ricerca. Noi sappiamo che c'è un tasso di ripetitività che riguarda le televisioni e i giornali, che avrebbero invece un sacco di tempo e

un sacco di interesse alla variazione, perché non c'è motivo che i giornali siano fotocopie. L'ha scritto un giornalista, non un ricercatore: "L'Italia dei giornali fotocopia" è un libro dell'attuale vicedirettore de "Il Messaggero", non l'ha scritto il solito ricercatore che se la piglia - ammesso che quello sia un mestiere gratificante - con i giornali!

Il fatto che non succeda altrove deve farci pensare profondamente, perché non va bene che noi siamo così provinciali, così poco moderni, dal trovare una particolarità nel fatto che abbiamo più amore per il racconto del male.

Terza questione: in condizioni di contesto interviene? Per quanto attiene alla politica, in questi giorni c'è stata la riprova: subito dopo l'incontro al Quirinale, dal giorno dopo, c'è stata una piccola iniezione di attenzione alla questione carceri. È virtuoso perché noi comunque siamo contenti, ma non va bene che ci sia bisogno di un incontro tra Pannella e Napolitano al Quirinale per riaprire la vertenza delle pagine dei giornali e dei titoli dei giornali. Non è un modo corretto e normale di fare un'agenda giornalistica.

Ancora: dove si può cambiare? Qui ci vorrebbero due minuti di silenzio per rispondere a questa domanda, ma qualcosa bisogna tentare di dirla. La prima è che, secondo me, occorre avere la forza di dire che c'è un eccesso di forza e un eccesso di solitudine del giornalismo in questo Paese. È vero che in questi ultimi mesi il giornalismo ci ha dato anche prove di coraggio e di ritorno alla capacità d'inchiesta, quindi non è così facile e non è così convincente essere espliciti e bruschi in questa trattazione; ma non devo farmi inganare dal fatto che negli ultimi tempi mi sembra che ci sia un ritorno a una reinterpretazione più forte e sensibile dell'indipendenza e dell'autonomia. Troppo a lungo abbiamo avuto un giornalismo e un sistema comunicativo che sembra così convinto della propria forza, così arroccato sulla propria performatività, che deve indurre chi sta fuori a guardarlo, a studiarlo, a consumarlo, a domandarsi se non bisogna moltiplicare gli elementi di critica pubblica - spero che sia ancora consentito dire cose di questo genere - dei "servoconduttori", degli ammortizzatori.

Bisogna che ci sia in questo Paese più dibattito sul potere dell'informazione, non perché sia in sé un problema, ma perché gli altri poteri intorno funzionano - ce l'ha insegnato Montesquieu - quando c'è un tiro alla fune equilibrato tra i poteri stessi. Voi domandatevi se la politica di oggi ce la fa davvero ad essere un potere forte e capace di progettare il futuro. Già la parola futuro sembra quasi estranea all'orizzonte visivo, come se si occupassero solo di oggi e forse di domattina, ma spesso si occupano anche solo di ieri. Quindi,

la prima vertenza è che dobbiamo porci è su questa ricostruzione dei poteri di fronte alla quale siamo, nella quale - credetemi - il potere dei *media* è drasticamente cambiato, e non per colpa loro, ma per l'indebolimento strutturale di tutto quello che c'è intorno, a partire dalla perdita di valore della scuola o dalla scomparsa degli intellettuali. Stanno solo lì a dire che va tutto bene perché, vedete, c'è un pezzo di discorso sulla comunicazione che funziona, ma quando si parla bene della comunicazione. Vi pare normale che ci sia soltanto euforia nel discorso pubblico sulla comunicazione?

Il discorso di oggi riguarda questa tematica della sensibilità. Se non ci sarà più ricerca, se non ci sarà più critica, se non si continuerà a creare occasioni pubbliche in cui si discute del giornalismo e della comunicazione, con una profonda capacità di invertire l'attenzione, cioè di guardare le carte - una frase di Franco Fortini - e di verificare il mandato, di verificare il posizionamento sociale, significa che ci siamo accasati in questa cattiva modernità, che produce l'1 per cento di articoli sul carcere. Io penso che ci meritiamo qualcosa di più.

### **Mario STADERINI**

*Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Grazie al professor Morcellini. Non a caso nella tabella che ci ha mostrato Gianni Betto, anche le discussioni intorno al sistema della circolazione delle idee, lo stato della circolazione delle idee in Italia è praticamente pari a zero, come il dato sulla scienza e sulla ricerca. Su questo io credo che un problema che dobbiamo porci è anche quello - non me ne vorrà il presidente Calabrò su questo - di quanto la scomparsa, la cancellazione di alcuni soggetti politici sia molto spesso funzionale non a un'avversione rispetto a quei soggetti politici, quanto invece a far scomparire proprio i temi che quei soggetti portano avanti. Motivo per cui il concetto di riparazione, che negli anni '70 fu introdotto dalla stessa Rai TV, è un concetto probabilmente che andrebbe rimesso in circolo.

Do adesso la parola, proprio a partire magari da questa riflessione, a chi dai dati di Gianni Betto è risultata essere un'eccezione: il Tg3 e Linea Notte. E allora, la parola al direttore del Tg3, Bianca Berlinguer.

**Bianca BERLINGUER***Direttore del Tg3*

Intanto mi fa piacere che sia stato riconosciuto che siamo un'eccezione, perché ogni volta che ho sentito parlare appunto della questione carceri, del fatto che l'informazione non se ne occupa, è vero, naturalmente, che l'informazione se ne occupa pochissimo (e adesso io ho fatto delle riflessioni per cercare di capire perché ci si occupa così poco di carcere) però devo dire che noi, soprattutto negli ultimi due anni, credo che ce ne siamo occupati. La cosa più importante è che non ce ne siamo occupati solo quando accadeva qualcosa, quando c'era un suicidio, quando c'era un caso Cucchi, quando c'era un altro caso da raccontare. Quando c'era - ecco, come dicevate prima, non è notiziabile - credo che ci siamo occupati delle carceri continuativamente, questo è molto importante, non solo quando c'è il caso da raccontare, il caso di prima pagina. E abbiamo cercato di occuparci anche, per quanto difficile sia, perché qui stiamo parlando di carceri, ma c'è un'altra situazione che è assolutamente non mai visibile in televisione e dove è ancora più difficile entrare, perché poi non dobbiamo dimenticare che l'accesso in carcere per i giornalisti è praticamente proibito. Io ricordo che feci un'inchiesta per cui potei girare moltissime carceri, quando era direttore del DAP, Nicolò Amato, che secondo me è stato uno dei più bravi direttori che ci sono stati nel passato. Ancora oggi la Rai lavora con quelle immagini, immagini di repertorio, che io girai nel 1993-1994; perché Nicolò Amato, litigando con tutti i direttori delle carceri dove io sono andata, da Regina Coeli a San Sebastiano, carcere di Sassari, a San Vittore, a Poggio Reale, insomma ne ho potuti girare davvero tantissimi, mi ha concesso quello che non era mai stato concesso prima e cioè quello di andare a vedere tutto, perché quando si entra nei carceri i direttori tendono a non farti parlare con nessuno, a portarti nelle salette lì vicino dove stanno loro, e a non farti visitare la struttura penitenziaria. Lui invece impose, in quel caso, che io potessi girare ovunque, e io vidi delle cose, devo dire, allora - poi non mi è più capitato di andare perché, appunto, non dobbiamo dimenticare che sono davvero inaccessibili. Questo conta molto nella mancata informazione, secondo me, e anche nella mancata informazione televisiva.

Ricordo che andai a Poggioreale e addirittura riuscii a scendere giù in alcuni scantinati, dove c'erano queste celle grandissime, con dentro 20-30 immigrati, tutti immigrati che non conoscevano una parola di italiano, e non sapevano perché stavano lì, cioè nessuno gli aveva comunicato perché erano

detenuti, erano tutti scalzi, tutti in mutande, tutti privi di vestiti. Ricordo Regina Coeli, lo stesso, potei stare a lungo lì dentro, mentre il direttore non voleva assolutamente, sosteneva che era pericoloso, che lui aveva la responsabilità, che potevano sequestrarmi, che poteva succedermi non so che cosa, e naturalmente non mi successe niente. E ricordo anche molto San Vittore, dove facemmo tutta una cosa molto lunga, perché a San Vittore c'erano moltissimi tossicodipendenti e quindi potemmo raccontare molto bene, per esempio, che cosa significava la crisi di astinenza in carcere. Tossicodipendenti tutti nella stessa cella, 5-6 ragazzi, naturalmente la crisi di astinenza era così brutale come accadeva, non è che c'era il metadone o che si somministravano farmaci di questo genere, e quindi ognuno quando entrava in carcere - tra l'altro, potete immaginare il sovraffollamento per cui i materassi messi per terra ecc - era costretto ad assistere alla crisi di astinenza dell'ultimo arrivato, dopo averla vissuta lui personalmente, con tutto quello che naturalmente questo comportava, come potete immaginare.

Questo solo per dire (poi naturalmente cercherò di fare anche altre riflessioni) che però, da dopo Nicolò Amato, è stato impossibile entrare in carcere davvero. Noi per esempio tempo fa abbiamo cercato di intervistare un ergastolano e quindi una persona con giudizio definitivo, che naturalmente poteva avere tutto il diritto di parola possibile, e invece c'è stata negata anche questa autorizzazione. Quindi, non poter entrare, non poter vedere, non poter raccontare, non solo le cose negative... perché poi noi siamo sempre abituati naturalmente quando parliamo di carcere a raccontare il degrado e la disumanità che c'è dentro, perché purtroppo questa è poi la situazione dominante delle prigioni italiane, ma ci sono anche invece delle situazioni positive, di carceri in cui si fanno appunto laboratorio teatrale, si fanno esperienze di giornalismo. Ecco questo forse è ancora più cancellato rispetto al racconto negativo. Quando parliamo di carceri noi ne parliamo solo ed esclusivamente come, appunto, strutture degradate, dove si vive malissimo, dove la maggior parte delle persone oltretutto pensa che sia giusto che si viva così, e infatti è molto bello quel racconto che faceva prima della Norvegia, perché in realtà poi la maggior parte delle persone pensano che siccome il detenuto ha compiuto un reato non si vede perché ci si debba stare tanto a preoccupare di quali sono le situazioni in cui vive nel carcere. Non so, voi avrete sentito spessissimo la battuta: "E che ora gli dobbiamo dare pure il televisore?" cioè è giusto che vivano in condizioni di abbruttimento.

Detto questo, però, io credo che la cosa su cui dobbiamo poi davvero riflettere è che il carcere non interessa. Perché non si tratta di carcere e si

fanno ore e ore di processi in televisione? Questione naturalmente che riguarda meno i telegiornali e molto più le trasmissioni pomeridiane e, tra l'altro, di quel grafico che avete fatto vedere prima sulle trasmissioni di approfondimento direi quasi solo Porta a Porta, perché né Ballarò né Anno Zero si sono mai occupati del caso di Sara Scazzi o del caso di Melania Rea. Vi dico, anche noi del Tg3, che facciamo pochissima cronaca nera, per scelta, da sempre, è un telegiornale che dà pochissimo spazio alla cronaca nera, quando abbiamo fatto servizi - sempre che si è trattato di un servizio per esempio su questi casi Sara Scazzi o Melania Rea - improvvisamente se voi andate a vedere la curva del grafico degli ascolti, l'ascolto anche da parte del nostro pubblico che comunque è un pubblico anche molto politicizzato, quindi che chiede un certo tipo di informazione, immediatamente sale. Quando si fa un servizio sul carcere, immediatamente la curva dell'ascolto scende. Questo naturalmente non giustifica niente, però solo per dire che c'è una disattenzione proprio nel Paese rispetto a questa questione. Il carcere diciamo non paga, non è remunerativo, non lo è per la classe politica e non lo è per l'informazione. Questa è la questione, secondo me, fondamentale per cui ci se ne occupa davvero molto poco, oltre però all'altro fatto, che vi prego di tenere in considerazione, perché non è secondario, e cioè il fatto che noi non possiamo entrare dentro queste strutture. Se noi ci potessimo entrare questo cambierebbe tutto, perché sarebbe naturalmente possibile far vedere le condizioni - come ho potuto fare io nel '93-'94 - in cui si vive dentro queste strutture, e credo che questo farebbe sì anche che il telespettatore si interesserebbe a quello che succede. Purtroppo noi siamo costretti a raccontarle appunto, con quel materiale di repertorio che va avanti dal 1992-1993 e che comunque è freddo, è distaccato perché non c'è niente dentro che comunica vita.

Detto questo, c'è sicuramente disinteresse da parte del lettore di giornale ma sicuramente del telespettatore, un po' perché il carcere inevitabilmente fa paura. Fa paura perché da una parte si pensa a chi c'è rinchiuso dentro, che ha compiuto dei reati, chi comunque ha attentato ai nostri beni oppure ha attentato alla nostra vita e peraltro, appunto, si ritiene giusto che viva in quelle condizioni e dall'altra, secondo me, fa paura anche un po' così, non consciamente ma inconsciamente, perché poi comunque lì dentro c'è rinchiuso chi ha fatto del male e tutti noi sentiamo dentro di noi comunque che una potenzialità di quel genere può esserci e quindi tendiamo a rimuoverla, anche da un punto di vista così psicoanalitico. Questo per dire che non è facile - non per trovare naturalmente scuse..., lo dico parlando di un telegior-

nale che ha cercato di occuparsene e continuerà naturalmente a occuparsene in tutti i modi - trattare l'argomento carcere per quanto riguarda la televisione. Quindi, da questo punto di vista, credo che potrebbe essere per esempio molto utile portare appunto all'attenzione di tutti il fatto che questi luoghi sono inaccessibili, cioè non ci si può entrare, così come è stato giusto denunciare l'altro giorno che non si possa entrare in nessun modo, per cui nessuno li può vedere, nei centri di identificazione. Se noi questi posti non li possiamo vedere, non li possiamo raccontare, non possiamo dire in che condizioni si sta lì dentro, perché comunque c'è il divieto assoluto di fare riprese, è chiaro che inevitabilmente tutto quello che noi proponiamo ai telespettatori sarà privo di interesse, appunto perché non riusciamo poi a raccontare la situazione così come è, nel bene e nel male naturalmente, perché ci sono anche poi delle situazioni positive, come per esempio (adesso mi viene in mente) il carcere di Opera o di Bollate, dove invece i detenuti vivono una condizione completamente diversa.

Credo che sarebbe molto utile, per noi che facciamo informazione, che anche ci sia sensibilità rispetto a questo, perché è assolutamente inammissibile che noi non possiamo in nessun modo entrare a vedere la situazione delle carceri italiane. Un tempo questo era concesso, non dico a me, perché è stato concesso davvero molto allora da Nicolò Amato, però comunque era possibile entrare, visitarle ecc. adesso da 10-15 anni a questa parte questo percorso è completamente chiuso, sbarrato. Per parlare di carcere bisogna che sia consentito naturalmente all'informazione di poterci entrare, di poter raccontare e di poter sentire i detenuti e di poterli far parlare e di poter fare vedere come vivono. Se questo non è possibile inevitabilmente, anche chi ha l'interesse a farlo, come noi che siamo comunque interessati sicuramente a raccontarlo, ci troviamo spesso appunto con le mani legate, con l'impossibilità di poter fare dei servizi che rendano davvero bene e facciano davvero vedere qual è la situazione.

### **Mario STADERINI**

*Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Grazie al direttore Berlinguer, anche perché la questione posta è sicuramente centrale, la verità è sicuramente una verità scomoda e quindi se ne ha paura e se ne ha paura perché probabilmente poter fornire delle immagini, e non solo idee razionali, farebbe anche salire l'*audience*, fermo restando che

rimane il problema della giustizia. Invece la giustizia - intesa non come le leggi *ad personam* o i processi *ad personam* - in effetti manca totalmente di un approfondimento che costringa le forze politiche anche a confrontarsi su proposte concrete e non sempre su temi ideologici.

Siccome sono state evocate la capacità dei *media* di recuperare, di spiegare al Paese i fenomeni sociali, do adesso la parola al direttore Stefano Folli. E, nel darla, io vorrei porre proprio l'attenzione, in particolare, su questi temi ma non solo: pensiamo, ad esempio, anche al fenomeno delle droghe. I giornali di oggi hanno perso questa capacità di spiegare al Paese i fenomeni sociali, di poterli raccontarli al di fuori di quello che invece è il momento di crisi, l'evento e, quindi, del tossico se ne parla esclusivamente nel momento in cui commette qualche cosa o viene arrestato, mentre tutto quello che è intorno a lui - e parliamo di 28.000 detenuti per violazione della legge sugli stupefacenti, ad esempio - non se ne parla. La parola a Stefano Folli.

### **Stefano FOLLI**

*Giornalista, editorialista de "Il Sole-24 Ore"*

Non c'è dubbio che nel momento in cui parliamo del ruolo dell'informazione rispetto ai temi evocati in questo convegno, si parla di informazione stampata accanto all'informazione radiotelevisiva, è un tutto unico, eppure sappiamo che i livelli dei problemi sono diversi. Non a caso, l'intervento di Gianni Betto ci ha rappresentato una serie di proiezioni sulla informazione televisiva, su come la questione della giustizia o delle carceri impatta sull'informazione televisiva, o come non impatta, e non si è parlato, diciamo, di carta stampata. Non a caso è stato detto che il problema dell'informazione televisiva moderna è il fare notizia, la notiziabilità - orribile neologismo - ma poi Beltrandi e il presidente Calabrò ci hanno ricordato che esiste, o almeno dovrebbe esistere, una responsabilità del servizio pubblico, per la quale il fare notizia non può essere l'unico criterio regolatore. Vengono indicati i temi in cui il servizio pubblico è completamente assente, vengono indicati - con un'iniziativa da parte dell'Autorità per le comunicazioni e della Commissione di vigilanza - i vuoti che andrebbero colmati, e la questione delle carceri ha un suo peso emblematico clamoroso in questo senso. Non a caso è stato ricordato come le minoranze in Italia non vengano rappresentate ed è assolutamente vero. E poi sappiamo anche che ci sono eccezioni, l'eccezione rappresentata anche dal telegiornale di Bianca Berlinguer, da Linea Notte e altre

trasmissioni, Iacona, la Gabanelli e così via. E allora qual è il punto e qual è il rapporto con la carta stampata? Diceva Bianca: c'è disattenzione nel pubblico a cui viene presentato un servizio sulle carceri, ma c'è in fondo disattenzione anche nella carta stampata, se si presentasse un'inchiesta di una pagina sulla condizione carceraria, per le ragioni che sono state dette, però proviamo allora ad andare un po' in là.

Io credo che abbia ragione Morcellini quando dice che i *mass media* nel loro complesso e fatte salve eccezioni, stanno perdendo l'occasione di raccontare questo passaggio d'epoca, questo è vero. Io credo che lo storico di domani che vorrà farsi un'idea di che cosa sta succedendo in Italia, in questi ultimi 10-15 anni, e che volesse appunto studiarlo sui giornali o facendosi proiettare servizi televisivi ecc. avrà un'idea non soddisfacente, non convincente di come è stato raccontato tutto questo. Non si può dire la stessa cosa per altri momenti della nostra storia. Io credo per esempio che tra gli anni '50 e gli anni '60 il giornalismo, una parte del giornalismo (perché poi c'era un giornalismo conformista terribile anche allora) seppe interpretare il Paese che cambiava; e la televisione di allora, che pure era la televisione che si muoveva dentro una cornice politica molto forte e che sollecitava anche forti dissensi, forti contrasti, a mio avviso, raccontò l'Italia molto meglio.

Marco PANNELLA. Era un'Italia democratica, ancorché cristiana, con un'ideale dietro. *Chapeau!*

Stefano FOLLI. E' assolutamente così. E mi dispiace che non ci sia Zavoli, che è stato un grande protagonista della televisione di allora, perché potrebbe, io credo, testimoniare quello che dice Marco Pannella e che sto dicendo anch'io (TV7, tante cose di quella televisione che hanno veramente cambiato l'Italia). Perché questo? Secondo me perché c'era una tensione tra un certo tipo di giornalismo di qualità, una televisione che sapeva rappresentare il Paese e una politica, o delle forze politiche che sapevano svolgere il loro ruolo politico, morale, culturale. Questo legame fra quel giornalismo e quella politica produceva un modo di raccontare il cambiamento e di produrre il cambiamento, perché non era soltanto mettere i temi nell'agenda della politica e poi lasciare che tutto stagnasse. No, effettivamente quella fu una stagione su cui gli storici possono avere dei giudizi discordanti, ma che però ha accompagnato un cambiamento del Paese.

Oggi tutto questo non c'è assolutamente. Certo, ci può essere. Se Linea Notte fa una bella trasmissione sulle carceri questo è un titolo di merito, la

Commissione di vigilanza dirà che è stato rispettato il criterio di dare spazio anche a temi che non sono di solito trattati, se un giornale importante fa una pagina sulla condizione carceraria diremo che ha svolto la sua funzione, però tutto questo non cambia le cose, non cambia il senso di un Paese in effetti disattento, un Paese in cui c'è stata un'involuzione culturale, probabilmente, un senso di decadimento della politica, che ha portato con sé - in parte l'ha provocato, in parte ne è la conseguenza - anche una difficoltà crescente del giornalismo di svolgere la sua funzione. Questo riguarda, in forme diverse (perché è chiaro che un conto è la responsabilità del servizio pubblico e un conto sono i criteri con cui si fanno giornali che non appartengono allo Stato ma a editori privati), la condizione in cui oggi siamo, che è una condizione davvero molto difficile, perché non ci possiamo permettere di non raccontare il Paese reale nel quale siamo calati. Per rispondere alla domanda di Staderini, noi non ce lo possiamo permettere, ma d'altra parte raccontare il Paese reale comporta una rigenerazione complessiva, non solo del giornalismo ma anche della politica, ed è purtroppo esattamente quello che non sappiamo da che parte prendere. Perché allora è importante questo convegno? È importante per le cose che sono state dette, è importante per il senso politico e istituzionale che ha voluto dargli il Presidente della Repubblica, perché quell'intervento di ieri, assolutamente eccezionale nel tono, per come è stato detto, nelle cose che sono state dette, ci interpella sul fondo morale del nostro dibattito pubblico. C'è un Presidente della Repubblica che viene qui e, oltre alle magnifiche parole di riconoscimento della battaglia di una vita di Marco Pannella e dei radicali, però dice: "Noi siamo umiliati davanti all'Europa per la condizione delle carceri", usa delle parole che non sono di circostanza, sono delle parole veramente drammatiche, sono una sferzata terribile alla politica, anche al giornalismo voi direte, benissimo anche al giornalismo certo, però, al dibattito pubblico. È come dire che noi non possiamo più permetterci che l'agenda dell'informazione sia quella rappresentata dai dati che ci ha detto Betto prima, non possiamo più permetterci che il giornalismo di qualità, che esiste, sia sempre così faticosamente combattuto, è sempre difficile affermarlo.

Parlava prima Morcellini dei giornali fotocopia, ma quello per la verità è una cosa che appartiene un po' ad un passato, non lontano, ma secondo me oggi questa cosa dei giornali fotocopia è uno schema un po' vecchio. Effettivamente oggi i giornali cominciano a provare ad essere un qualcosa di diverso. Però è vero che c'è retorica, c'è conformismo, c'è fatica. È vero fare un giornale o un programma televisivo su schemi consolidati è molto più facile che percorrere vie nuove e c'è anche un conservatorismo di fondo che

impedisce di svolgere una funzione culturale di rottura. È molto più facile - perché è un po' una droga - seguire la corrente, poi naturalmente si perdono lettori, perché mentre la cronaca nera può anche alzare l'audience, invece nei giornali un quotidiano fatto male, su uno schema mediocre, alla lunga fa perdere consenso e lettori naturalmente. Ma allora il discorso che ha fatto Napolitano significa dire: guardate qui si sta discutendo di una questione centrale per la politica e per l'immagine del nostro Paese in Europa, mentre la politica segue un'agenda e segue criteri che sono insopportabili nell'Italia di oggi. Questo è il punto.

Allora questo significa che noi da domani mattina cominciamo a fare dei giornali diversi, dei programmi televisivi diversi, invertiremo questa tendenza? Probabilmente no, ci vorrà del tempo, perché il Paese in questi 15-20 anni si è assuefatto. Occorre creare una massa critica, però è chiaro che occorre cominciare a provare a fare un giornalismo diverso, occorre lanciare dei messaggi molto forti alla politica, molto forti, molto duri, per riportare il dibattito dentro una cornice che sia adeguata alle esigenze del Paese e a come questo Paese effettivamente sta cambiando e probabilmente sta declinando in forme che noi, nel giorno per giorno, non riusciamo quasi a cogliere.

Da questo punto di vista la questione delle carceri è estremamente simbolica. Il richiamo di Napolitano secondo me segna un punto importantissimo di una funzione civile e morale, prima ancora che istituzionale, svolta da colui che in questo momento è il personaggio centrale della politica italiana e io credo che si debba veramente riflettere su questa circostanza, se vogliamo dare una risposta a cosa può essere il giornalismo di domani. Certo che il giornalismo così come è oggi, fatte le eccezioni nobili che ci sono (io stesso cerco di fare da anni un giornalismo un po' diverso), però effettivamente credo che noi dobbiamo oggi segnare un punto di svolta. Dobbiamo porci il problema di come reinventare la nostra funzione e cominciare davvero a raccontare un Paese che gli stessi italiani non riconoscono più.

### **Mario STADERINI**

*Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Grazie davvero a Stefano Folli, che ci ha fornito una ricostruzione storica di come si è evoluto il processo dei *media* e di come i *media* stessi affrontino tali questioni in Italia.

In conclusione, darei adesso la parola a Marco Pannella.

**Marco PANNELLA**

*Presidente del senato del Partito Radicale Nonviolento  
Transnazionale e Transpartito*

C'è ancora qualcuno in Italia che commette l'imprudenza di darmi la parola! Devo subito dire che risponderò al grido di aiuto, nobilissimo, evidentissimo, clandestino che il Presidente della Repubblica e le massime autorità dello Stato di diritto italiano ieri hanno lanciato. Un grido di aiuto da parte di uno Stato che, come sapete, noi riteniamo - io in particolare ritengo - che in un sessantennio partitocratico, soprattutto nel suo primo decennio, ha distrutto in modo feroce la Costituzione italiana, nella misura di quello che essa stessa costituiva: le Regioni da votare subito, i *referendum* da fare subito e invece realizzati ventiquattro anni dopo, una generazione; e quando si sono realizzati era la partitocrazia e non era la democrazia; già allora, e con le funzioni dei colonnelli altrove, assunte, come ho ripetuto molto spesso, ma in realtà dopo la presidenza Bonifacio, dalla Suprema Corte costituzionale nel '78, facendo in un momento tipico della storia d'Italia un *golpe* importante, che è proseguito fino a ieri.

Ieri, dunque, a me pare di aver udito qualcosa. Va bene che molto opportunamente per dare un minimo di rispetto al senso di dignità della nostra vita, la Rai manda in vacanza gli approfondimenti di tutto, tranne appunto Bianca Berlinguer, ma, diciamo, a livello non di cose che superano alcune quote minime di ascolto...

Bianca BERLINGUER. Vuoi dire che non facciamo ascolti? Non è vero, ho tutti i dati. A parte che adesso andiamo in seconda serata, però è chiaro da mezzanotte all'una di notte l'ascolto, anche se è alto, è sempre quello. Non è mai la prima serata, è chiaro, su questo non c'è dubbio.

Marco PANNELLA. Io mi occupo dei fatti, ma sai, non seguo molto la televisione la sera, solo una volta all'anno arrivo a quell'ora...

Volevo riferirmi a questa storia di accorrere in difesa dei Presidenti della Repubblica quando chiamano in aiuto i cittadini. Lo dichiarai quando il Presidente Ciampi riteneva doveroso, giusto, costituzionale, corrispondente a diritto, che occorresse ringraziare - che lui lo chiedesse o no - Adriano Sofri. Lui disse che lo voleva ringraziare subito, allora, ma gli fecero presente che il potere è duale, non è solo del Presidente della Repubblica, e allora io dissi che quando un Presidente della Repubblica afferma pubblicamente una cosa così

grave, non possiamo lavarcene le mani. E che cosa accadde? Accadde che, con la protervia radicale che è propria anche e soprattutto del sottoscritto, cominciammo a dire basta con questo tradimento assassino della Costituzione, perché ne restava poca, dopo il primo decennio antifascista, con il fascismo usato contro i fascisti come alibi per fare i fascisti. A quel punto bisognava accorrere.

E cosa successe? Che perfino la Suprema Corte - io dico Corte, non dico cupola - mi dette ragione perché il potere era del Presidente della Repubblica. Però, ci fu un'accortezza. Il povero presidente Ciampi aveva avuto questo riflesso repubblicano di dire e di comunicare - e quindi di chiedere aiuto ai democratici, ai cittadini - che la partitocrazia gli diceva che doveva dividere il potere di grazia con il Ministro di grazia e giustizia e poi tutta quella bella roba che ricorderete, i precedenti, la Costituzione vivente (poiché non osano parlare di Costituzione materiale, hanno dovuto trovare quella vivente, nel senso che se è vivente c'è ancora da ammazzarla), e tutti ci siamo ancora mobilitati. Al presidente Ciampi venne l'aiuto dei repubblicani e la Corte costituzionale - pensate - mi dette ragione. Malgrado Gad Lerner e tante altre cose più sfumate, noi dicevamo che il problema non era Sofri, era se quella detenzione corrispondeva con quello che la Costituzione riteneva dovesse essere la pena istituzionalizzata della ristrettezza; e noi ritenevamo di no. Ma la comunicazione al presidente Ciampi che poteva esercitare il suo potere di grazia nei confronti di Adriano Sofri arrivò solo un minuto dopo che era trascorsa la mezzanotte del giorno in cui lui poteva esercitarlo. La comunicazione della Corte costituzionale arrivò al Presidente di notte, quando era scaduto il tempo.

Però ora dovrei dire: scusatemi tanto ma, per quanto da un paio di decenni la democrazia reale sia il segno di questo nostro tempo nel mondo, per cui noi riteniamo di essere gli unici a fare un lavoro di ricerca storica, di verità, di documentazione, sapere se è vero oppure no quello di cui noi riteniamo ormai avere documentazione, per noi americani - io sono "amerikano" col k, com'è noto, e non voglio cambiare - o per noi israeliani, pure tremendi e via dicendo, ma oggi, scusatemi, dove viviamo? In una Repubblica? Con i riflessi repubblicani? Sbaglio? Avete presente il discorso di ieri del Primo presidente della Corte di cassazione? Già nel suo discorso inaugurale dell'anno giudiziario mi fece pensare che forse, altro che democrazia reale, qui si rischia di venir fuori dalla partitocrazia e di arrivare alla democrazia, se questo Lupo dice le cose che dice; e invece l'indomani non se n'era accorto nessuno della stampa che diceva le cose che diceva. Il presidente Lupo, che

ha il senso della delicatezza delle proprie funzioni, sa che se cose gravi giungono a livello di Cassazione e lui in modo temerario o audace ha ritenuto di esprimere una opinione, è un rischio calcolato.

Quando ieri il Primo presidente della Corte di cassazione ha detto al potere legislativo che sono indispensabili interventi legislativi idonei a non incrementare, anzi a ridurre progressivamente la popolazione carceraria - ha detto che “è indispensabile” - ebbene, scusate, io ho l'impressione che giornalmisticamente sia una cosa fatta davvero per ammirevole ragionevolezza, e la democrazia è fondata sulla ragionevolezza delle istituzioni. E allora è compresa e comprensibile, trova riscontro nei sentimenti popolari, che contrariamente a quanto si ritiene non sono solo per i demagoghi, ma scherziamo! Lui dice che è indispensabile un progetto di legge che punti alla riduzione della pena carceraria e che punti anche all'area della penaltà. Ma sono tre anni che “Ristretti Orizzonti”, Antigone e tutta questa galassia di associazioni che si occupa di diritti, di proporre soluzioni, si muove *in corpore vili*, essendo quell'*in corpore vili* il popolo italiano e i principi della Costituzione, quello e non altro. Viene il Primo presidente e rivolge un appello ai giudici, affinché facciano uso sempre più prudente e misurato della misura cautelare restrittiva. Dunque, abbiamo delle leggi che vanno in quella direzione, ma c'è un appello ai giudici per dire che abbiamo pure la Costituzione, tenetelo presente!

Non so se c'è stato un giornale o un telegiornale che ha dato questo titolo: si tratta di un uso da mantenere nell'eccezionalità, quando uno strumento diverso dalla misura cautelare restrittiva non può essere usato. Ma la misura cautelare restrittiva è la regola, abbiamo sentito che è il 40 per cento della popolazione carceraria. Ma poi Ernesto Lupo, primo presidente della Corte di cassazione, non Pannella, dice di più: afferma che il problema è urgente. Badate che loro sanno cosa è il linguaggio e parlare di necessità e di urgenza è la condizione minima affinché si possa emanare un decreto-legge, per farlo in un modo costituzionalmente corretto. “È urgente un ponderato e selettivo programma di depenalizzazione”. Ma, presidente Lupo, lei è impazzito? Parla di depenalizzare, magari per l'uso delle non droghe, magari comprendendo che il proibizionismo è il vecchio ritorno dell'illusione autoritaria proibizionista, mentre abbiamo all'ONU quei documenti che sembrano scritti dai radicali di trent'anni fa sui problemi della penalizzazione e depenalizzazione, sugli effetti della forma di Stato, sull'Afghanistan, che si fa male a puntare un'arma invece di fornire alla farmacoepa mondiale l'acquisto della produzione millenaria della catena dei Mong, a cominciare dall'Afghanistan.

E' come se noi in Friuli o altrove avessimo proibito la vigna solo perché ci può venire il superalcolico, o come la foglia di coca che mastichi ed altro; ebbene, sarebbe la rivoluzione. È la follia degli impotenti, è la follia violenta dell'impotente che cerca di essere violento.

E invece nulla, io non ho letto nulla oggi sui giornali della frase del presidente Lupo "è urgente la depenalizzazione", né che "bisogna attribuire il potere di concedere la custodia carceraria al diritto amministrativo". Ma - vorrei dire al presidente Lupo - stiamo attenti anche su questo. Io le rendo omaggio, però il problema della droga riguarda 500.000 persone negli ultimi dieci anni, grazie a quel trasferimento sul diritto amministrativo per cui si tolgono le patenti. Come se non fosse un problema sociale per mezzo milione di persone, per famiglie deboli, i ragazzi e gli altri... Comunque, lui parla di attribuzione al diritto amministrativo di molti dei reati puramente formali, accompagnato - dice il presidente Lupo - dall'introduzione di formule estintive del reato - ma è impazzito? questo lo trovavamo nei documenti congressuali radicali di dieci anni fa - nell'ambito di condotte non gravi. Già, ma quando è grave? Può darsi che se tu con i tuoi occhi guardi un ovulo al microscopio, il reato è grave.

Cosa succede d'altro? Io ricordo un articolo splendido - come spesso erano i suoi - di Indro Montanelli che non sapeva come dire ai suoi lettori che era vero, anche lui aveva simpatia per Pannella, ma non si doveva votare adesso per Pannella, perché era la prima volta che ci candidavamo ed era bravo, aveva questo senso, parlava bene di noi ma poi diceva che Pannella certo "è uno di noi, ma è pazzo". E a un certo punto io gli ho chiesto se era sicuro che neanche lui mi aveva mai votato e lui scriveva però questo: "Comunque con lui siamo sicuri che nel momento in cui da liberali avremo bisogno, perché corriamo qualche pericolo, lo vedremo arrivare alla testa di un cavallo con tutti i *peones* che avrà acchiappato a salvarci, a salvare i nostri principi di libertà". Era un bell'articolo del '76 e rispondeva alle sue convinzioni. Devo dire che da quel momento ho compreso che noi non violenti dovevamo avere un rispetto più profondo di chiunque altro della legge.

Ora si sente che anche il giurista, l'uomo, il federalista, l'europeo, il civile, un uomo che incarna il seguito della nobilissima tragedia comunista, che è stato voluto e votato con convinzione anche da noi, anche se poi le storie sono diverse, quest'uomo come Presidente della Repubblica smette quello a cui è costretto - sembrare di fare un po' l'arbitro, il saggio - e contribuisce a far nascere questa cosa mormorata, dopodiché deve essere se possibile televisiva, ma lui non si presta a Ballarò, forse accetterebbe di venire a

Linea Notte. Oggi hanno fatto un titolo, secondo cui noi tutti dovremmo essere capaci di un simile scatto - poi vedremo quale - e di una simile svolta, non foss'altro che per l'istinto di sopravvivenza nazionale. Dobbiamo essere capaci di uno scatto, di una svolta, per un istinto di sopravvivenza nazionale, non foss'altro perché è il Presidente della Repubblica che parla e afferma che il tema della giustizia è giunto ad un "punto critico e insostenibile". Ma un Presidente che parla così in pubblico lancia sì un monito, ma anche un grido di aiuto, e io devo tutelare la legalità, la possibilità, la speranza, la civiltà dallo scontro critico e insostenibile, sotto il profilo della gestione della giustizia ritardata o negata o deviata da conflitti fatali fra politica e magistratura. Attenzione, lui è il garante, non l'arbitro, e io ho provato a ricordarlo qualche volta in passato, ed è garante degli ultimi, ai quali la sovranità, la maestà delle leggi difficilmente arrivano, gli ultimi quali sono anche secondo il Vangelo, ossia i carcerati, i malati. Mi pare di poter dire che siamo divenuti dei cappellani fissi, viviamo lì da molto tempo e ci troviamo molto bene in mezzo a quel tipo di colpevoli che hanno un corrispettivo. Se oggi continuerò a leggere il Presidente è perché ieri nessuno l'ha letto, ieri nessuno l'ha sentito, nulla. E allora io leggo e dico la parola del Presidente. Però sta di fatto che noi abbiamo uno Stato che in termini tecnici e non morali - continuo a ripeterlo - richiama la condizione non più solo della delinquenza abituale (e sono vent'anni che continua questa cosa), ma anche quella che poi si è venuta a configurare come delinquenza professionale, l'ultimo archetipo usato anche in termini di riferimento della giurisdizione. E allora noi siamo qui riuniti, ripeto, grazie all'atto democratico e profondamente responsabile, inventivo direi, del presidente Schifani, che mi ha telefonato e messo a disposizione la sede del Senato, dicendo che almeno così forse si riuscirà a capire quello che vogliamo, visto che, in fondo è vero, sono vent'anni che non c'è dibattito su questo. E siamo qui.

Il Presidente della Repubblica, lui stesso, cosa dice ancora? Che c'è un abisso tra questa realtà e il dettato della Costituzione, che detta la linea per chi ci crede, chi crede alla legalità e al diritto. Ma su questo piano trovate il Partito democratico? Figuratevi! Quelli sono buonissimi per recitare la parte, convocati davanti a sei-sette milioni di telespettatori di Anno Zero, magari assieme a Formigoni, preso con le mani nella truffa, con le mani nella cosa più sporca, è evidente. E chi convoca Anno Zero? Pierluigi corri, Formigoni corri e in più, forse per consulenze radicali, che gli sono stati molto vicini - avete visto, sembra uno splendido *dandy*, bellissimo - lui arriva e lì tutti gli fanno mille domande tranne su quello che è la notizia all'estero. Ma io dico:

di fronte a un governatore che è riconosciuto che ha imbrogliato, che pigliava le carte e le toglieva da tutte le altre destinazioni, sulla stampa nulla. La stampa scritta che ha fatto? Il “Corriere della Sera” - non voglio imbarazzare nessuno - magari ha messo qualcosa nella cronaca di Milano ma poi niente, per quel giornale non c’era un fatto nazionale.

Allora continuiamo. Scusatemi, ma se ieri eravate distratti o per un momento non eravate in questa stanza e non avevate Radio radicale, forse non l’avete sentito. E non c’è nessun giornale oggi a riportare le parole del Presidente. Lui ha detto: “C’è un abisso tra la realtà di cui parliamo e il dettato della Costituzione”. E poi: “La situazione dei detenuti è una realtà che ci umilia in Europa per la sofferenza quotidiana di migliaia di esseri umani in condizioni che definire disumane è un eufemismo”. Ma, Giorgio, sei impazzito? Sei divenuto pannelliano, radicale, eccessivo? Definire le condizioni della giustizia italiana e delle sue appendici “disumane” e dire pure che questo è un eufemismo, cosa si può dire ancora di peggio? Non è una notizia questa, non è una notizia da prima pagina? Non è una definizione in cui la parola vale? Perché vale ancora la parola, sapete, ma forse non in un regime.

Io qui sto semplicemente cercando di dire che abbiamo un Presidente napoletanamente ed europamente vivissimo, che ha parola, ma appunto la sua parola non può mai avere corso, non può essere ospitata nella stampa scritta. Io invece, a proposito del “Corriere della Sera”, ho una gratitudine immensa per “Il Sole-24 Ore” perché è stato l’unico giornale che, con Italo Mereu, portava la voce del senno, del garantismo, pure in un momento di accecamento, in cui le passioni erano scatenate. E ancora adesso ogni tanto mi piglio il supplemento della domenica de “Il Sole-24 Ore” e vado a leggere Italo Mereu. E al “Corriere della sera” mi ricordo quando c’era un signore che si chiamava Stefano Folli: anche a quel tempo non si parlava spesso di Pannella ma questo Stefano Folli, cocciuto, una volta al mese nominava il liberale Pannella, sempre, continuamente, e io gli sono grato, come sono grato e resto grato ad Italo Mereu. Ma tu per fortuna ci sei.

Continuo a riflettere su quanto ha detto il Presidente. Non so se è andato in vacanza perché ieri era preoccupato della situazione delle finanze, giustamente. Il Presidente diceva che c’è un abisso tra realtà e la Costituzione, ma lo dice a voi. Chi è che crea questa situazione, se non la politica? È lui a dire che è la politica a causare questa situazione ed è un termine, questo, che lui non usa volentieri perché in realtà per lui, come per noi, ci sono le istituzioni, ci sono le funzioni, ma qui accetta di usare questa espressione per rife-

rirsi al mondo della politica. E allora dalla politica devono venire delle risposte.

Il Presidente dice ancora - ci dice, o sbaglio? - che il tema della giustizia è giunto a un punto critico. Lo dice il Presidente della Repubblica e lo dice al Paese, solo che i *media* non trasmettono la sua parola al Paese quando la parola è questa. Parla di punto critico e insostenibile sotto il profilo della gestione della giustizia ritardata, negata, deviata da conflitti statali tra politica e magistratura.

Vedete, io ho rilevato alcune cose del discorso del Presidente ma c'è anche altro. Quando lui dice che è necessario uno scatto per la sopravvivenza, io mi chiedo se vi pare che questo sia il linguaggio solito di una persona come lui, così ragionatore e ragionevole, così capace di governare i sentimenti suoi e anche altrui. Lui, che a 86 anni, sta fornendo molto più di me la dimostrazione di quanto una certa compattezza fisica e morale possa diventare energia. Lui che oggi, rispetto a dieci anni fa, gira e parla per più di dodici ore al giorno. Lui oggi, lo dicevano anche gli assistenti, rispetto a dieci anni fa è assolutamente ringiovanito, perché a 85-86 anni fornisce dodici-tredici-quattordici ore al giorno di intervento, vola, sta bene, ve lo garantisco io, anche se lui mangia e io pure, in questo periodo, ma ricomincerò a non mangiare, poi ne riparlamo. Però io sto bene e sta bene anche lui.

Allora alla fine di questi due giorni io cosa ne traggo? Ci saranno l'amnistia e l'indulto (mai indulto solo)? Lui questo lo sa, perché venne a quel famoso Natale e tornò anche a Pasqua. Certo, tornò ma per che cosa? Lo dicevamo: l'amnistia serve innanzitutto per togliere una realtà strutturale tremenda, quei otto-nove milioni di processi pendenti che vogliono dire nessuna giustizia, anche se in linea teorica arrivi a tenere i processi con un buon ritmo. Ma qui c'è un'altro aspetto. Immediatamente dopo la guerra, dal 1949, anzi dal '50, la magistratura italiana sui temi della identità dell'immagine, della diffamazione e della calunnia ha giudicato per quindici anni contro ogni regola. La Costituzione gli aveva assegnato la direttissima, che era agibile già da ottobre del '49, cioè c'era un rito direttissimo per accertare immediatamente, tempo tre mesi, la verità su una diffamazione, con l'*exemptio veritatis* da far valere. Sono andati avanti per quindici-diciotto anni con una politica nella quale l'insulto per l'avversario era un elemento costitutivo, un po' plebeo, anche se amato da distinti rivoluzionari, ma insomma così è stato. Ebbene, per quindici-diciotto anni noi giravamo per il Palazzaccio di piazza Cavour e poi a piazzale Clodio urlando come pazzi, a favore della legalità. Loro non adottavano la direttissima ma non potevano adottare neanche il rito

normale, l'altro, che non era il loro. Adesso mi viene da ridere: noi urlavamo, come sanno fare i radicali, ma poi avemmo pure la splendida prefazione di Giovanni Leone al libro di Giuseppe Micheletta, radicale anche lui, proprio su questo, che potremmo prendere come testamento. Leone diceva che i Costituenti erano consapevoli - è chiaro ed è provato - che la lesione all'immagine, all'identità può essere letteralmente assassina, uccide, fa fuori.

Ma torniamo a noi. Vorrei proseguire ancora brevemente con questi esempi del discorso del Presidente, che parla di amnistia e indulto in altri sette casi, poi ve li andate a trovare. Noi - ripeto - ci muoviamo per avere un'amnistia e un indulto in funzione di una riforma della giustizia. Se noi adottiamo una riforma per la quale si passi, in ipotesi, al dimezzamento dei processi penali, con le ripercussioni che si potrebbero determinare sul processo civile in termini di risorse e di energie, voi realizzate immediatamente quello che la dottrina unanimemente riconosce, ossia che è necessario in questo tipo di temi che vi sia una contiguità certa fra l'evento che può costituire reato e il momento dell'accertamento della verità giudiziaria. Peraltro, sono le osservazioni per le quali l'Italia è stata condannata dalla giurisdizione europea, siamo fuori legge ma si continua nello stesso modo. Esiste una sola altra proposta che può garantire questo risultato, che è l'amnistia, e noi esperti di politica lo proponiamo da trent'anni. Dimezziamo immediatamente i detenuti. Per me, se questo vuol dire che pure Silvio va in amnistia, ebbene, meno male, vorrà dire che ci va come tutti gli altri invece che per un imbroglio, come tutti i politici. Perché c'è un primo per tutti e un secondo, ma non è questo il problema. Il problema è quello della giustizia, della verità, dei tempi.

Credo che con Palamara e con gli altri amici magistrati ci intenderemo presto. Ancora qui ho sentito dire che noi vogliamo questa cosa per la situazione delle carceri. Certo, noi possiamo volere questo perché diciamo che se si fa questo immediatamente, a livello delle carceri - ma io parlo prima a livello della giustizia - rientriamo in una situazione magari appena disumana. Ma non c'è nulla che viene proposto in alternativa a questa soluzione che noi proponiamo da trent'anni.

Il fatto è che con l'amnistia e l'indulto un determinato numero di processi andranno in prescrizione, che sono cause lontane, che non consentono l'accertamento della verità, eccetera eccetera, ma se li avessimo adottati vent'anni fa avremo risolto oggi queste cose. Da qui, credo, che bisogna accogliere l'invito del Presidente, che lo dice con una tassatività, con una "esplicità" che diventa un dover essere. Lui è il garante degli ultimi, è il garante dei carcerati. Ma poi ci sono anche altre ragioni.

Il Presidente ha accennato anche agli ospedali che sono sopravvissuti al nostro *referendum* per la chiusura dei manicomi giudiziari e ha parlato di orrore. Anche su questo tema c'è il libro di Maria Antonietta Farina Coscioni, che proprio in questi giorni chiarisce perché noi su questo tema e sulla legge n. 194 del 1978 votammo contro tutti i processi, perché erano procedimenti che accoglievano le nostre richieste per avere delle leggi, non per fare il *referendum*. E così la DC e il PCI hanno votato loro sull'aborto e noi no, poi hanno votato sulla chiusura dei manicomi e noi no, perché è questo quello che è accaduto costantemente!

Perché parlare di stampa e di televisione? Io dico semplicemente che ieri ho guardato solo i Tg che Sky manda in onda ogni mezz'ora e Murdoch probabilmente deve essere impazzito, non lo so com'è la cosa; ma ieri per tutta la sera nei telegiornali brevi non è comparsa nemmeno la faccia del Presidente, neanche lui che abbraccia Pannella, niente. E nulla è stato detto di questo testo da lui letto in modo nobile, non dico altero ma nobile. Ma non si può non avere gli articoli di fondo su quanto detto dal presidente Napolitano, dal Primo presidente della Corte di cassazione, dal giudice Lattanzio, non si può non parlare delle cose che dice Renato Schifani o il presidente Giampaolino della Corte dei conti, che chiaramente afferma che si sta ammazzando la giustizia. Perché non ci sono i soldi? La politica è tale per cui la crisi della giustizia è inevitabile, come dice anche la Corte dei conti. Allora, noi radicali dobbiamo accorrere a difendere, ad aiutare e già lo rivendico. Noi radicali agiamo da soli per le prerogative costituzionali del presidente Ciampi sul potere di grazia, che gli si voleva togliere di mano. Ebbene, oggi con l'attuale Presidente della Repubblica siamo nella medesima situazione. E si capisce che la colpa è solo di Tremonti, non so com'è ogni volta ma è evidente che Radio radicale deve scomparire, malgrado molti amici, molti compagni, molti parlamentari si diano da fare, nonostante sia una cosa legale, si tratta di un contratto, normale, tutti possono giudicare, ma se ne parla poco e Radio radicale deve esistere sempre meno, non ci deve stare, ma poi si sente dire che noi prendiamo i soldi pubblici. Noi sappiamo che quando c'erano le gare nessuno si presentava a fare da concorrente a Radio radicale, perché chi è il matto che, per esempio, trattandosi di questioni costituzionali e istituzionali, non mette la pubblicità per non interrompere la Camera o il Senato? È una regola che ci siamo dati. Ebbene, io spero che - visto che stiamo ripetendo i discorsi del Presidente della Repubblica su [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it) - continueremo a far vivere il servizio pubblico gratuito di Radio radicale, come finora è successo. E spero che l'appello del Presidente della Repubblica, al di là delle chiac-

chiere, davvero, al di là di essere sospettato di ispirare - non oso dire di essere ispirato - la lotta radicale dell'alternativa democratica, federalista, liberale che è in causa, sia accolto dal Parlamento.

Io penso quindi che da domani ci si vedrà con i compagni e con gli amici che hanno in comune una gran parte dei loro temi e dei loro obiettivi, che in parte già sono progetti presentati e vanno utilizzati. Mettiamoci assieme e assieme diciamo grazie Presidente, grazie Presidenti, grazie, grazie a voi. Noi ci accorriamo ad aiutarvi a far sì che viva, riviva e cresca la civiltà democratica dell'Italia e non solo in Italia, perché ce n'è un enorme bisogno. L'ho detto, siamo per essere di nuovo travolti da una peste italiana che conosciamo bene: non quella del socialismo reale ma quella della democrazia reale, che sta dilagando e minacciando tutto il mondo. Grazie.

### **Mario STADERINI**

*Segretario di Radicali Italiani, moderatore*

Grazie Marco. Non essendoci altri interventi, si chiudono così i nostri lavori.

Io voglio ringraziare, anche a nome del presidente del Senato Schifani e della vice presidente Bonino, tutte le autorità e le persone che sono intervenute in questo convegno. In particolare voglio ringraziare tutti i Servizi e i funzionari del Senato che hanno reso possibile l'organizzazione, la tenuta e la riuscita - ormai possiamo dirlo - di questo convegno e che hanno fatto davvero i salti mortali. Speriamo che ci sia la possibilità di produrre anche gli atti di questo convegno. Nel frattempo, tutti coloro che lo desiderano potranno riascoltare gli interventi sul sito [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it), dove sono stati registrati e archiviati.

Come avete appena sentito, è l'inizio di una lotta che prosegue. Grazie di nuovo a tutti e vi do appuntamento a prestissimo, a subito, per una lotta che faccia sì che in Italia davvero trionfi di nuovo giustizia e democrazia.

## ALLEGATI



## Slide dell'intervento di Fabio Bartolomeo

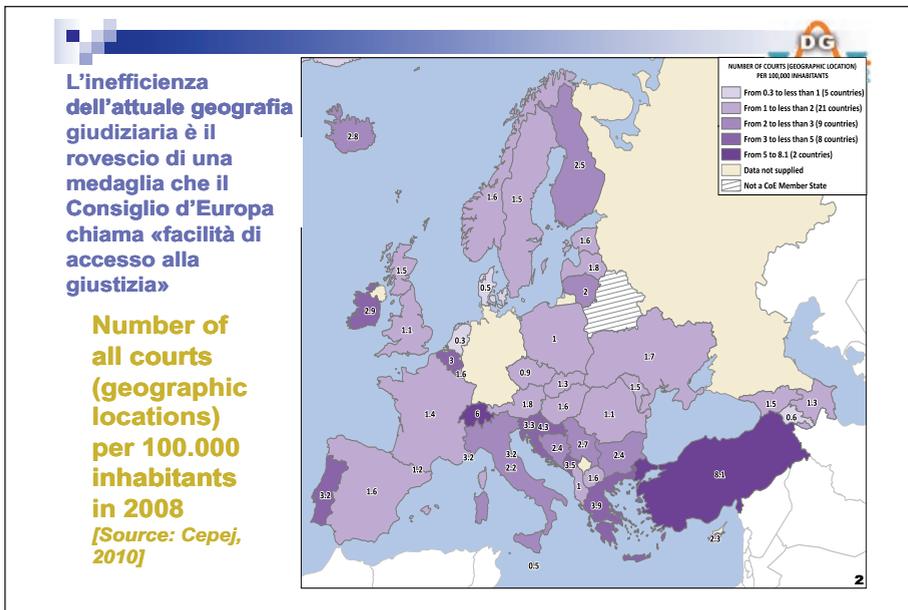


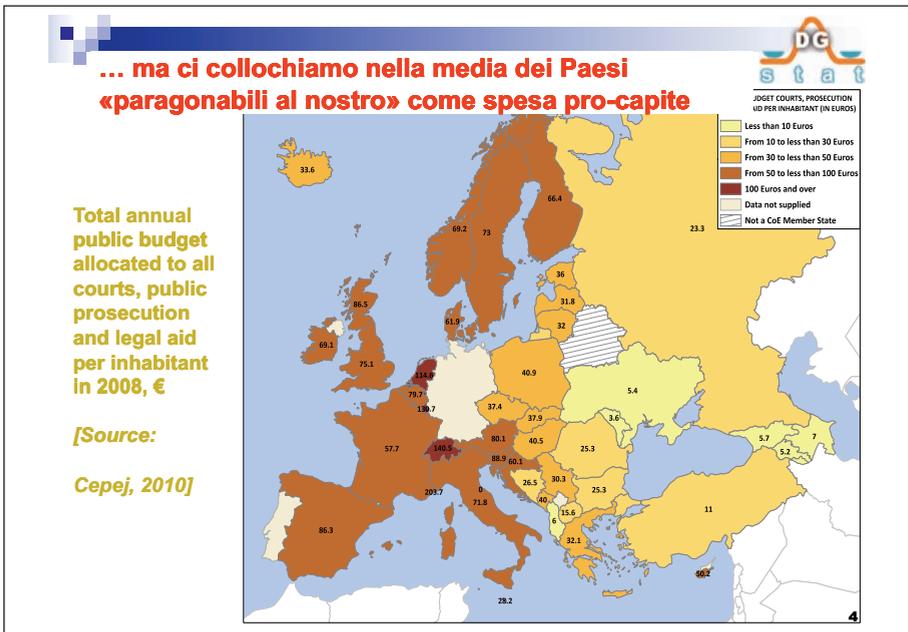
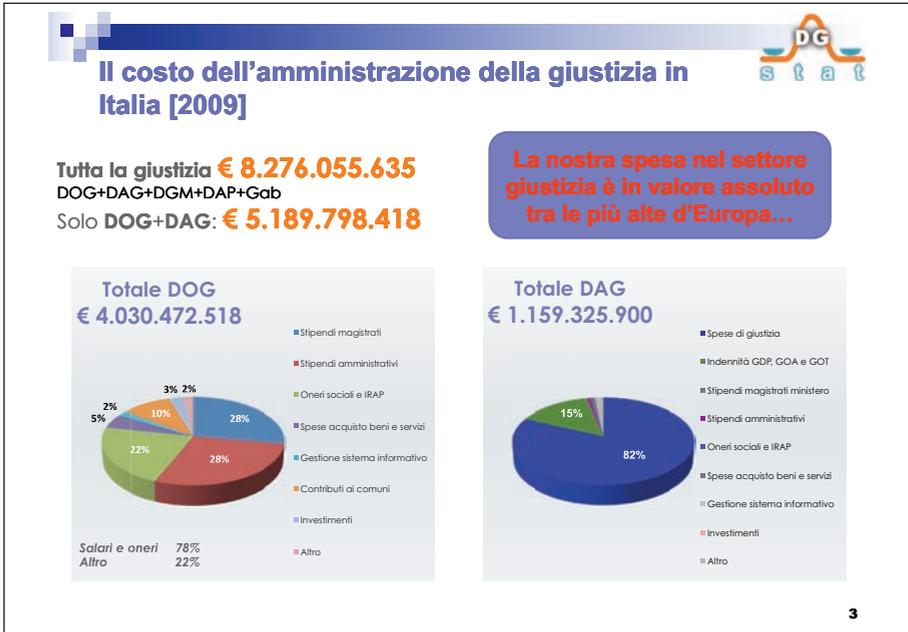
**Ministero della Giustizia**  
Dipartimento della Organizzazione  
Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

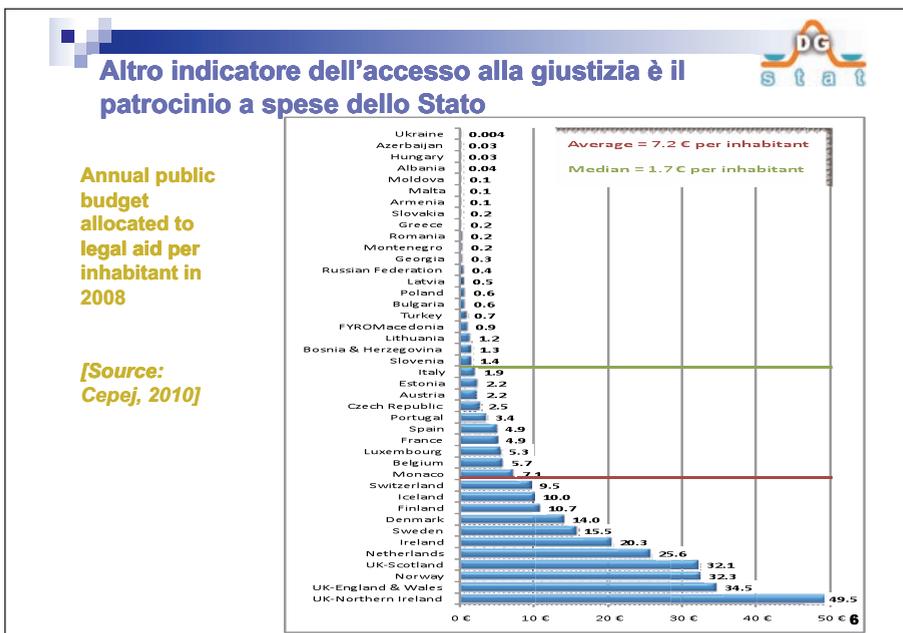
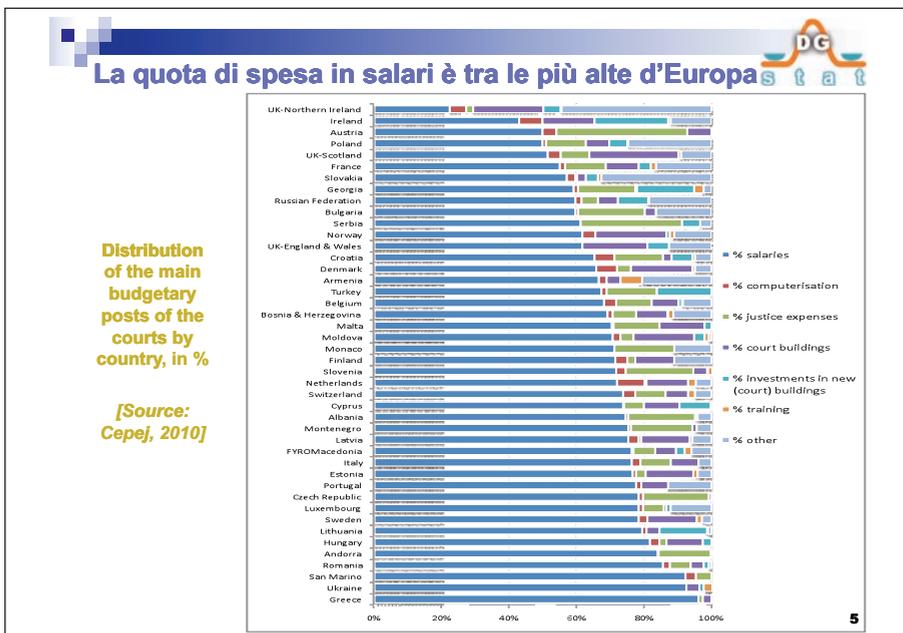
*Direzione Generale di Statistica*

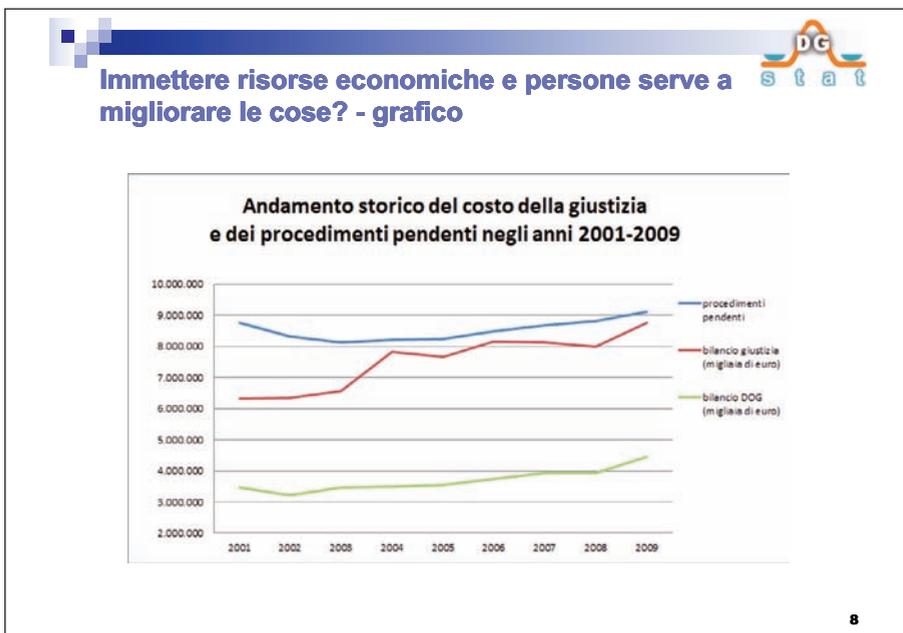
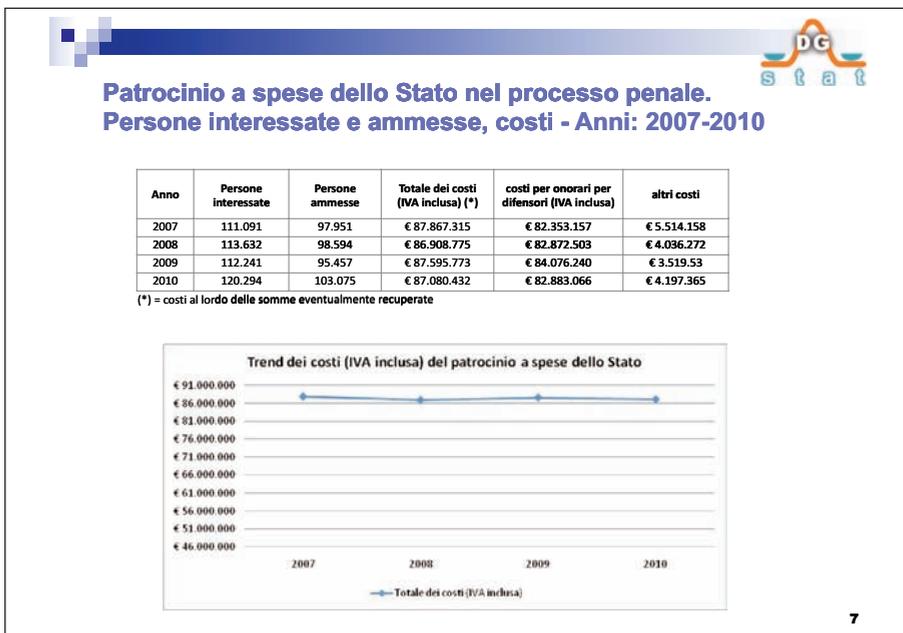
**Statistiche dell'amministrazione giudiziaria italiana – un approfondimento della giustizia penale**

Roma, 29 Luglio 2011







## Immettere risorse economiche e persone serve a migliorare le cose? - dati



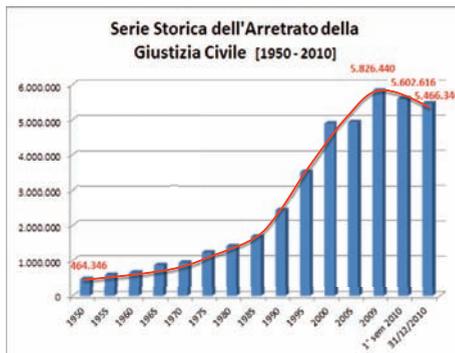
Anno	Bilancio della giustizia (migliaia di euro)	Bilancio della amministrazione della giustizia (senza Penitenziaria) (migliaia di euro)	Totale pendenze al 31 dicembre	pendenti civile	pendenti penale
1996	4.912.435	2.688.811	8.782.212	4.144.062	4.638.150
1997	5.182.036	2.939.983	9.867.211	4.998.560	4.868.651
1998	5.368.724	3.051.279	10.644.244	4.990.728	5.653.516
1999	5.633.331	3.222.324	11.362.375	5.026.153	6.336.222
2000	5.590.388	3.306.253	10.761.478	4.952.878	5.808.600
2001	6.314.562	3.464.222	8.755.288	4.882.202	3.873.086
2002	6.341.574	3.231.989	8.322.977	4.666.644	3.656.333
2003	6.575.959	3.467.035	8.137.717	4.631.673	3.506.044
2004	7.831.822	3.502.512	8.209.817	4.788.603	3.421.214
2005	7.655.369	3.544.268	8.235.136	4.916.083	3.319.053
2006	8.155.144	3.734.813	8.482.860	5.154.959	3.327.901
2007	8.127.754	3.939.814	8.674.129	5.359.109	3.315.020
2008	8.000.669	3.924.080	8.823.765	5.526.852	3.296.913
2009	8.762.301	4.440.324	9.106.438	5.802.785	3.303.653

9

## In termini di pendenze e arretrato, la giustizia civile soffre di più di quella penale, anche se da due anni ha invertito la tendenza

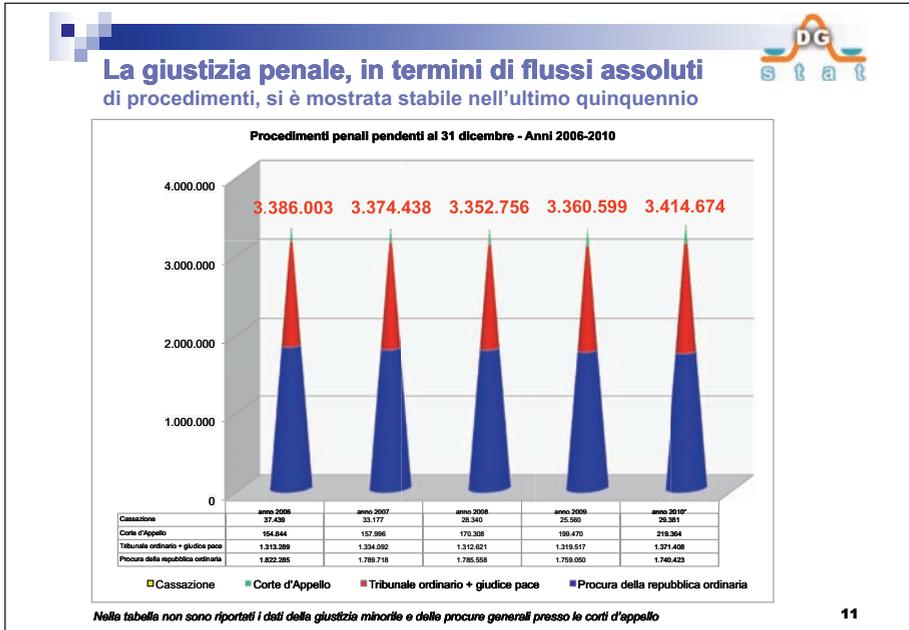


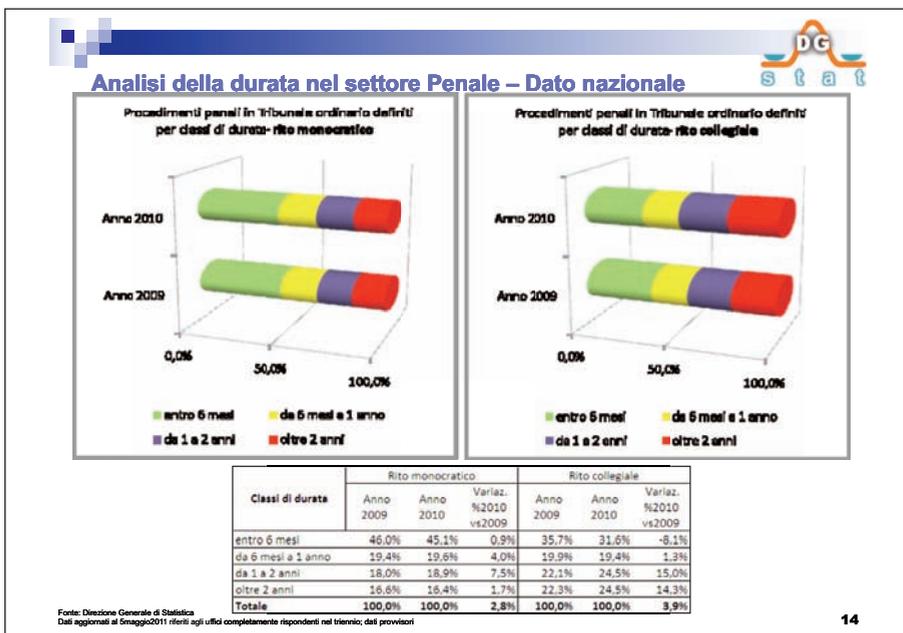
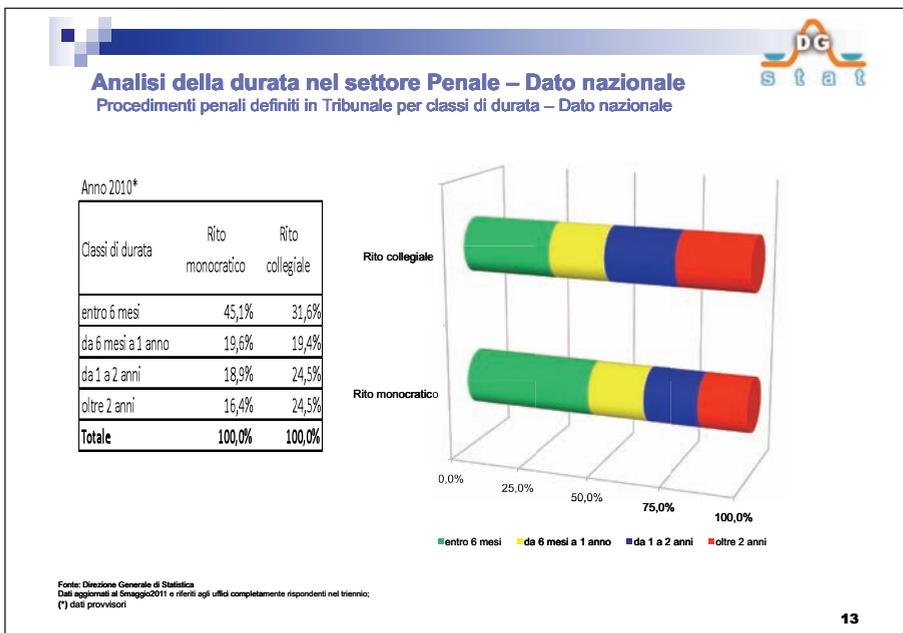
Fine periodo	Pendenti finali
1950	464.346
1955	580.167
1960	647.235
1965	856.786
1970	926.717
1975	1.213.987
1980	1.394.826
1985	1.666.009
1990	2.414.050
1995	3.528.853
2000	4.896.281
2005	4.933.059
<b>2009</b>	<b>5.826.440</b>
1° sem 2010	5.602.616
<b>31/12/2010</b>	<b>5.466.346</b>

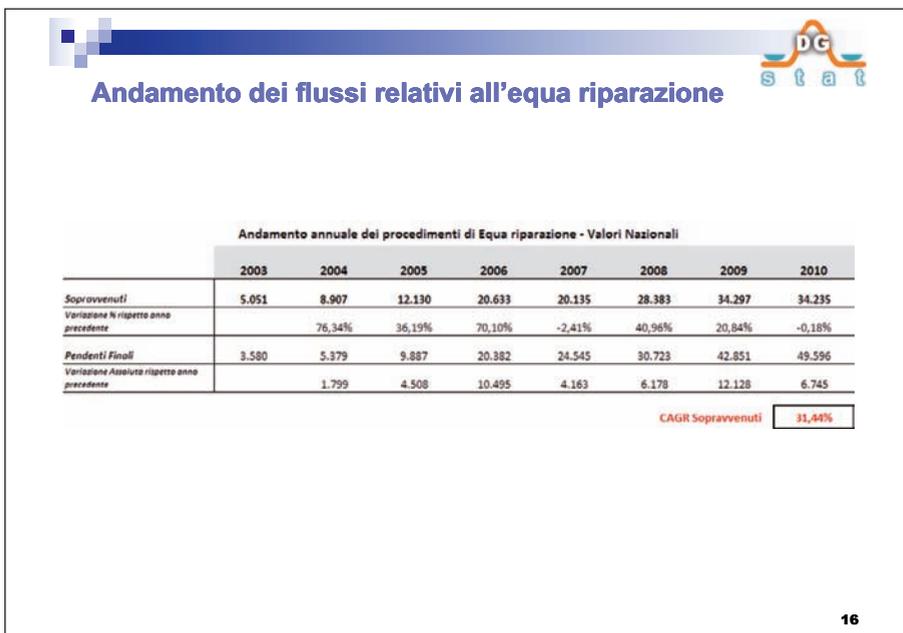
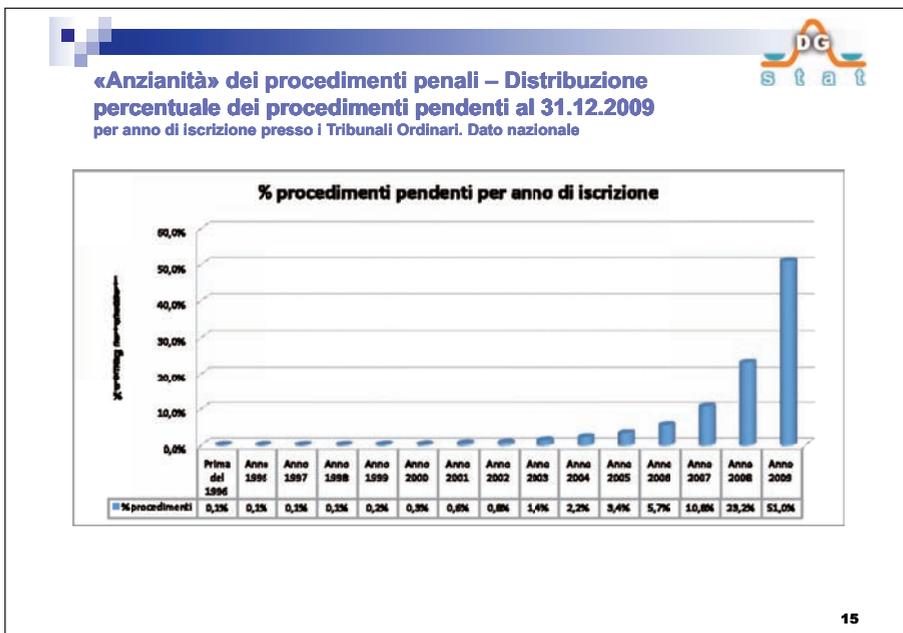


**Variazione ultimo anno -360.094 -6,2%**

10










## Prescrizioni (esclusa Cassazione)

**Prescrizioni verificatesi nel corso di procedimenti penali dal 2001 al 2009: numero di provvedimenti per tipo di ufficio**

TIPO DI UFFICIO	TIPO DI PROVVEDIMENTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Corte di Appello	Reati estinti per prescrizione	10.796	9.027	9.618	8.609	12.031	9.031	9.824	10.371	14.063
Tribunale ordinario	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	18.050	19.734	18.812	17.890	19.015	20.712	26.887	24.917	20.723
Ufficio GIP/GUP	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione	6.102	6.750	7.379	7.837	5.982	5.550	4.959	8.505	6.949
Ufficio GIP (noti)	Decreti di archiviazione per prescrizione	94.283	127.316	164.965	179.130	146.029	119.776	117.463	106.131	97.249
Ufficio GIP (ignoti)	Decreti di archiviazione per prescrizione	3.914	3.368	6.059	5.401	6.121	4.125	3.508	3.686	3.736
Giudice di pace	Sentenze dichiaranti l'avvenuta prescrizione			85	82	167	339	1.219	729	684
<b>TOTALE</b>		<b>133.145</b>	<b>166.195</b>	<b>206.918</b>	<b>218.949</b>	<b>189.345</b>	<b>159.533</b>	<b>163.860</b>	<b>154.339</b>	<b>143.404</b>

Dato aggiornato al 9/11/2010

**Prescrizioni medie 2001-2009      170.632**

17

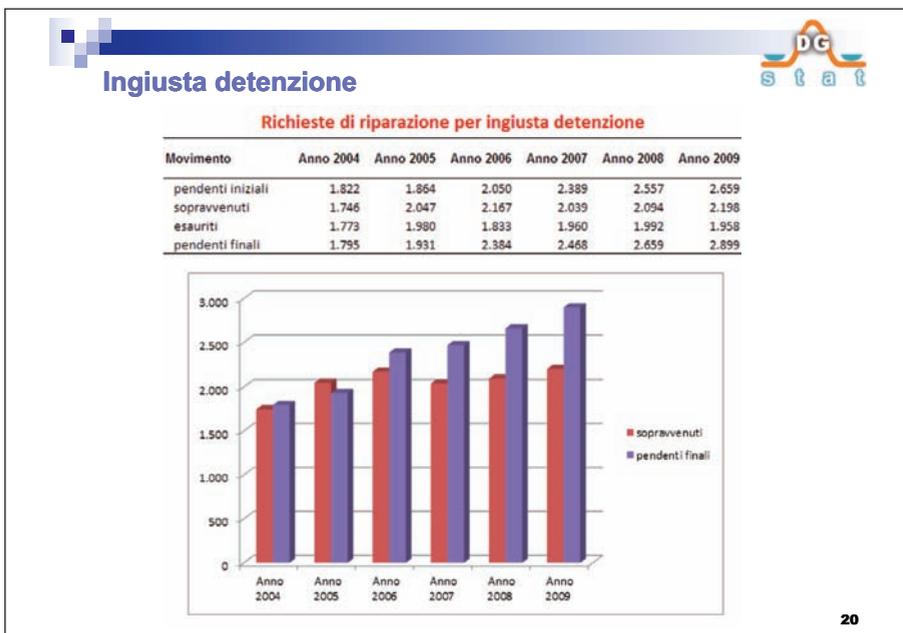
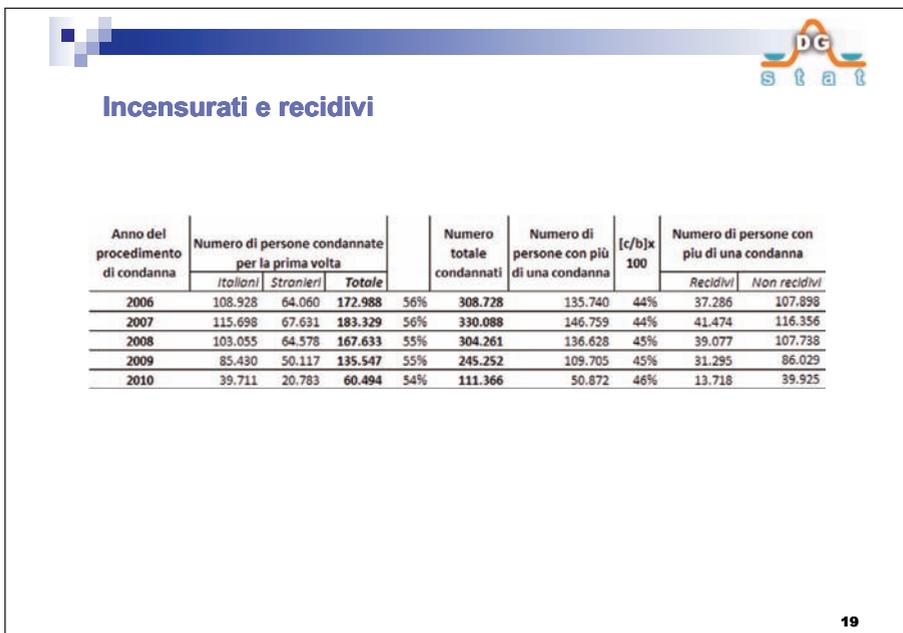


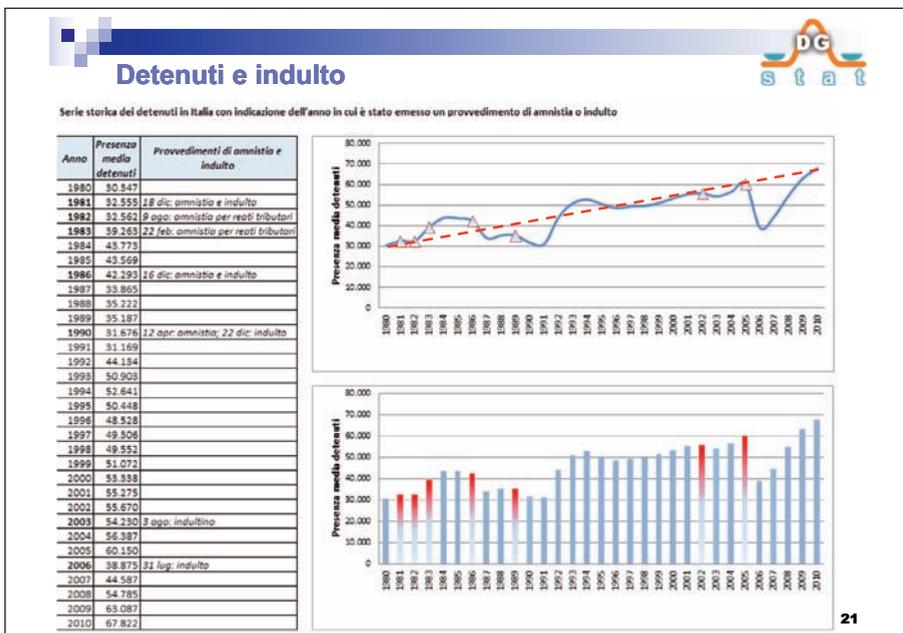

## Esito delle sentenze

**Numero di sentenze emesse in Tribunale per tipo di esito negli anni 2005-2008**

Sezione	Anno 2005				Anno 2006			
	Sentenze di assoluzione	Sentenze di condanna	Sentenze promiscua	TOT	Sentenze di assoluzione	Sentenze di condanna	Sentenze promiscua	TOT
sezione ordinaria	59.135	181.649	8.898	<b>249.682</b>	56.474	164.138	7.693	<b>228.305</b>
sezione assise	46	169	35	<b>250</b>	34	161	35	<b>230</b>
	<b>59.181</b>	<b>181.818</b>	<b>8.933</b>	<b>249.932</b>	<b>56.508</b>	<b>164.299</b>	<b>7.728</b>	<b>228.535</b>
	<b>24%</b>	<b>73%</b>	<b>4%</b>		<b>25%</b>	<b>72%</b>	<b>3%</b>	
Sezione	Anno 2007				Anno 2008			
	Sentenze di assoluzione	Sentenze di condanna	Sentenze promiscua	TOT	Sentenze di assoluzione	Sentenze di condanna	Sentenze promiscua	TOT
sezione ordinaria	59.056	181.235	8.716	<b>249.007</b>	59.446	193.184	8.872	<b>261.502</b>
sezione assise	42	184	34	<b>260</b>	33	191	45	<b>269</b>
	<b>59.098</b>	<b>181.419</b>	<b>8.750</b>	<b>249.267</b>	<b>59.479</b>	<b>193.375</b>	<b>8.917</b>	<b>261.771</b>
	<b>24%</b>	<b>73%</b>	<b>4%</b>		<b>23%</b>	<b>74%</b>	<b>3%</b>	

18







## Le analisi disponibili

- **L'Istat è titolare della rilevazione presso le Procure della Repubblica dei "Delitti denunciati per i quali è iniziata l'azione penale"**
- **A causa di problemi tecnici e organizzativi la pubblicazione dei dati è ferma all'anno 2005**
- **Nel 2010, la DG-Stat ha deciso di avviare una sperimentazione che consiste nella rilevazione delle qgf dei procedimenti penali iscritti, definiti e pendenti presso i Tribunali solo sezioni dibattimento delle sedi centrali, per l'anno 2009.**

Iscritti	Definiti	Pendenti
361.327	339.322	412.201

La rilevazione delle Qgf effettuata presso le sedi centrali di Tribunale ha coperto rispettivamente il:

70,4%  
degli  
iscritti

69,5% dei  
definiti

62,8% dei  
pendenti

23



## I risultati della rilevazione del Ministero della Giustizia – DG-Stat

### Distribuzione per tipologia di reato dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2009 in Tribunale

Delitto	76%
Contravvenzione	24%

### Distribuzione dei delitti dei fascicoli sopravvenuti secondo la categoria (DgStat 2009)

Contro il patrimonio	35,93%
Contro la persona	19,44%
Contro l'economia e la fede pubblica	20,38%
altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico	19,08%
Contro la famiglia, la moralità pubblica e il buon costume	3,33%
Altri delitti	1,85%

24



### ★ Quali sono i reati più diffusi nei nostri tribunali (sono esclusi, pertanto, i Giudici di Pace)



Delitto	Percentuale di iscrizioni sul totale	Definiti secondo l'esito			
		Condanne	Absoluzioni	Non doversi procedere	Altra modalità
Furto	7,08%	73,57%	10,26%	9,43%	6,74%
Furto aggravato	6,88%	76,21%	10,15%	6,95%	6,69%
Ricettazione	6,29%	60,16%	19,16%	9,81%	10,87%
Violazione della legge sull'immigrazione	5,44%	73,27%	18,12%	2,42%	6,20%
Produzione e traffico di sostanze stupefacenti	4,18%	80,66%	11,15%	1,45%	6,75%
Truffa	3,82%	42,05%	17,92%	24,89%	15,14%
Resistenza a un pubblico ufficiale	3,52%	83,41%	6,39%	3,42%	6,78%
Lesione personale aggravata	3,41%	69,51%	10,92%	8,72%	10,84%
Minaccia	3,37%	44,20%	13,82%	21,08%	20,90%
Lesione personale	2,72%	51,38%	12,25%	17,36%	19,01%

25

Ministero della Giustizia

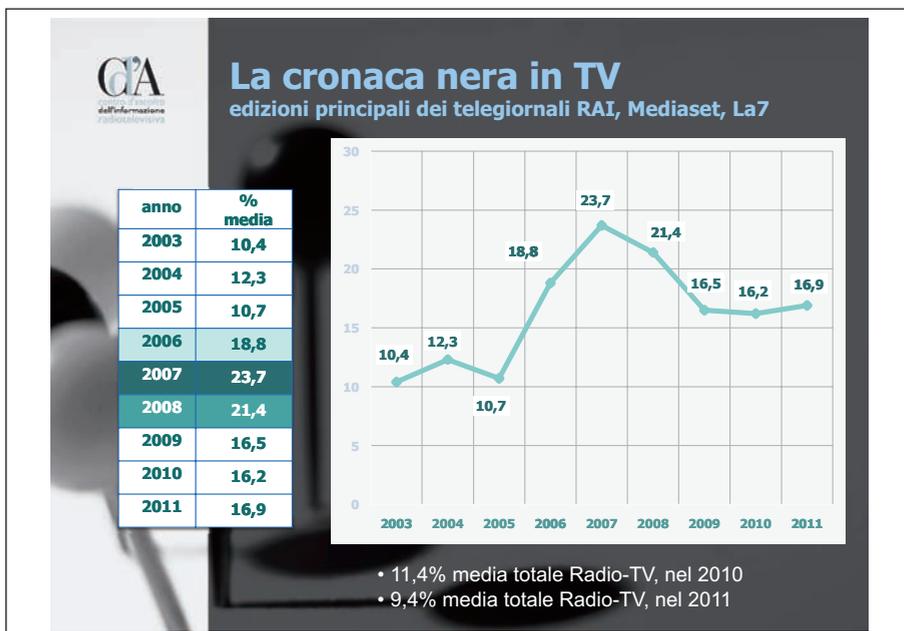


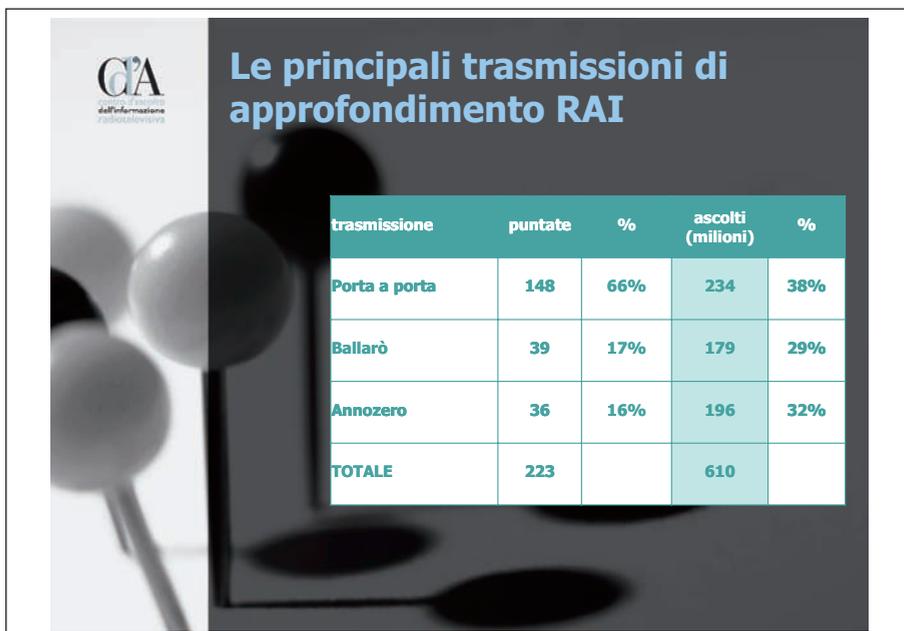
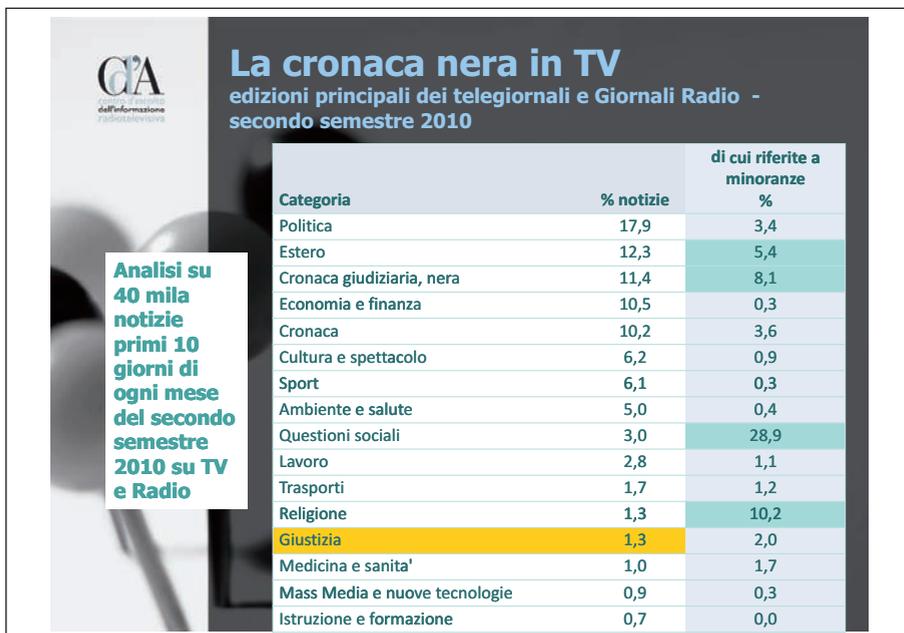
Direzione Generale di Statistica



## Slide dell'intervento di Gianni Betto

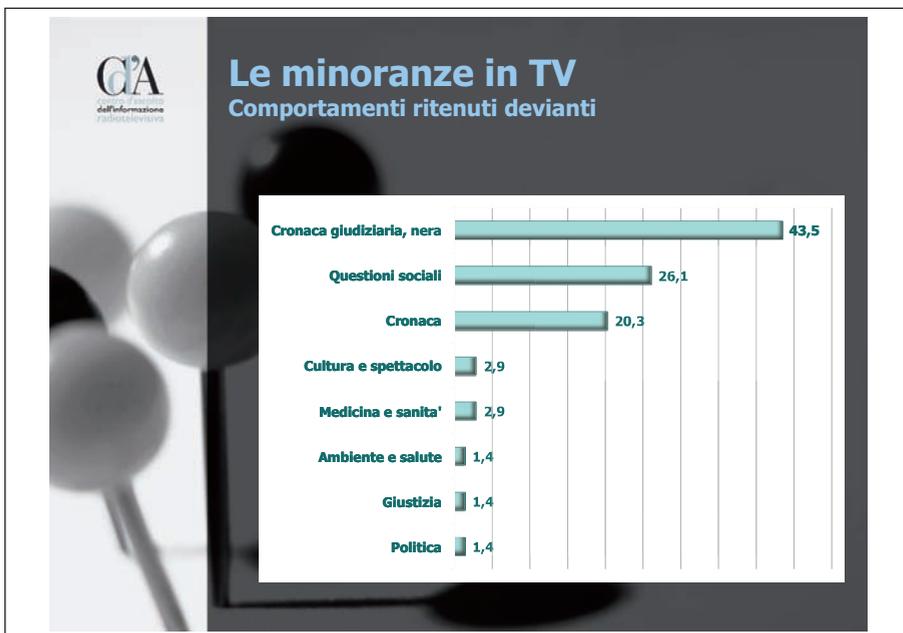












**Centro d'Ascolto  
dell'informazione  
Radiotelevisiva**

[www.centrodiascolto.it](http://www.centrodiascolto.it)

**29 luglio 2011**

**GA**  
Centro d'Ascolto  
dell'informazione  
radiotelevisiva

STAMPA:  
Tipografia Print Company S.r.l.  
Via T. Edison, 20 - Monterotondo Scalo (RM)  
[www.printcompany.it](http://www.printcompany.it)



## Convegni e seminari pubblicati dal Senato

2. Il federalismo nella democrazia italiana. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni al titolo V della parte II della Costituzione. Roma, 2002
3. Le regole del gioco. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse. Roma, 2004
4. Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio Seminario di studi, Roma 3 marzo 2005, ottobre 2005
5. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva su aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all'allargamento dell'Unione Europea, gennaio 2006
6. Fra tradizione e futuro: il lungo cammino delle donne. Atti del convegno, Roma 16 gennaio 2006, marzo 2006.
7. L'Italia a misura di bambini e adolescenti. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo Giustiniani 20 novembre 2006, febbraio 2007.
8. Le dichiarazioni anticipate di volontà sui trattamenti sanitari. Palazzo della Minerva 29 e 30 marzo 2007, settembre 2007
9. Giornata di lavoro sui rifiuti speciali. Palazzo della Minerva 9 luglio 2007, aprile 2008
10. Esercizio della libera professione intramuraria. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva. Sala Zuccari 12 marzo 2008, aprile 2008
11. Commemorazione di Pietro Scoppola. Sala Zuccari, 17 gennaio 2008, aprile 2008
12. Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo della Minerva, 25 giugno 2007, aprile 2008
13. Adozione, affidamento, accoglienza dei minori in strutture, soggiorni solidaristici e cooperazione internazionale. Proposte a confronto. Palazzo San Macuto, 16 luglio e 8 ottobre 2007, aprile 2008
14. La violenza sulle bambine e sui bambini. Palazzo della Minerva, 29 ottobre 2007, aprile 2008
15. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo del Quirinale, 20 novembre 2007, aprile 2008
16. Bambini e adolescenti nella carta stampata. Palazzo San Macuto, 3 dicembre 2007, aprile 2008
17. Bambini, adolescenti e valore del libro. Palazzo San Macuto, 29 gennaio 2008, aprile 2008
18. Il linguaggio della Costituzione. Palazzo della Minerva, 16 giugno 2008
19. Attuazione del procedimento "taglia leggi". Problemi, proposte e prospettive. Palazzo San Macuto, 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009, luglio 2009
20. Le Minoranze linguistiche in Italia a dieci anni dalla legge n. 482 del 1999. Palazzo della Minerva 22 febbraio 2010, maggio 2010