

***PROCURA GENERALE
PRESSO LA CORTE D'APPELLO
DI TORINO***

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2014

***INTERVENTO DEL PROCURATORE GENERALE
Dr. Marcello MADDALENA***

1. Moltissimi sono i temi che potrei affrontare nel corso di questo intervento riservato al Procuratore generale del Distretto, sia sotto il profilo di un tendenziale bilancio di quel che è stato fatto nel corso dell'anno appena trascorso, sia in relazione alle prospettive per il futuro. Ma il tempo concesso è tale per cui sono costretto a procedere per semplici cenni ad alcuni aspetti che pure meriterebbero ben altro sviluppo e considerazione, per concentrarmi poi su due nodi, a mio avviso essenziali, della amministrazione della giustizia. L'anno appena trascorso è stato, sotto il profilo della amministrazione della giustizia penale nel distretto, l'Anno degli accorpamenti di ben sette tribunali e delle modifiche di competenza di qualcuno, in particolare, dei Tribunali di Torino e Ivrea e l'Anno della celebrazione, parte in primo grado e parte in appello, di alcuni grandi processi che hanno contrassegnato l'era Caselli: penso in particolare ai processi relativi alla infiltrazione della mafia calabrese in Piemonte (MINOTAURO, ALBACHIARA, CRIMINE), al processo IFIL – EXOR, ai grandi processi relativi alla sicurezza del lavoro ed alle malattie professionali (THYSSENKRUPP, ETERNIT, DARWIN), ai numerosissimi processi c.d. NO TAV. Talora la Procura generale (che, sia detto per inciso, ha un vuoto di organico di tutto rispetto, destinato ad accrescersi ancora il prossimo anno, in difetto di tempestivi interventi da parte del CSM) è stata costretta ad avvalersi della applicazione di magistrati delle Procure della Repubblica del distretto e, in particolare, della Procura della Repubblica di Torino: a loro va il mio sentito ringraziamento per l'altissima professionalità che hanno dimostrato nello svolgere il ruolo di pubblico ministero davanti alle Corti di secondo grado, ad ulteriore dimostrazione della insensatezza della normativa della ultradecennalità che impone loro di cambiare mestiere, nell'ambito dello stesso ufficio, ogni dieci anni. Ma voglio estendere il mio grazie anche a tutti i magistrati giudicanti, sia dei Tribunali di primo grado sia della Corte di appello, per la capacità che hanno dimostrato sul campo, sia accogliendo sia, talora, non accogliendo le tesi dell'accusa (come quelle della difesa) di essere giudici veri, capaci di non farsi condizionare da “*pressioni ambientali*” di nessun tipo e di non prestare orecchio a nessuna “*aspettativa generale*”, memori dell'insegnamento e dell'ammonimento di Alessandro Manzoni, che, come mi ricordava pochi giorni fa un magistrato del pubblico ministero di questa città, nella sua *Storia della colonna infame*, non considerava una scusa ma una colpa l'ossequio prestato all'aspettativa della massa da parte dei giudici milanesi del '600 che condannarono i presunti untori. Certo, anch'essi non sono dotati del dono della infallibilità e quindi le loro decisioni possono essere giuste o sbagliate e possono essere legittimamente criticate e impugnate (e le Procure della Repubblica e la Procura generale, quando è il caso, appellano e ricorrono per cassazione senza alcuna esitazione): ma non vi è nulla di peggio, sul piano della civiltà, dell'insinuare –per di più pubblicamente, come è stato fatto di recente – ingiustificati sospetti di fantomatici condizionamenti ambientali, culturali, ideologici e politici dei giudici, per di più ad opera o per effetto di altri uffici giudiziari. E, ancor peggio, è formulare tali insinuazioni senza ricorrere agli istituti che pur la normativa processuale prevede per questi casi (rimessione per legittimo sospetto, ricusazione etc.). Non posso perciò che ringraziare tutti i magistrati piemontesi (pubblici ministeri e giudici dei Tribunali e della Corte di appello di Torino) per l'indipendenza e l'imparzialità che hanno sempre saputo dimostrare in ogni occasione facendo propria fino in fondo la preghiera del magistrato (purtroppo poco nota) scritta da Nicolò Tommaseo: “Fate, o Dio, che quando la coscienza mi avvisa che non posso punire, io abbia il coraggio di dire: “non trovo male alcuno in quest'uomo””.
2. Per quanto concerne gli accorpamenti, è francamente troppo presto per stendere un bilancio; posso solo ribadire che la soppressione di alcune sedi giudiziarie mi è sembrata discutibile e la modifica di competenza territoriale di altre incomprensibile. Ma certo è che adesso sarebbe esiziale tornare indietro, quando già i trasferimenti sono avvenuti. Adesso è

fondamentale far funzionare gli uffici, soprattutto provvedendo ad una oculata revisione e ripartizione degli organici, soprattutto amministrativi. In particolare segnalo la situazione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Ivrea che hanno avuto un aumento impressionante di “competenza territoriale” (per qualche aspetto addirittura cervellotica: Venaria passa sotto la competenza di Ivrea, Caselle invece resta a Torino) senza un adeguato aumento dell’organico, soprattutto del personale amministrativo. E senza neppure la copertura di quello esistente.

3. Sempre sul piano del bilancio dell’anno trascorso, non posso non rilevare come abbia continuato a crescere l’arretrato penale presso la Corte di appello che ha raggiunto, alla data del 30 giugno 2013, il numero di 21.456 con un incremento di 1604 rispetto all’ultimo anno. Il Presidente della Corte di appello ha spiegato nella sua relazione come e perché si è arrivati, nel corso degli anni, a tale cifra, ed ha anche indicato alcune sicuramente lodevoli iniziative di soluzione, giustamente evidenziando come e comunque i “grandi processi” (l’ultimo anno appunto quelli che ho sopra indicato) si siano celebrati e continuino a celebrarsi. E certo è anche che il problema si pone non solo nel distretto piemontese ma pure, ed in misura talora maggiore, negli altri distretti d’Italia, essendo ormai a tutti noto che il giudizio d’appello costituisce il vero “collo di bottiglia” del sistema. Al riguardo, non posso che rimandare a quanto ho detto e scritto nelle relazioni degli anni scorsi, limitandomi a ribadire che, a prescindere dagli interventi normativi che sicuramente sarebbero necessari, sarebbe utile, a mio avviso, uno studio delle possibili soluzioni che coinvolgesse tutti gli uffici giudiziari del distretto, a partire da quelli requirenti di primo grado che hanno l’esercizio dell’azione penale in un sistema, come il nostro, contrassegnato dal principio di obbligatorietà dell’azione penale. Val la pena di ricordare che, come si vedrà tra poco allorché si tratterà del problema del sovraffollamento carcerario, la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa n. 18 del 1987 riguardo alla semplificazione della giustizia penale, invita gli Stati membri ad applicare, “ *pur tenendo conto dei loro principi costituzionali o delle loro tradizioni giuridiche,...* **il principio di opportunità dell’azione penale (o misure aventi lo stesso obiettivo)**”. Ciò significa, piaccia o non piaccia, che o si rinuncia al principio di obbligatorietà dell’azione penale (come sempre più spesso suggerito da autorevoli studiosi ed ultimamente anche nel libro di due valenti magistrati come Antonio Patrono e Antonello Mura) ovvero si devono necessariamente trovare dei correttivi idonei a far sì che il carico di lavoro non renda impossibile o inutile lo stesso esercizio dell’azione penale; e ciò non può non avvenire se non con l’adozione di “*criteri di priorità*” che coinvolgano tutti gli uffici interessati, a partire dalle procure di primo grado. Perché il lavorare a vuoto (come avviene quando le prescrizioni vengono dichiarate, de plano o in camera di consiglio o in udienza) non fa bene a nessuno; e tanto meno giova alla credibilità delle istituzioni.
4. Quest’anno però il problema centrale, a livello nazionale, è diventato, come è noto, quello del sovraffollamento carcerario, che, secondo la sentenza-pilota Torreggiani della CEDU, comporta che la pena concretamente eseguita (di qualsiasi entità) sia considerata dalla giurisprudenza europea inumana e degradante se il recluso non può usufruire di determinati spazi vitali. Proprio come effetto del meccanismo della sentenza –pilota, l’Italia ha avuto un anno di tempo, che scade il prossimo 28 maggio, per mettersi in regola secondo le indicazioni – che in me destano qualche perplessità (perché rischiano, al di là delle intenzioni, di sconfinare dal giurisdizionale al legislativo) - fornite dalla stessa sentenza della CEDU. In particolare, la Corte europea dei diritti dell’uomo – oltre ad imporre l’obbligo di “*creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia*” - e dopo

aver precisato che “*non spetta alla Corte suggerire agli Stati delle disposizioni riguardanti le loro politiche penali e l’organizzazione del loro sistema penitenziario*” in quanto “*tali processi sollevano un certo numero di questioni complesse di ordine giuridico e pratico che, in linea di principio, vanno oltre la funzione giudiziaria della Corte*”, finisce proprio per dare tali suggerimenti (che diventano, per il meccanismo della sentenza-pilota, veri e propri comandi imperativi) rammentando “*le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa che invitano gli Stati ad esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alle detenzione e a riorientare la loro politica criminale verso il minimo ricorso alla carcerazione allo scopo, tra l’altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria*”. Prima di soffermarmi tale ultima affermazione, voglio ancora aggiungere che nel corpo della sentenza la Corte richiama, adesivamente, i principi enunciati nella già citata Raccomandazione 18 del 1987 circa il principio di opportunità dell’azione penale e nella raccomandazione 22 del 1999 che raccomanda che “*le sanzioni e le misure applicate nella comunità siano delle alternative credibili alle pene detentive di breve durata*” (e quindi, sottolineo io, non a tutte le pene detentive e in particolare non alle pene di lunga durata) con la conseguenza che è necessario che lo Stato assicuri “*una loro efficiente applicazione*” “*in particolare:*

- *realizzando l’infrastruttura richiesta per l’esecuzione ed il controllo di queste sanzioni comunitarie, in particolare al fine di dare assicurazione ai giudici e ai procuratori sulla loro efficacia*”

– *mettendo a punto e applicando tecniche affidabili di previsione e valutazione dei rischi nonché strategie di supervisione, al fine di identificare il rischio di recidiva del delinquente e garantire la protezione e la sicurezza del pubblico*”.

Inoltre, sempre la Raccomandazione n. 22 del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa sottolinea ancora come “*sarebbe opportuno promuovere lo sviluppo di misure volte a ridurre la durata effettiva della pena eseguita, preferendo le misure individuali, quali la liberazione condizionale, alle misure collettive per la gestione del sovraffollamento carcerario (indulti collettivi, amnistie)*” .

Orbene, quello che nel sottoscritto suscita non poche perplessità, allorché si affronta il problema del carcere e del sovraffollamento carcerario, è il fatto di isolare questo problema, dal più vasto problema della criminalità e della sicurezza dei cittadini in generale e delle vittime dei reati in particolare. Sotto questo punto di vista, a mio avviso non ha neppure senso perdersi nelle statistiche della popolazione carceraria effettiva, delle percentuali di sovraffollamento etc. etc. Non perché si tratti di dati non importanti o non interessanti e non perché il problema non ci sia o lasci indifferenti e non vada affrontato; ma perché è profondamente sbagliato, a mio avviso, il modo di affrontarlo.

Premesso che sicuramente la detenzione carceraria deve rappresentare l’*extrema ratio* e che tutte le affermazioni fatte in proposito dalle Raccomandazioni europee e dalla giurisprudenza delle Corti europee e della nostra Corte costituzionale sono interamente da condividere, resta il fatto che le persone che si trovano ristrette in carcere sono (o dovrebbero essere) per definizione, innanzi tutto, quelle per cui lo Stato (ogni Stato) considera assolutamente necessaria la detenzione carceraria per assolvere agli scopi tipici della pena, che sono – prescindendo pure dalla la c.d. “*funzione retributiva*” - da un lato quello di impedire la commissione di ulteriori reati da parte del soggetto che si è reso responsabile di delitti tali da rendere alla fine impossibile soluzioni diverse dalla detenzione (prevenzione speciale) e, dall’altro, quello di scoraggiare la generalità dei cittadini dalla commissione degli stessi reati (prevenzione generale). E poi sono le persone c.d. “*in custodia cautelare*”, per cui sussistono gravi indizi di reità in ordine alla commissione di reati di particolare gravità e per cui sussistono:

- o concreti elementi di pericolo di commissione di gravi reati con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero di delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede;
- o concreti pericoli di inquinamento probatorio
- o concreto pericolo di fuga¹.

Ciò cosa significa? Significa che il numero delle persone per cui può rendersi necessaria, sia pure come ultima ultimissima *ratio*, la detenzione carceraria non è un numero che si possa stabilire *a priori* e non è neppure un numero che possa dirsi in astratto *adeguato* ma rappresenta una variabile in funzione del numero e del tipo di reati commessi dai responsabili che si sia riusciti ad individuare e delle esigenze di difesa sociale e processuale che si ravvisino esistenti. Ecco che allora qualsiasi numero (45.000-65.000 -80.000) appare assolutamente arbitrario. Paradossalmente, come ho detto nell'intervento dell'anno scorso, si deve ringraziare l'inefficienza del sistema penale (comprensivo di diritto penale sostanziale e diritto processuale) perché ci ha salvato, con la CEDU, da guai peggiori; perché se tutti o gran parte dei responsabili dei reati per cui il nostro legislatore penale prevede (e l'opinione pubblica reclama) la pena carceraria (e pur al netto di tutti gli istituti c.d. "clemenziali"²) dovessero essere scoperti e condannati, sicuramente non basterebbe neppure il triplo o il quadruplo di tutte le attuali strutture carcerarie e sicuramente le condanne dell'Italia da parte della CEDU sarebbero ben più numerose.

A questa osservazione si risponde che però, nella pratica, non solo non tutti i detenuti sono egualmente pericolosi ma ve ne sono molti (di quelli che attualmente vi sono e non possono godere di alcun trattamento clemenziale tale da comportare la non carcerazione o la scarcerazione) per cui l'uscita dal carcere non rappresenterebbe un reale pericolo per l'ordine pubblico; per cui potrebbe aversi una sanzione adeguata fuori dall'istituto carcerario; per cui potrebbero applicarsi altri tipi di sanzione; per cui la pena già eseguita ed il trattamento rieducativo ricevuto appaiono sufficienti per consentire la riammissione nel consorzio civile senza danni e pericoli per la collettività.

¹ Val la pena qui di sottolineare che la categoria delle persone in custodia cautelare è una categoria estremamente vasta che comprende dei generi assolutamente diversi: perché in custodia cautelare sono anche coloro che sono stati condannati tanto in primo grado quanto in appello. Può essere interessante sapere che alla data del 20 gennaio scorso (5 giorni fa) secondo i dati forniti dal DAP di Roma su un totale di ristretti (comprendente anche 1199 internati per misure di sicurezza) di 61.736 unità, 37.668 erano i condannati definitivi, 11694 i già condannati ma con sentenza non ancora passata in giudicato e e 11175 (e cioè il 18,101%) coloro che non avevano ancora ricevuto il giudizio di primo grado. Si aggiunga che tra questi ultimi vanno compresi anche coloro che sono destinati a restare in carcere per pochissimi giorni (anche meno di tre giorni) per via del c.d. "effetto porte girevoli": per fornire qualche dato al riguardo posso dire che sul totale delle persone entrate dalla libertà in carcere la percentuale di quelli destinati a restarvi per meno di tre giorni è stata nel 2008 del 29,8%; nel 2009 del 27,4 %, nel 2010 del 24,9%, nel 2011 del 22,7%, nel 2012 del 13,8%, nel 2013 del 14,2%. Per quanto possa qui interessare aggiungo che la relazione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato aveva rilevato il fenomeno delle porte girevoli con queste parole: "ogni anno 90.000 persone provenienti dalla libertà transitano in carcere e oltre 40.000 di loro vi restano per periodi brevi (nel 2010, 21.093 fino a tre giorni, 1915 fino a sette giorni, 5816 fino a trenta giorni e 9829 fino a sei mesi). Il fenomeno cosiddetto 'porte girevoli' ha coinvolto nel 2011 più di 17.000 persone". La diminuzione delle percentuali negli ultimi anni è dovuta al provvedimento legislativo che ha imposto la detenzione presso le camere di sicurezza delle forze di polizia o presso il proprio domicilio degli arrestati per cui è disposta l'immediata presentazione davanti al giudice per il giudizio direttissimo. Per quanto riguarda poi gli istituti penitenziari piemontesi la percentuale di coloro che sono in attesa di primo giudizio scende al 14,04%.; in Valle d'Aosta addirittura al 4,14%. Ciò significa che evidentemente almeno nel distretto non pare esservi un "abuso" della custodia cautelare.

² Che sono tanti. Ed infatti vi sono, da un lato, le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (semidetenzione, libertà controllata, pena pecuniaria della specie corrispondente alla sanzione detentiva; sospensione della semidetenzione e della libertà controllata disposta a favore del condannato) e dall'altro le misure alternative alla detenzione (affidamento in prova al servizio sociale; detenzione domiciliare; misure alternative alla detenzione nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grande deficienza immunitaria; detenzione domiciliare speciale; semilibertà; licenze varie: al condannato ammesso al regime di semilibertà e agli internati; permessi vari; liberazione anticipata)

Benissimo. Se così è, non solo è giusto, anzi giustissimo ma addirittura doveroso (anche sul piano morale oltre che su quello giuridico) far sì che queste persone possano uscire dall'istituto penitenziario perché evidentemente in questi casi la detenzione o la permanenza della detenzione nell'istituto carcerario non rappresenta o non rappresenta più l'*extrema ratio*, ma la cosa va fatta subito, appena possibile, indipendentemente dal fatto che vi sia o meno sovraffollamento carcerario. Per dirla in termini brutali, far dipendere la detenzione carceraria o meno non dalla pericolosità (globalmente considerata) del soggetto ma dal grado di affollamento dell'istituto (come se si trattasse dell'ingresso al cinema o al teatro: si entra solo se c'è posto; in questo momento no, perché è occupato) significa in realtà svilire la stessa funzione della pena rendendola incomprensibile, mortificare le persone, offendere il senso di giustizia ed anche il buon senso.

In altre parole: può darsi che le persone per cui la detenzione carceraria appaia veramente l'*extrema ratio* siano meno non solo di 62.000 ma anche di 45.000 (che rappresenta la capienza massima); ed allora non debbono restare dentro neppure un giorno di più anche se il loro numero complessivo fa scendere il totale al di sotto, magari pure di tanto, di 45.000.

Oppure le persone per cui la detenzione carceraria rappresenta veramente l'*extrema ratio* sono più di 45.000 o di 50 o 60 o 65.000 mila ed allora l'unica risposta seria ai problemi posti dal sovraffollamento carcerario è il c.d. "piano carceri" inteso come ampliamento del "parco penitenziario" sia creando nuovi istituti, sia ampliando quelli esistenti sia assumendo e qualificando professionalmente come si conviene tutto il personale necessario perché la detenzione non si trasformi, neppure sotto altri profili, quello delle modalità di custodia, in un trattamento inumano e degradante. Ed appare allora, da un lato, poco convincente l'affermazione, che pur si ritrova nella raccomandazione n. 22 del 1999 (anch'essa richiamata nel corpo della sentenza Torreggiani) secondo cui "*l'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere ...una misura eccezionale*"³ e, dall'altro, alquanto ipocrita e mistificatorio il cercare di rassicurare l'opinione pubblica dicendo che il massiccio svuotamento non comporta rischi, non comporta pericoli per l'ordine pubblico e per la sicurezza dei cittadini. In particolare, risulta francamente poco comprensibile indicare come scopo della politica criminale quello di "*risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria*", essendo di tutta evidenza che lo scopo di qualsiasi politica criminale deve essere quello di far diminuire il tasso di delinquenza, specie relativamente ai reati di maggiore gravità⁴.

³ Al riguardo leggo in una nota presentata il 14 gennaio scorso presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati dal dr. Sebastiano ARDITA e cioè da un magistrato che per molti anni ha svolto le sue funzioni presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che "*l'Italia è una nazione con un rapporto tra detenuti e popolazione tra i più bassi, pur essendo teatro di reati gravissimi e luogo di origine e radicamento della criminalità mafiosa*" con la conseguenza che "*è quasi pleonastico ribadire quanto sia indispensabile realizzare nei tempi più brevi nuove strutture penitenziarie*".

⁴ Sotto questo profilo paiono assolutamente condivisibili le osservazioni e le critiche che sono state formulate dal già citato dr. ARDITA al recentissimo d.l. n. 146/2003 ancora da convertire in legge, in particolare con il riferimento all'istituto della "*liberazione anticipata speciale*". Dopo aver criticato il fatto che "*la soluzione al sovraffollamento avviene attraverso la scelta di rinunciare, in parte, alla esecuzione della pena*" e che "*tale scelta non appare idonea a conseguire lo scopo che si prefigge per lo scarso effetto deflattivo*" (potendo riguardare al più qualche migliaio di soggetti), scrive, al riguardo, il magistrato che: "*1) la individuazione dei soggetti da far uscire avviene partendo dai più pericolosi ed addirittura dagli appartenenti alle associazioni mafiose – per i quali la liberazione anticipata non prevede preclusioni – e non dai meno pericolosi ed autori di reati minori su cui incide molto poco. Viene ignorato ogni parametro di crime control. 2) lo strumento – per la sua provvisorietà (è destinato a durare solo due anni ma decorre dal 1° gennaio 2010 per coloro che sono stati detenuti e sono ancora detenuti da quella data) – ha natura di provvedimento di clemenza, pur avendo l'apparenza di strumento di trattamento, rimanendo poco visibile ai cittadini; 3) il beneficio decorrente dal 2010 viene a premiare, tra gli altri, i detenuti mafiosi per la sofferenza da sovraffollamento sofferta: i principali beneficiari del provvedimento sono dunque proprio coloro che hanno fruito di spazi più ampi e non hanno patito il sovraffollamento; 4) non si tratta di un 'indulto mascherato' ma molto di più di un*

E se poi, alla fine, un indulto lo si dovrà pur fare, perché, nonostante che sia sconsigliato dalla stessa Commissione europea, si ritiene che sia l'unico modo per corrispondere in maniera adeguata ad un obbligo derivante dall'Europa (e questo perché le sentenze delle Corti europee debbono essere non solo rispettate ma anche eseguite e sicuramente vale anche in questo caso il superiore principio per cui *pacta sunt servanda*) lo si faccia. Ma non si dica che ciò non comporta danni o pericoli per l'ordine pubblico, la sicurezza dei cittadini e la credibilità delle istituzioni. Si abbia il coraggio della verità e della assunzione di responsabilità: e quindi si dica che lo si fa perché non si può comunque infliggere a nessun detenuto un trattamento ritenuto (giustamente) dalla CEDU inumano o degradante, anche se ciò comporterà gli effetti di cui sopra.

5. Sempre sotto il profilo della situazione carceraria, vanno però sfatate alcune affermazioni ricorrenti. Una delle quali riguarda i tossicodipendenti, per cui spesso ci si sente dire che le nostre carceri sono piene di tossicodipendenti e la legislazione in materia di droga va cambiata anche per svuotarle. Una motivazione del genere la si ritrova anche alla base della modifica apportata dal recente d.l. n. 146 del 23 dicembre 2013 all'art. 73 DPR n. 309/90 che, in parole povere, ha determinato e determinerà una netta attenuazione della risposta giudiziaria al fenomeno del piccolo spaccio di droga.

Prima di effettuare qualche considerazione al riguardo, voglio fornire questi puri e semplici dati di conoscenza.

Alla data del 14 gennaio 2014 su un totale di circa 61.736 detenuti nelle carceri italiane, ben 24.000 avevano, tra le altre, anche imputazioni concernenti i reati in materia di sostanze stupefacenti e più precisamente 23929 avevano imputazioni ex art. 73 e/o 74 (associazione a delinquere diretta al traffico di sostanze stupefacenti), di questi 23126 non avevano l'imputazione ex art. 74 ma solo quella ex art. 73; ma solo 3038 avevano una imputazione di solo art. 73 senza altri reati. Non mi è stato possibile appurare quanti tra questi 3038 abbiano solo una imputazione ex comma 5 dell'art. 73 (piccolo spaccio). Questo dato sono riuscito ad accertarlo per quanto riguarda il Piemonte e la Valle d'Aosta. Orbene, su una popolazione carceraria, alla data del 20 gennaio scorso, di complessivi 4389 detenuti (tra condannati definitivi, detenuti in attesa di primo giudizio e detenuti già condannati ma con sentenza non ancora passata in giudicato), 1458 sono coloro cui è stata ascritta l'imputazione di spaccio ai sensi dell'art. 73 Dpr 309/90 (si tratta del 33,21%); di questi solo 154 (e cioè il 10,56% del 33,21%) hanno solo l'imputazione di spaccio; di questi solo 57 (e cioè il 3,90% del 33,21%) hanno esclusivamente una imputazione o una condanna per art. 73 comma 5.

Il che significa che è assolutamente sbagliata l'idea per cui le carceri sarebbero rigurgitanti solo di tossicodipendenti o al massimo di piccoli spacciatori. Quel che bisogna far capire è che, come ha sottolineato in una sua relazione la Procura della Repubblica di Torino in persona del Procuratore aggiunto che coordina il gruppo della "sicurezza urbana" è che l'attuale legislazione non prevede affatto come reato l'utilizzo di stupefacenti o la detenzione per fini esclusivamente personali⁵. Certo, molti detenuti sono consumatori di

indulto. Perché mentre l'indulto beneficia tutti i detenuti nella stessa misura, la liberazione anticipata prevede che il beneficio sia proporzionale alla pena espiata. Chi avrà un anno da espiare otterrà 150 giorni; chi ne ha sei (a far data dal 1.1.2010) avrà 900 giorni, due anni e mezzo di sconto complessivo. Dunque beneficia i più pericolosi –rectius coloro che hanno una pena più lunga - e per di più ...senza preclusioni rispetto al crimine organizzato; 5) alcuni effetti del provvedimento risultano ormai dispiegati e irretrattabili”.

⁵ E' vero che la riforma del 2006 (legge 21.2.2006 n. 49, c.d. Fini-Giovanardi) ha previsto come reato la semplice detenzione di sostanze stupefacenti qualora il quantitativo sia superiore a determinati livelli stabiliti con Decreto Ministeriale. Ma è bensì vero che l'applicazione giurisprudenziale di questa legge fa sì che il mero dato ponderale sia ritenuto soltanto uno dei parametri sulla cui base ritenere la detenzione finalizzata allo spaccio. E dunque questa giurisprudenza conferma che il tossicodipendente non viene tenuto in carcere a causa della sua tossicodipendenza ma solo a seguito della commissione di reati: la vendita di droga oppure quei reati indotti di cui parlavamo prima.

stupefacenti: ma la loro presenza in carcere è da ricondursi alla commissione – magari per procurarsi il denaro per acquistare droga – di reati come rapine, scippi o furti di vario tipo. E penso che nessuno voglia lasciare immuni da sanzione penale condotte di questo tipo. Detto questo, il Parlamento – e solo il Parlamento – deve stabilire se la compravendita di stupefacenti è reato oppure no. Ma qualora questa attività venga considerata reato (com'è oggi), è chiaro che gli strumenti per colpire questa condotta devono essere efficaci. Altrimenti si avrà l'ennesima “grida manzoniana” (categoria sin troppo estesa nel nostro ordinamento), con la previsione di sanzioni che, di fatto, non sono effettive e non hanno, dunque, alcuna efficacia deterrente.

Sotto questo profilo mi corre ancora l'obbligo di aggiungere che la modifica apportata dal legislatore relativamente al reato di cui al 5° comma dell'art. 73 (che è diventato reato autonomo mentre in precedenza era considerato solo come circostanza attenuante) di fatto rischia di rendere più difficile nel futuro (se accompagnata da ulteriore riduzione di pena per il piccolo spaccio, per cui vi sono già vari disegni di legge) se non di impedire del tutto tutte quelle operazioni che da cinque anni la Procura di Torino sta conducendo con la tecnica della c.d. “osservazioni mirate” per un certo periodo di tempo⁶.

6. Per concludere il discorso sul sovraffollamento carcerario è sicuramente vero che le nostre carceri sono sovraffollate in un modo intollerabile in un Paese civile. Ma non è detto che l'unica risposta a questo sovraffollamento debba essere lo svuotamento delle carceri, tramite sconti di pena sempre più estesi ed ormai tali da annullare quasi completamente l'effettività di una condanna a quattro o cinque anni di detenzione (in proposito ricordo soltanto che la recente riforma di dicembre ha portato a 4 anni la pena sotto la quale è possibile l'applicazione dell'affidamento in prova ai servizi sociali e ha elevato da 45 a 75 giorni per ogni semestre lo sconto di pena della c.d. liberazione anticipata; il che significa che 365 giorni di pena comminata corrispondono a 215 giorni di pena scontata). Spetta al Legislatore fare il catalogo – sicuramente oggi da aggiornare rispetto al passato – delle condotte ritenute meritevoli della sanzione detentiva. Ma poi, una volta stilato questo catalogo, deve operare in modo che le sanzioni irrogate siano (oltre che umane e magari miti) effettive. E a tal fine andrebbero ripresi con urgenza progetti, elaborati negli scorsi anni dal DAP (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), di creazione di strutture carcerarie a “basso livello di sicurezza”: carceri “semi-aperte”, in cui possano scontare la detenzione persone condannate a pene brevi (e dunque con rischio basso di evasione).

⁶ In buona sostanza, si sono tenute sotto osservazione (anche con videoregistrazioni) alcune circoscritte zone della città, segnalate come luoghi di spaccio abituale e, al termine di tale attività, si sono contestati agli spacciatori arrestati numerosi episodi di cessioni modeste ma ripetute. Grazie a queste osservazioni si è riusciti a dimostrare l'abitudine dell'attività di spaccio che, invece, se “atomizzata” alla cessione della singola dose di stupefacente, sarebbe apparsa episodica (e, dunque, non grave e, dunque, suscettibile di attenuanti e di sospensione condizionale della pena).

La giurisprudenza degli ultimi anni della Cassazione ha ritenuto che il piccolo spaccio, se continuato e abituale, debba essere qualificato come art. 73 co. I, cioè come fatto di non lieve entità. Ultimamente, infatti, alcuni GIP sono tornati a considerare questi fatti di spaccio abituale in strada secondo la vecchia qualificazione di condotta di lieve entità (artt. 81 cpv. c.p., 73 co. V DPR 309/90). La cosa, sino ad oggi, non ha avuto grandi conseguenze pratiche (perché per un V comma continuato si possono ben infliggere pene non infime). Ma se la pena massima per tale reato dovesse essere ridotta a due anni (come parrebbe previsto in alcuni disegni di legge), allora le cose si complicherebbero. E non di poco. Infatti la polizia non potrebbe più procedere all'arresto in flagranza degli spacciatori di strada. A maggior ragione diventerebbe impossibile per il GIP disporre una misura cautelare su fatti accertati con le “osservazioni mirate” per più giorni. In sostanza, se le iniziative legislative tendenti a ridurre le pene per la vendita di modeste quantità di stupefacenti dovessero tradursi in legge e se il nuovo orientamento giurisprudenziale (che considera tali condotte, ancorché ripetute, come fatti di lieve entità) dovesse consolidarsi, lo “spaccio di strada” diventerebbe sostanzialmente incontrastabile.

7. Si aggiunga che anche sotto il profilo della maggior tutela dei diritti dei detenuti, anch'essa imposta dalla decisione della Corte europea, la normativa adottata, che in buona sostanza affida soprattutto alla magistratura di sorveglianza tutta una serie di nuove incombenze senza provvedere ad una contestuale adeguata revisione degli organici, rischia di trasferire a tale magistratura o meglio a ogni singolo magistrato di sorveglianza dei compiti di gestione amministrativa-politica degli istituti carcerari che non solo poco si confanno ai magistrati ma che quasi inevitabilmente daranno luogo a situazioni di estrema confusione gestionale e ad ulteriori motivi di incomprensione e frizione tra mondo politico-amministrativo e ordine giudiziario, anche e soprattutto per l'estrema genericità e vaghezza di quelli che possono costituire gli specifici diritti dei detenuti e gli strumenti per realizzarli in un contesto caratterizzato da penuria di mezzi personali e materiali.
8. Vi è un ulteriore argomento su cui però vorrei soffermarmi prima di concludere il mio discorso ed è discorso che coinvolge i magistrati sotto altro profilo. Come è noto il 2014 è un anno, in Italia, di elezioni: europee, amministrative, forse persino politiche. E si discute di leggi elettorali. La discussione sulla legge elettorale (politica) ha assunto un valore fondamentale; sicuramente di molto superiore anche a quella relativa al sovraffollamento carcerario. Ma quest'anno ci sono anche le elezioni del Consiglio superiore della magistratura, che riguarda niente meno che l'organo di governo dei magistrati. Nessuno ne parla, se non all'interno degli stessi magistrati. La legge attualmente in vigore sulla composizione ed elezione del CSM risale al 28 marzo 2002 (n. 44). Si tratta di una legge fortemente voluta dal governo dell'epoca ed uno dei suoi assi portanti era costituito dall'intento di ridurre, quanto più possibile, l'influenza delle correnti sulla composizione del C.S.M. in maniera da "spezzare quella sorte di cordone ombelicale" creatosi fra i consiglieri togati e le correnti di cui gli stessi erano espressione, dando luogo ad una asserita "politicizzazione del Consiglio" che avrebbe prodotto pratiche spartitorie e lottizzatorie che avrebbero influenzato le decisioni del Consiglio in tutti i settori di sua competenza e soprattutto nel conferimento degli incarichi direttivi.
- Come ho detto (e scritto) in altra occasione, credo che la A.N.M. e le "correnti" in cui si è venuta man mano articolando, con il loro dibattito, le loro contrapposizioni, le loro competizioni, se vogliamo, le loro lotte ma anche il loro compattamento e la loro unione in determinate occasioni, abbiano molto elevato il livello del contributo della magistratura italiana alla vita delle Istituzioni. E, prima di tutto, del Consiglio Superiore della magistratura. Il Consiglio superiore della magistratura non è stato solo un organo di amministrazione (alta o meno alta) della magistratura, non è stato solo un organo di rilevanza costituzionale o costituzionale *tout court*, ma è stato, da un lato, il fondamentale presidio della autonomia dell'ordine giudiziario e dell'indipendenza del singolo magistrato e, dall'altro, il principale strumento di crescita dei magistrati sia sotto l'aspetto professionale sia sotto l'aspetto deontologico. Personalmente sono convinto che la magistratura italiana sia oggi complessivamente migliore di quella di cinquanta anni fa. Sotto il profilo della preparazione, sotto il profilo dell'impegno, sotto il profilo della indipendenza; ma anche e soprattutto sotto il profilo della coscienza del ruolo e dei suoi valori. Di questo sono e siamo debitori anche e soprattutto alla A.N.M., alle sue correnti, alla sua dialettica interna ed esterna, alla sua capacità di dialogare e... (se del caso) anche di resistere nel rapporto con le altre istituzioni, con i Governi, i partiti politici, i potentati economici, sociali, culturali. Ma tutto ciò non toglie che anche noi, magistrati, Associazione, Consiglio superiore della magistratura, dobbiamo avere adesso il coraggio di guardare in faccia la realtà come si presenta, la capacità di fermarci a riflettere e a guardare al nostro interno, avere la disponibilità a confrontarci con gli altri e, se del caso, a rinnovarci. Sia come magistrati, sia come Associazione sia come Consiglio superiore della magistratura. Senza assumere

atteggiamenti da vergine offesa, senza sottrarci alla critica, senza arroccarci dietro anacronistici steccati o muri di Berlino; rendendoci conto che qualcosa è cambiato, che il tipo di alcuni rapporti si è logorato, che il modo di alcuni approcci va rivisto. Non si può infatti non convenire con il Presidente della Repubblica, quando, in occasione del suo intervento alla seduta del Consiglio superiore della magistratura del 9 giugno 2009, ha denunciato, tra i maggiori motivi di preoccupazione, *“quello della crisi di fiducia insorta nel paese per effetto di un funzionamento gravemente insoddisfacente ...dell'amministrazione della giustizia e per effetto anche dell'incrinarsi dell'immagine e del prestigio della magistratura”*. E non si può neppure non convenire con lo stesso Presidente allorché ha aggiunto, da un lato, che il pieno recupero di *“quel bene prezioso che è il prestigio della magistratura in termini di rinnovata fiducia e consapevole sostegno da parte dei cittadini”* è *“il più valido presidio”* della sua indipendenza, *“una condizione essenziale per il graduale superamento della crisi della giustizia, essenziale non meno delle opportune riforme normative e organizzative”* e, dall'altro, che tra i punti più delicati, vi è anche *“quello del rigore e della misura, dell'obiettività e imparzialità, con cui il Consiglio superiore della magistratura deve esercitare le sue funzioni, senza farsi, tra l'altro, condizionare nelle sue scelte da logiche di appartenenza correntizia”*.

Il fatto stesso che numerosi provvedimenti del Consiglio siano stati e siano tuttora oggetto di annullamento da parte della giustizia amministrativa, vuoi per quanto concerne il conferimento di determinati incarichi vuoi per quanto concerne altri provvedimenti di natura amministrativa, paranormativa o paradisciplinare non contribuisce certo a rafforzare l'immagine del Consiglio superiore, della Associazione Nazionale Magistrati di cui, per quanto riguarda i magistrati, il Consiglio rappresenta la sostanziale emanazione. E quindi l'immagine della intera magistratura ne esce fortemente indebolita. Indebolita sotto il profilo della immagine di apoliticità e, quindi, di imparzialità: che è quello che da sempre massimamente ai magistrati si richiede.

Francamente mi sembra difficile e poco onesto negare che queste degenerazioni correntizie, di cui ha parlato il Presidente Napolitano, non vi siano state e non vi siano. E quindi non mi sembra un buon rimedio quello di negarle: con ciò non fornendo alcun serio contributo per l'individuazione di soluzioni ragionevoli. In questo modo si favorisce però solo la prospettazione – come tentativo di soluzione – di progetti stravaganti ed umilianti come quello che vorrebbe l'estrazione a sorte dei componenti del Consiglio superiore anziché l'elezione da parte dei componenti della categoria.

Orbene, la legge elettorale attualmente in vigore, nata per stroncare alla radice le pretese degenerazioni correntizie (in cui le correnti vengono vissute, nell'immaginario collettivo, come la trasposizione all'interno della magistratura dei partiti politici intesi nella loro peggiore accezione possibile; e cioè quella meramente clientelare), ha sortito l'effetto diametralmente opposto, come hanno dimostrato l'esito delle competizioni elettorali che si sono fin qui svolte con il sistema dalla stessa previsto. Con il quale alla fine le segreterie delle correnti hanno finito per determinare non solo e non tanto i candidati quanto addirittura gli eletti. Per cui alle elezioni si sono presentati pressochè soltanto quei magistrati che già sapevano di poter godere del sostegno dell'apparato di una corrente.

Né le cose paiono cambiare in modo determinante con le “primarie” varate adesso, per tutte le correnti contemporaneamente, dai vertici dell'ANM.

E quindi il cordone ombelicale tra corrente ed eletto è destinato a perpetuarsi e ad essere vissuto (anche dalla maggioranza dei magistrati) in modo negativo.

Ritengo quindi che il sistema elettorale vada modificato. Qualunque sistema mi sembra meno peggio di quello attuale. Così mi sembra addirittura preferibile il ritorno al sistema proporzionale per liste concorrenti (integrato dal c.d. *panachage* che consente ai magistrati di esprimere le proprie preferenze, entro certi limiti, anche al di fuori della lista votata).

Ma soprattutto mi parrebbe preferibile un sistema elettorale con collegi uninominali a doppio turno che assicurerebbe agli elettori la possibilità di scegliere tra candidati effettivamente ben conosciuti e quindi prevalentemente sulla base del loro prestigio sotto il profilo professionale; che darebbe molto più chances ai candidati non aderenti a nessuna corrente; che soprattutto attenuerebbe – anche se non eliminerebbe del tutto – il legame tra l’eletto e la corrente in quanto l’eletto si sentirebbe rappresentante di tutti i magistrati del collegio e non solo degli aderenti alla sua corrente.

Come ha detto qualcuno molto più importante di me, una legge elettorale, se la si vuole fare, la si può fare in sette giorni. Probabilmente in sette giorni no; ma in pochi mesi sì. Ecco quindi che a mio avviso sarebbe estremamente utile che il CSM di prossima elezione venisse votato con un sistema elettorale ben diverso dall’attuale che a parole tutti i magistrati criticano fortemente ma in realtà agli apparati di corrente va bene: tant’è che non ne parlano più.

9. Concludo. Non vi è dubbio che il sistema della giustizia penale non funziona. Non vi è dubbio che fin che non si pone mano ad un sistema penale (comprensivo di penale sostanziale, processuale, penitenziario) efficiente a partire dalla *notitia criminis* o, meglio ancora, dalla ricerca ed acquisizione della *notitia criminis* fino al termine dell’esecuzione penale, non si riuscirà facilmente a farlo funzionare. E non vi è dubbio che il sistema penale debba funzionare con tutte le garanzie previste dalla Costituzione e con il massimo rispetto per la dignità delle persone che ne vengono coinvolte. Per questo ci vuole un ampio disegno riformatore anche con il contributo di tutti gli operatori che ne sono coinvolti, magistrati, avvocati, personale amministrativo, polizia giudiziaria etc. etc. Mi sento però di dire che, nel loro insieme, i magistrati come categoria funzionano. Funzionano soprattutto in quanto sono e restano umili servitori della legge. Scriveva nel 1940 in un discorso su la “*Fede nel diritto*”, riscoperto e pubblicato nel 2008, Piero Calamandrei: “*Là dove impera il principio della legalità, il giudice non deve conoscere altro diritto che quello consacrato nella legge: egli è quindi il servitore della legge, ma soltanto di essa; ogni considerazione che non sia questo ossequio al diritto costituito, ogni calcolo di convenienza, ogni ingerenza ogni inframmettenza, deve essere da lui respinta come contraria al suo dovere: la legge è la strada maestra dalla quale perviene al magistrato la politica dello Stato, e la politica non può essere altro che quella che è arrivata ad esprimersi in quella forma purificata e solenne: tutti i suggerimenti, i consigli, gli ordini che contassero di pervenire a lui per altre vie, devono lasciarlo indifferente, non perché il giudice possa essere insensibile alla politica ma perché la sola sua direttiva politica si chiama legge*”. Ecco: ricollegandomi a quanto ho detto l’inizio credo che i magistrati piemontesi (pubblici ministeri e giudici) rispondano degnamente al modello delineato da Piero Calamandrei.

Marcello Maddalena