

RIVOLUZIONE GARANTISTA

- Separazione delle carriere tra pm e giudici, stop all'abuso della carcerazione preventiva, tutela della presunzione di innocenza, riforma delle intercettazioni, più pene alternative al carcere.
- In Italia il numero di intercettazioni è di gran lunga superiore alla media europea. La loro diffusione, talvolta selezionata e pilotata, costituisce uno strumento micidiale di delegittimazione personale e spesso politica.

Il discorso del Guardasigilli al Senato

- Il Foglio Quotidiano 10 Dec 2022 di **Carlo Nordio**



Il Palazzo di Giustizia a Roma, sede della Corte di cassazione. (foto Lapresse)

Pubblichiamo ampi stralci dell'intervento tenuto martedì scorso dal ministro della Giustizia, **Carlo Nordio**, alla commissione Giustizia del Senato, per illustrare le linee programmatiche del suo dicastero.

Signor Presidente, illustri Senatrici e Senatori, la giustizia italiana soffre di infinite criticità, che costituiscono un elemento di freno della nostra economia e di disincentivo agli investimenti, comportando, secondo la Banca mondiale e altri studi qualificati una perdita pari a quasi il 2 per cento del pil.

L'intervento dei governi precedenti nel settore civile è stato abbastanza incisivo. Non si può dire altrettanto in quello penale, così come nella riforma del Csm e dell'ordinamento giudiziario, anche per l'eterogeneità delle coalizioni che lo esprimevano. L'omogeneità di questo governo e la solidità di questa maggioranza consentono di elaborare un programma di vasta prospettiva, che affronti e risolva, secondo una scansione logica e temporale definita, queste criticità.

Poiché in questo momento la priorità assoluta è il superamento della crisi economica, le prime iniziative tenderanno a incidere favorevolmente in questa direzione, attraverso la semplificazione della legislazione e dell'organizzazione giudiziaria, una complessiva rivisitazione della sua geografia e piante organiche di magistratura e personale amministrativo, una rinnovata razionalizzazione della spesa, mediante meccanismi di spending review e infine attraverso l'istituzione di canali di più stretto raccordo tra il ministero e gli uffici, che consentano a questi ultimi di rappresentare efficacemente problemi ed esigenze.

Con l'indispensabile contributo degli avvocati e dei magistrati e la partnership con altre istituzioni, saranno rafforzati i servizi di accoglienza, di informazione e accompagnamento in diverse materie, quali a titolo esemplificativo, la volontaria giurisdizione, il rilascio di certificati, il diritto di famiglia, le esecuzioni civili. Nell'ambito penale, proporremo una profonda revisione di quei reati che intimoriscono gli amministratori senza tutelare i cittadini, rallentando o impedendo quella collaborazione tra gli uni e gli altri, con effetti perniciosi per la certezza dei rapporti giuridici e più in generale sullo sviluppo del paese.

In un secondo momento, saranno elaborate le proposte che incideranno più radicalmente nel sistema complessivo. Il lavoro preliminare è già iniziato, con il progetto di istituire le opportune commissioni o gruppi di lavoro. Ma poiché alcune riforme richiederanno una revisione costituzionale, i tempi saranno meno brevi.

LA GIUSTIZIA CIVILE

Il funzionamento della giustizia civile, oltre a costituire un fattore essenziale di tutela dei diritti e delle persone, soprattutto quelle più deboli, ha un rilevantissimo impatto sull'economia.

Una giustizia efficiente garantisce la protezione dei diritti di proprietà e dei crediti, e favorisce dunque l'accumulazione di capitale, il finanziamento delle imprese, l'efficiente allocazione delle risorse, la competitività e il potenziale di crescita di un territorio. L'eccessiva durata dei processi civili in Italia agisce ancora come freno per la nostra economia. Cruciale è dunque la riduzione dei tempi di definizione: a ogni 10 per cento in meno di durata dei processi corrisponde un aumento della dimensione delle imprese.

L'amministrazione della giustizia profonderà, dunque, il suo massimo impegno nell'attuazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Entro il 30 giugno 2023, ma stiamo lavorando per anticipare i tempi, verranno infatti adottati i decreti attuativi della riforma del processo civile (d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149).

Verrà data, inoltre, piena attuazione alla riforma costitutiva dell'ufficio per il processo attraverso la definizione della relativa disciplina organica e il completamento del piano di assunzione degli addetti assegnati ai vari distretti e alla Corte di cassazione, quale personale in ausilio al giudice nelle attività preparatorie del processo e nella redazione dei provvedimenti.

Continuerà, inoltre, l'azione di coordinamento e monitoraggio delle iniziative poste in essere per il miglioramento del sistema “giustizia” e per l'abbattimento dell'arretrato e la riduzione del *disposition time* nei termini convenuti con l'unione europea. Particolare attenzione sarà posta al monitoraggio, effettuato anche in raccordo con il Consiglio superiore della magistratura e con gli uffici giudiziari, del contributo fornito dagli addetti all'ufficio per il processo e dal personale tecnico assunto durante il 2022.

Nella medesima prospettiva di tutela del tessuto economico nazionale si inserisce la riforma delle norme sull'insolvenza già adottata, che persegue l'obiettivo di offrire nuovi e più efficaci strumenti agli imprenditori per sanare quelle situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che appaiono reversibili, grazie al ricorso alla “composizione negoziata della crisi”, vero cuore della nuova normativa dell'insolvenza.

Va in proposito segnalato che è in corso di istituzione l'osservatorio permanente sull'efficacia delle misure di composizione negoziata della crisi e delle misure di allerta, prevista dall'articolo 353 del codice. A breve, sarà operativo l'albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria delle funzioni di gestione e di controllo nelle procedure di cui al codice della crisi e dell'insolvenza, come da Convenzione siglata da questo ministro con Equitalia Giustizia s.p.a. in data 2 dicembre 2022.

Particolarmente sensibile è, poi, il tema dell'equo compenso delle prestazioni professionali, in relazione al quale è all'esame una proposta di legge – nel medesimo testo già approvato nella scorsa legislatura da uno dei due rami del Parlamento – che mira a rafforzare la tutela del professionista in caso di incarichi conferiti da particolari categorie di imprese.

- In questa prospettiva è in previsione la costituzione di un apposito Osservatorio.
- Infine, sarà disciplinato in modo definitivo, equo e ragionevole lo status della magistratura onoraria.
- L'integrazione dei processi di innovazione e trasformazione digitale

L'emergenza economica impone come priorità assoluta una giustizia più efficiente. Questo richiede un grande impegno per il progresso degli strumenti tecnologici e di analisi, da attuarsi attraverso la simultanea attivazione di tre leve: l'ulteriore accelerazione degli interventi per la digitalizzazione, lo sviluppo della funzione statistica per il rafforzamento delle capacità di analisi dei dati e degli impatti, l'identificazione di nuove opportunità di intervento finanziate con le politiche di coesione.

Primo. L'accelerazione degli interventi per la trasformazione digitale verrà realizzata nell'ambito della giurisdizione e in quello dell'attività amministrativa, al fine di innalzare il livello dei servizi garantiti ai cittadini, ai professionisti e alle imprese attraverso le piattaforme telematiche, nonché allo scopo di migliorare le condizioni di lavoro degli operatori della giustizia. Con l'obiettivo di innalzare il livello dei servizi garantiti ai cittadini, saranno anche consolidate e integrate le diverse iniziative poste in campo per favorire il loro l'accesso ai servizi della giustizia, tra i quali quelle relative agli "Uffici di prossimità", il "Tribunale on-line" e il progetto POLIS, che richiederanno sia investimenti per il rafforzamento della capacità amministrativa, sia uno sforzo crescente per l'interoperabilità dei sistemi e degli applicativi.

Secondo. Lo sviluppo della funzione statistica deve mirare ad arricchire l'offerta e la qualità delle informazioni, che consenta un continuo monitoraggio del sistema. La digitalizzazione deve sempre più contribuire a generare statistiche tempestive e di qualità da mettere a disposizione, tanto dello stesso sistema giudiziario (dai singoli uffici al decisore politico), quanto della collettività.

Terzo. Dobbiamo cogliere le nuove opportunità di intervento offerte dalle politiche di coesione promuovendo un ricorso alle risorse comunitarie sempre più mirato. La programmazione dei fondi europei e nazionali per il periodo 2021-2027 rinnova l'attenzione sui grandi traguardi europei sintetizzati dagli obiettivi di un'europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale, più vicina ai cittadini.

Questa rivoluzione tecnologica avverrà sotto lo strettissimo controllo della riservatezza dei dati sensibili presso i rispettivi uffici giudiziari. Saranno adottate tutte le misure opportune per evitare alterazioni o intromissioni illecite, nella consapevolezza che ad ogni avanzamento operativo aumentano i rischi di interferenze interessate.

L'attuazione del Pnrr

Com'è noto, gli obiettivi concordati con l'europa, da raggiungere entro il 2026, riguardano la riduzione del *disposition time* e l'abbattimento dell'arretrato; in particolare, per quanto riguarda il contenzioso civile, la riduzione, rispetto ai dati rilevati al 31 dicembre 2019, del 40 per cento dei tempi di trattazione delle cause e del 90 per cento dei procedimenti pendenti da oltre 3 anni in primo grado e 2 anni in secondo; per quanto riguarda il contenzioso penale, la riduzione del 25 per cento del *disposition time*, sempre rispetto al medesimo anno di riferimento.

Allo scopo sono state disegnate riforme normative e progettati investimenti in termini di risorse umane e materiali, sostenuti dalle risorse finanziarie necessarie.

Nel corso dell'anno 2023 l'amministrazione della giustizia proseguirà il suo impegno nell'attuazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, per conseguire il raggiungimento dei seguenti risultati. Per quanto riguarda le riforme del processo civile e del processo penale, il Ministero adotterà, entro giugno 2023, tutti gli atti regolamentari necessari per l'effettiva applicazione delle disposizioni contenute nei decreti legislativi attuativi.

In tema di digitalizzazione, entro la fine dell'anno 2023, sono previsti avanzamenti significativi sia dal lato delle riforme che degli investimenti. In tema di riforme, l'amministrazione provvederà all'adozione di tutti gli atti legislativi e normativi necessari alla gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti e alla completa digitalizzazione dei procedimenti civili, nonché alla digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado (ad esclusione di quelli relativi all'udienza preliminare) e alla creazione di una banca dati gratuita, pienamente accessibile e consultabile delle

decisioni civili. Dal lato degli investimenti sono previsti, sempre entro la fine del 2023, la digitalizzazione di 3,5 milioni di fascicoli giudiziari e l'avvio del contratto relativo alla realizzazione di sei nuovi sistemi di conoscenza del data lake.

Infine, in ambito di edilizia giudiziaria, sarà portata a termine l'attività connessa agli interventi di manutenzione straordinaria, riqualificazione ed efficientamento dei beni immobili dell'amministrazione della giustizia.

Continuerà ovviamente l'azione di coordinamento e monitoraggio delle iniziative poste in essere per assicurare l'abbattimento dell'arretrato e la riduzione del disposition time nei termini convenuti con l'unione europea. Su tale specifico punto l'amministrazione avvierà tempestivamente le attività necessarie ad assicurare nel 2024 la conclusione delle procedure di reclutamento per il personale destinato agli uffici giudiziari coinvolti.

LA GIUSTIZIA PENALE

Le criticità della nostra giustizia penale derivano da tre contraddizioni insanabili. Il nostro codice penale, che disciplina le strutture e le fattispecie dei reati, è del 1930 e, nella sua relazione di accompagnamento, viene indicato come la più significativa espressione dell'ideologia fascista. Esso, tuttavia, è stato modificato solo in pochi elementi, sopprimendo i reati più odiosi e introducendone altri, principalmente attraverso leggi speciali, non sempre coordinate con la sua struttura.

Al contrario, il codice di procedura penale, che disciplina le indagini e il processo, è relativamente recente ed è stato elaborato sotto la direzione del ministro Giuliano Vassalli, eroe partigiano e tra i padri della Costituzione. Paradossalmente questo codice è stato oggetto di reiterati interventi, non solo da parte del legislatore, ma della stessa Corte costituzionale che ne ha soppresso alcuni principi contrari alla Carta, peraltro elaborata quando i suoi autori non immaginavano che, quaranta anni dopo, sarebbe stato introdotto un sistema processuale opposto a quello con il quale allora si confrontavano.

Questa contraddizione va risolta: occorre, quindi, una riforma del codice penale, adeguandolo nei suoi principi al dettato costituzionale e una completa attuazione del codice Vassalli. Una riforma garantista e liberale che può essere attuata in parte con leggi ordinarie e, negli aspetti più sensibili, con una revisione della Costituzione.

Indichiamo di seguito i più significativi principi, in quanto espressione di valori primari.

La presunzione di innocenza

Essa è stata e continua a essere vulnerata in molti modi: l'uso eccessivo e strumentale delle intercettazioni, la loro oculata selezione con la diffusione pilotata, l'azione penale diventata arbitraria e quasi capricciosa, l'adozione della custodia cautelare come strumento di pressione investigativa, lo snaturamento dell'informazione di garanzia diventata condanna mediatica anticipata e persino strumento di estromissione degli avversari politici.

In merito alla carcerazione preventiva, il paradosso più lacerante è che, tanto è facile entrare in prigione prima del processo, da presunti innocenti, quanto è facile uscirne dopo la condanna, da colpevoli conclamati. Orbene, la custodia cautelare, proprio perché teoricamente confligge con la presunzione di innocenza, non può essere demandata al vaglio di un giudice singolo.

E' vero che può, poi, intervenire il tribunale del riesame. Nondimeno, anche a prescindere dal condizionamento rappresentato da un provvedimento preesistente, l'intervento collegiale può rimuovere il danno futuro, ma non quello già ingiustamente patito.

Più ragionevole sarebbe dunque spostare la competenza dal gip a una sezione costituita presso la Corte d'appello, con competenza distrettuale. Avremmo l'enorme vantaggio di una maggiore ponderatezza della decisione.

L'onore e la libertà di comunicazione del cittadino

In Italia il numero di intercettazioni telefoniche, ambientali, direzionali, telematiche, fino al trojan e un domani ad altri strumenti, è di gran lunga superiore alla media europea, e ancor più rispetto a quello dei paesi anglosassoni. Il loro costo è elevatissimo, con centinaia di milioni di euro all'anno. Gran parte di queste si fanno sulla base di semplici sospetti, e non concludono nulla.

Non si è mai vista una condanna inflitta sulla sola base delle intercettazioni, che dovrebbero esser un mezzo di ricerca della prova, mentre sono diventate uno strumento di prova, come tale assai fragile, che si dissolve davanti al contradditorio dibattimentale, contesto processuale dove possono addirittura emergere omissioni ed errori di trascrizione. Esse costituiscono, inoltre, un pericolo per la riservatezza e l'onore delle persone coinvolte, che spesso non sono nemmeno indagate. La loro diffusione, talvolta selezionata e pilotata, costituisce uno strumento micidiale di delegittimazione personale e spesso politica. Si tratta di sostanziali violazioni dell'articolo 15 della Costituzione, che fissa la regola della segretezza delle comunicazioni. Ne proporremo una profonda revisione, e comunque vigileremo in modo rigoroso su ogni diffusione arbitraria o impropria.

La certezza della pena

Il concetto di pena del nostro ordinamento è di natura essenzialmente retributiva. Essa è affermata nel nostro codice penale e nell'interpretazione autentica dei suoi redattori. Questo principio teorico confligge con la sua realizzazione pratica, dove l'applicazione concreta della pena è futura e incerta, ed è inversamente proporzionale alla previsione, cioè alla sua astratta severità.

Tre furti commessi in tre abitazioni sono punibili con 30 anni di reclusione: di fatto, il giudice irroga quindici mesi con la sospensione condizionale, e il condannato non sconta nemmeno un giorno. Di conseguenza, assistiamo all'uso – e all'abuso – della custodia cautelare, come surrogato temporaneo dell'incapacità dell'ordinamento di mantenere i suoi propositi. Si tratta, quindi, di una retribuzione puramente immaginaria.

Questa benevolenza finale, per la quale alla facilità di ingresso in carcere prima della sentenza fa generalmente seguito quella della liberazione dopo la condanna, non è una manifestazione di generosità ma un attestato di rassegnazione.

La riluttanza all'amnistia, espressa nella sua limitazione costituzionale e giustificata dall'esigenza di certezza della pena, ha provocato l'effetto paradossale di associare l'impunità del crimine all'impotenza dello stato, senza nemmeno l'avallo di una sua formulazione legale.

Inoltre, la controversa prescrizione, modificata e poi corretta negli ultimi anni, è infatti la certificazione finale dell'inefficienza dell'ordinamento che, per evitare una prolungata graticola giudiziaria al cittadino, ricorre all'estinzione del reato o all'improcedibilità del giudizio.

Noi siamo garantisti. Ma il garantismo è concetto complessivo, fondato sul principio del diritto romano *impunitum ne relinqui facinus, innocentem non condemnari*: non lasciare impunito il delitto, e non condannare l'innocente.

Sotto questo secondo profilo, va ricordato che il processo penale, come insegnava Francesco Carnelutti, non serve solo a irrogare la pena, ma è esso stesso una pena. Esso, quindi, va coniugato con la presunzione d'innocenza, per evitare che il cittadino venga esposto anche alla sola indagine se non vi sono gravi elementi che la giustifichino.

Quanto alla pena, essa dev'essere certa, eseguita, rapida e soprattutto proporzionata al crimine commesso.

Certezza e rapidità della pena non significano tuttavia sempre e solo carcere. Non solo perché il numero delle condanne è incompatibile con la capienza del sistema carcerario, ma proprio perché la consapevolezza di questa incompatibilità orienta il magistrato a una condanna puramente cartacea, che rimane ineseguita. Fermo restando che questo problema può e deve essere risolto attraverso un

potenziamento delle strutture, riteniamo che la reclusione sia necessaria per i reati di grave allarme sociale, e comunque quando la libertà del reo può suscitare un pericolo per l'incolumità pubblica e privata. Ma per quanto riguarda i reati minori, la moderna criminologia ci ammonisce che sotto l'aspetto afflittivo, preventivo e rieducativo esistono sanzioni assai più efficaci di una detenzione puramente virtuale. In termini giuridici e razionali è meglio la concreta esecuzione di una pena alternativa, che faccia comprendere al condannato il disvalore della sua condotta, piuttosto che la platonica irrogazione di una pena detentiva cui faccia seguito la sua immediata liberazione.

Infine, secondo la nostra Costituzione, la pena non solo non può essere contraria al senso dell'umanità, ma deve tendere, a riconciliare il condannato con la società e, se possibile persino con le vittime del reato. In tal senso, lo sforzo per la modernizzazione del sistema carcerario, sia sotto l'aspetto normativo che strutturale, dovrà essere una priorità.

Tuttavia, questo sistema va rimodulato in relazione alla gravità del crimine, e alla durata della sua espiazione. Prescindendo dalla disciplina dei condannati per gravi reati associativi, è irrazionale che le stesse strutture debbano ospitare detenuti condannati in via definitiva e altri in attesa di giudizio. Ancor più irrazionale, e antieconomico, è sistema, per cui all'obbligo dell'arresto in flagranza dell'imputato segue quello, talvolta persino vincolante per il giudice, della sua liberazione immediata. Alcuni esperimenti pilota suggeriscono la creazione di ambienti diversi per il mero transito di questi arrestati, che oggi produce un immenso spreco di risorse, di tempo e di energie.

In prospettiva, l'intera struttura edilizia va ripensata. Vi sono carceri ubicate in appetibili centri cittadini che potrebbero essere vendute a prezzo di mercato, e con il ricavato potrebbero esserne costruite altre più grandi, moderne e funzionali. Per i detenuti meno pericolosi, o comunque per quelli in custodia cautelare, si può pensare all'uso delle numerosissime caserme dismesse, la cui struttura è compatibile con i requisiti di sicurezza e controllo di una prigione, la garanzia della sicurezza, con costi di adattamento e tempi di esecuzione assai inferiori a quelli richiesti dalla costruzione. In tal senso è allo studio la possibilità di concepire un commissario straordinario ad hoc.

Discrezionalità dell'azione penale e separazione delle carriere

Con il novellato art. 111 della nostra Costituzione, il legislatore ha inteso consacrare almeno parzialmente, i principi del rito anglosassone, caratterizzato dalla pubblicità, dall'oralità e dall'immediatezza, che avevano ispirato alla fine degli anni 80 il codice Vassalli. Ma questo recepimento è stato così parziale da essere ancora minato da alcune contraddizioni insanabili.

Nell'ordinamento anglosassone la discrezionalità dell'azione penale è vincolata a criteri oggettivi, che il *“district attorney”* è tenuto a rispettare in base al concreto allarme sociale suscitato dai differenti reati, e alle probabilità di successo dell'indagine. In Italia, al contrario, l'obbligatorietà è stata mantenuta, ed esprime il dovere del magistrato di procedere ognqualvolta venga a conoscenza di un reato, garantendo – si dice – l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Di fatto, invece, si è convertita in un intollerabile arbitrio.

Nella gestione di migliaia di fascicoli il pubblico ministero non è in grado, per carenza di risorse, di occuparsene integralmente, e quindi è costretto a una scelta; non solo, ma può trovare spunti per indagare nei confronti di tutti senza dover rispondere a nessuno. Un tale sistema conferisce alle iniziative - e talvolta alle ambizioni - individuali di alcuni magistrati, per fortuna pochi, un'egemonia resa più incisiva dall'assenza di responsabilità in caso di mala gestione. Come capo della polizia giudiziaria, il pm ha infatti una reale autorità esecutiva. Ma come magistrato gode delle garanzie dei giudici, e quindi è svincolato da quei controlli che, in ogni democrazia, accompagnano e limitano l'esercizio di un potere.

Proprio per questo l'esigenza di una separazione vera fra pm e giudice non sussisteva 40 anni fa, perché l'ordinamento e il codice di procedura penale erano differenti. Col codice di procedura penale del 1988 il cambiamento è stato sostanziale: il pm, come il capo della polizia giudiziaria,

dirige delle indagini, e poi le sottopone alla verifica del giudice; è parte pubblica a tutti gli effetti. Pubblica, ma parte. Non ha senso che appartenga in tutto e per tutto al medesimo ordine del giudice: svolge un ruolo diverso.

La dirigenza degli uffici giudiziari

Essa avviene essenzialmente sulla base di giudizi di sapienza giuridica, che non sempre coincide con l'attitudine manageriale oggi richiesta per l'organizzazione e la direzione di strutture complesse: come se il Sovrintendente al Teatro alla Scala dovesse esser scelto tra i migliori tenori, e non invece tra persone, magari stonate, dotate di reali capacità direttive.

Il giudizio disciplinare

Il giudizio disciplinare è per molti aspetti il terreno più significativo per i magistrati perché da esso dipende la progressione in carriera. Organo giudicante è la Sezione disciplinare del Csm i cui componenti togati sono eletti con criteri di appartenenza correntistica da quegli stessi magistrati potenzialmente destinatari dell'accertamento. I giudici vengono cioè nominati dai giudicandi.

Un riformato giudizio disciplinare non rappresenta la panacea: se anzi fosse ridisegnato senza equilibrio rischierebbe di incentivare una sorta di “giustizia difensiva”, in parallelo alla “medicina difensiva”, in virtù della quale l'operatore sceglie la soluzione che crea a lui i minori problemi, a prescindere dalla soluzione più adeguata del singolo caso. Un passaggio di buon senso può essere lo spostamento del giudizio disciplinare dal Csm a una Corte disciplinare terza, non elettiva e individuata con criteri oggettivi, per esempio fra ex presidenti di Cassazione o di alte giurisdizioni ed ex giudici costituzionali, nominata dal capo dello stato.

La paralisi amministrativa

I processi e le sentenze sui vari episodi corruttivi hanno dolorosamente dimostrato l'estensione e l'intensità di questo fenomeno pernicioso, che offende la legalità, umilia la concorrenza, aumenta i costi e gli sprechi, e si insinua in modo tentacolare persino tra gli organi di controllo che dovrebbero impedirlo e combatterlo. Purtroppo, i rimedi si sono spesso rivelati inutili, o persino peggiori del male. I provvedimenti anticorruzione sono progressivamente aumentati, e a ogni legge si è attribuito un intento insieme etico e risolutivo. Abbiamo così avuto un primo aumento di pene; poi la creazione di nuovi reati, come la concussione per induzione e il traffico di influenze illecite: due fattispecie vaghe e proteiformi, di nessuna efficacia preventiva e di conseguenze puramente cartacee. La legge sulla sospensione dalle cariche pubbliche, applicata retroattivamente, è una manifesta iniquità, trattandosi, quale ne sia la natura, di un provvedimento comunque afflittivo. Infine, anche l'istituzione dell'anac non ha portato i risultati auspicati.

L'unica conseguenza è stata che il rischio di essere indagati per chi esercita queste cariche è aumentato in modo esponenziale. Esso dipende dalla combinazione della già citata “obbligatorietà” dell'azione penale con reati così generici e onnicomprensivi da autorizzare un'indagine contro qualsiasi sindaco, assessore o ministro. La stragrande maggioranza delle inchieste si conclude con archiviazioni e proscioglimenti. Orbene, più che la prigione, questi amministratori temono la bagarre mediatica che si concluderà nell'inevitabile richiesta di rimozione temporanea, e quindi di estromissione definitiva. Ecco perché si rifugiano in una prudente inerzia attendista. L'esempio più significativo riguarda l'abuso di ufficio.

I numerosi tentativi del legislatore per conferire alla fattispecie la necessaria “tassatività” - principio di rango costituzionale - sono sempre falliti. In effetti, le condanne irrogate per questo reato sono una percentuale minima rispetto al numero di indagini iniziate e dei processi celebrati (con i conseguenti costi diretti e indiretti) e riguardano episodi modesti di scarso disvalore che poco o nulla si distinguono da quello dell'illecito amministrativo o disciplinare.

Al contrario, il concetto di sussidiarietà del diritto penale giustificherebbe l'abbandono di questa spasmatica, improduttiva e dannosa ricerca di tutelare il buon andamento della PA con la minaccia

della pena. Gli appelli continui e pressanti dei pubblici amministratori, e in particolare dei sindaci di diverse parti politiche, dovrebbero costituire un forte stimolo a rapide conclusioni, senza vincoli dogmatici o emotivi, fondate essenzialmente sui principi di utilità e praticità.

Per il reato di traffico di influenza valgono ragioni in parte analoghe. La norma difetta di tipicità e tassatività, e consente l'inizio di indagini così discrezionali da essere arbitrarie, con perniciose invasioni della magistratura nell'amministrazione.

L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Dal punto di vista del personale, continuerà e sarà implementata, oltre alla doverosa e costante formazione, l'azione d'incremento della dotazione organica, portando a termine altresì le procedure concorsuali già iniziate. Saranno oggetto di attenzione le figure del funzionario giuridico-pedagogico, dei mediatori culturali e dei tecnici, e infine dei dirigenti, la cui carenza organica rappresenta una criticità in considerazione dei compiti e responsabilità attribuite. Rammento poi che, nell'arco del quinquennio 2021–2025, oltre il turn over, è altresì autorizzata l'assunzione straordinaria di complessive 2.804 unità.

Interverremo in maniera incisiva per il miglioramento della qualità della vita del personale in termini di idoneità e vivibilità degli ambienti lavorativi, e implementeremo i sistemi di sorveglianza e controllo anche attraverso un ammodernamento tecnologico degli apparati, con specifico riferimento alla videosorveglianza e a un sistema antidroni, senza alcuna indulgenza per violenze e abusi.

Al corpo di Polizia penitenziaria va, infine, il nostro riconoscente saluto per le condizioni in cui opera, per le aggressioni fisiche e mediatiche che spesso subisce, e per lo sforzo continuo di compensare con la buona volontà le carenze sopra enunciate.

Per i detenuti, gli interventi saranno rivolti alla tutela della salute, in particolare delle categorie fragili quali i tossicodipendenti, le persone con disagio psichico, al riguardo, potenziando e migliorando il coordinamento con le autorità sanitarie locali, gli enti locali e le comunità terapeutiche. L'obiettivo primario è di individuare, possibilmente fin dall'ingresso, le persone con problematiche da dipendenza o con patologia psichiatrica o con rischio di autolesionismo, per attivare immediate azioni di sostegno e per promuovere i necessari interventi sanitari, sociali e psicologici.

Abbiamo vissuto e stiamo vivendo con dolore la sequenza dei suicidi già oggetto di accorata menzione nel discorso della presidente del Consiglio alla Camera. Anche per questo il ministero si sta attivando, con pressante energia, per limitare i tagli previsti dalla legge di bilancio, e per devolvere al cruciale settore penitenziario eventuali residue risorse disponibili.

Analoga attenzione sarà rivolta alla delicata tematica delle R.E.M.S., perché all'assenza di un adeguato numero di posti letto consegue, in numerose occasioni, e nelle more del previsto ricovero, la presenza in carcere, ovvero libere sul territorio, di numerose persone affette da serie problematiche psichiche, non adeguatamente curate e "socialmente pericolose".

Infine, sarà cruciale il miglioramento della cooperazione internazionale, con specifico riferimento al trasferimento dei detenuti stranieri verso i Paesi di origine e alle politiche di prevenzione e contrasto della radicalizzazione. Ugualmente proficua sarà il mantenimento della collaborazione prestata al Garante nazionale dei detenuti e azioni intraprese in relazione agli esiti conosciuti delle attività del Garante.

Delegiferazione e depenalizzazione

Nel nostro paese il potere interdittivo è, da molti anni a questa parte, l'unico potere realmente efficace e durevole. A dispetto dei cambiamenti dei governi e delle maggioranze parlamentari, esso è solidamente radicato nelle istituzioni che sono in grado di bloccare qualsiasi iniziativa, anche la

più virtuosa, in tutti i settori della società. E il primato di questo potere spetta proprio alla giustizia: non solo penale, ma civile e amministrativa. E non solo con i provvedimenti diretti: sequestri, sospensive, ingiunzioni, etc.; ma anche con quelli indiretti, attraverso l'autocensura preventiva che molti pubblici ufficiali, investiti di importanti cariche e responsabilità, si impongono, come abbiamo detto a fini cautelativi.

La causa principale di questa paralisi risiede nelle nostre leggi: troppo numerose per essere conosciute, e troppo contraddittorie per essere applicate. Il loro numero è inversamente proporzionale alla loro efficacia, e la loro incertezza è sinonimo di disordine, sciatteria, opinabilità e corruzione. Questo monito ci arriva da un genio romano, non un giurista, ma uno storico. Con la sua inconfondibile, icastica concisione, Tacito scolpì questa verità: *corruptissima republica, plurimae leges*.

L'oscurità delle leggi è aggravata dall'indecisione e dalle incertezze di tanti anni di politica oscillante e ondivaga. Abbiamo disposizioni severe e attitudini perdoniste, una voce grossa e un braccio inerte, una giustizia lunga e il fiato corto: vogliamo intimidire senza reprimere e redimere senza convincere. La riforma radicale e per certi aspetti rivoluzionaria di uno Stato liberale si propone di affrancare il cittadino dall'abbraccio soffocante dello Stato, di favorirne l'avvicinamento attraverso una semplificazione dei diritti e dei doveri e, per quanto riguarda la giustizia penale, attuare il garantismo nella sua duplice funzione: la presunzione di innocenza e la certezza della pena.

In prospettiva, l'attuazione piena del codice voluto dal compianto ministro Vassalli richiederà interventi ancora più incisivi, compatibili con i principi tipici del sistema accusatorio, che ne rendono possibile l'applicazione. Alcuni di questi principi sono qui già stati descritti: l'obbligatorietà dell'azione penale, il ruolo del pm, la separazione delle carriere, il Csm, il reclutamento e la valutazione dei magistrati. Altri lo saranno, come l'impugnazione delle sentenze di proscioglimento, la distinzione tra giudice e giuria, e tra sentenza e verdetto, l'inserimento degli avvocati nelle magistrature superiori, l'uso più pragmatico dei patteggiamenti e il ricorso per Cassazione. Altri ancora saranno oggetto di riflessione e di compatibilità con la nostra tradizione giuridica e culturale. Un vasto programma che richiederà anche modifiche costituzionali.