

CONFRONTO DI IDEE

Francesco Zacchè

Il detenuto in attesa di giudizio: profili di una riforma incompiuta

SOMMARIO: 1. Sovraffollamento carcerario e detenuti in attesa di giudizio: un nodo ancora irrisolto. – 2. Centralità del carcere negli assetti cautelari. – 3. Inefficienza del processo e (ab)uso della custodia cautelare: le indicazioni provenienti dall'Europa. – 4. Le imminenti scelte del legislatore: potenziare le alternative cautelari. – 5. Confermare gli automatismi cautelari. – 6. Rafforzare la discrezionalità vincolata del giudice. – 7. Per un'effettiva deflazione della custodia cautelare: abrogare la lett. c) dell'art. 274 c.p.p. – 8. *Segue*: un giudice delle libertà.

1. Sovraffollamento carcerario e detenuti in attesa di giudizio: un nodo ancora irrisolto

Il 28 maggio 2014 rischia di segnare una data funesta per il nostro ordinamento. Scocca il termine annuale concesso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza “pilota” Torreggiani e altri c. Italia per l'adozione di rimedi idonei tanto a rimuovere le cause del sovraffollamento carcerario, quanto a offrire una riparazione adeguata ed effettiva a chi risulti vittima d'una violazione dell'art. 3 C.e.d.u.¹ L'impressione, purtroppo, è che non sarà centrato l'obiettivo, con i conseguenti riflessi negativi sulla credibilità, anche internazionale, del nostro Paese.

Già a partire dal caso Sulejmanovic c. Italia², invero, lo Stato si era attivato per riportare la situazione carceraria – prima ancora che negli *standard* europei – entro i confini della civiltà giuridica³. Ma è solo nel corso di quest'ultimo anno che le iniziative legislative si sono intensificate nel tentativo di fronteggiare l'emergenza carceri⁴. Un punto cruciale, a ogni modo, pare sfuggito all'agenda del legislatore, quasi si trattasse d'una questione secondaria. Nel meritorio tentativo di fronteggiare il cronico stato d'eccezione, finora, gli interventi normativi hanno toccato sostanzialmente il fronte esecutivo della pena. Se si esclude qualche sparuta modifica⁵, invece, non si è colta ancora l'occasione

¹ Il termine decorre da quando è divenuta definitiva, il 27 maggio 2013, Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia.

² Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia.

³ Il primo passo, come noto, è stata la dichiarazione dello stato d'emergenza e la conseguente approvazione di un piano carceri, per la costruzione di nuovi istituti penitenziari (cfr. d.P.C.M. 13 gennaio 2010), a cui hanno fatto seguito la L. 26 novembre 2010, n. 199 (c.d. legge “svuota-carceri”); la D.L. 22 dicembre 2011, n. 211 (c.d. decreto legge “Severino”).

⁴ Cfr., ad esempio, il D.L. 1 luglio 2013, n. 78, conv. in L. 9 agosto 2013, n. 94 (c.d. decreto legge “carceri”) e il D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, conv. in L. 21 febbraio 2014, n. 10 (decreto legge sull’“emergenza carceri”); quanto alle novità più recenti, cfr. *infra*, § 4, nota 38.

⁵ Cfr., ad esempio, *infra*, § 2, in fine.

per riorganizzare un altro campo che – a parere della Corte europea, ma non solo – manifesta rilevanti profili di criticità in ordine al sovraffollamento: il settore delle cautele. A discapito della presunzione d’innocenza e delle regole penitenziarie, che li vorrebbero separati dai condannati e internati, i detenuti in custodia cautelare rappresentano percentuali elevatissime della popolazione *in vinculis*⁶ e, fra questi, un numero preoccupante è costituito da persone in attesa del giudizio di primo grado⁷.

Certo, pure nell’ambito cautelare, non mancano i propositi di riforma, anzi. Proprio in questi giorni, il Senato ha rinviato alla Camera dei deputati un importante progetto di legge, nato su impulso dell’on. Donatella Ferranti, il d.d.l. n. 1232 – recante “Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali” –, il quale riprende, tra l’altro, alcune idee provenienti dai lavori della commissione ministeriale presieduta dal dott. Giovanni Canzio, in tema di riforme del processo penale. L’iniziativa parlamentare, quindi, va accolta con favore, perché mostra l’apprezzabile volontà di restringere la sfera d’uso della custodia cautelare in carcere, limitandone gli abusi e i relativi drammatici riverberi sul sovraffollamento.

Per come formulato, però, è dubbio che tale progetto sia in grado di raggiungere l’ambiziosa meta. Il legislatore, ancora una volta⁸, prova a ridimensionare l’impiego della detenzione provvisoria, soprattutto irrigidendo il vaglio sulle esigenze cautelari, mediante l’inserimento d’aggettivi ed enunciazioni di principio, allo scopo d’arginare la discrezionalità dell’organo decidente in sede d’applicazione e di procrastinazione della misura privativa della libertà personale. Che tutto ciò basti è auspicabile, ma forse utopistico.

La sentenza Torreggiani, invece, dà il destro per compiere scelte coraggiose e controcorrente. Per un’effettiva deflazione carceraria, è ormai indispensabile rimuovere, o almeno depotenziare, i fattori suscettibili di trasfigurare la custodia cautelare da misura strumentale al processo in una vera e propria anticipazione di pena. Occorrerebbe, pertanto, eliminare la lett. c) dell’art. 274 c.p.p. e, comunque, introdurre un giudice delle libertà. (...)

⁶ ...Anche in considerazione della presunzione d’innocenza la cui portata si proietta fino al momento in cui la sentenza passa in giudicato.

⁷ Cfr. l’*Agenda dei diritti umani in Europa*, pubblicata nel marzo del 2014 dalle associazioni Antigone, Lunaria e 21 Luglio.

⁸ In precedenza, cfr. la modifica dell’art. 274, lett. a) e c), c.p.p. per opera della L. 8 agosto 1995, n. 332.