

SEGNI DI SVOLTA NELLA POLITICA CRIMINALE ITALIANA, TRA RITORNI AL PASSATO E ANTICIPAZIONI DEL FUTURO

di Francesco Palazzo

1. Recupero di dignità e di fiducia per l'Italia al cospetto dell'Europa e del mondo intero: questo – si è letto e si è sentito – lo scopo ultimo assegnato al nuovo governo dei “tecnici”. E se l'obiettivo principale ed immediato è quello di ripristinare la fiducia sulle capacità di tenuta economica dell'Italia nella crisi mondiale, anche il fronte della giustizia, e di quella penale in particolare, costituisce nondimeno un fianco scoperto per la reputazione internazionale del nostro Paese. Nel groviglio dei nodi che nel tempo ha avviluppato la giustizia penale italiana quello del sovraffollamento carcerario ha esposto l'Italia alla condanna della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, che ha qualificato per questa ragione la carcerazione che si esegue nella grandissima parte dei nostri istituti penitenziari come un “trattamento inumano e degradante” in violazione dell'art. 3 CEDU. Siamo dunque di fronte ad un problema di dignità e di reputazione: dignità umana delle persone che subiscono quei “trattamenti”; reputazione internazionale di uno Stato che infligge quei “trattamenti”. Non può, dunque, che essere particolarmente apprezzata la scelta del nuovo governo di puntare il secondo dei suoi più significativi interventi sul fronte della questione carceraria.

Pur dovendosi dare doverosamente atto che molte delle misure adottate dal Consiglio dei ministri del 16 dicembre scorso erano stati impostati dal precedente governo, non par dubbio che la politica penale abbia registrato una svolta nel segno della “razionalità” di scopi e di mezzi, come del resto è coerente con la caratura culturale dei nuovi ministri e con le esigenze politiche di cui questo governo è espressione. L'articolato “pacchetto” varato per iniziativa del ministro, anzi della ministra, Paola Severino ad appena venti giorni dall'insediamento si stacca dalle linee della legislazione penale degli ultimi anni almeno sotto tre punti di vista generali.

In primo luogo, marca una forte distanza da quella sorta di frenesia legislativa con cui governo e parlamento erano stati ingolfati nella fallace convinzione che l'emergenza riguardasse temi come le intercettazioni telefoniche ed ambientali, durata predeterminata del processo, indiscriminata possibilità di acquisire testimonianze, rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero, assetto ordinamentale del pubblico ministero, obbligatorietà dell'azione penale, in un crescendo di stravolgimenti certamente non privi di senso ma stranamente tutti convergenti verso il complessivo indebolimento dell'azione della magistratura.

In secondo luogo, i primi passi del nuovo governo sembrano essere molto distanti da un'altra costante della recente politica penale altrettanto compulsivamente praticata. Quella cioè di una indiscriminata utilizzazione dello strumento penale repressivo al fine di placare un presunto o reale “allarme sociale” prodotto da

fenomeni imponenti di marginalità sociale, tra tutti *in primis* quello migratorio. Una linea di politica criminale, quest'ultima, che mentre riecheggia sinistri slogan di "tolleranza zero" è andata incontro a molte censure da parte della Corte costituzionale e soprattutto ha contribuito significativamente alla vera e propria emergenza carceraria.

In terzo luogo, il "governo dei professori" ha evitato una tentazione in cui avrebbe potuto cadere proprio in ragione della sua provenienza accademica. Si è, infatti, evitato di rilanciare per l'ennesima volta la nobile idea di una riforma del codice penale, magari procedendo alla costituzione dell'ennesima commissione di studio che tanto lustro dà a chi la nomina e a chi ne fa parte. Sia ben chiaro: da tempo chi scrive reputa un vero e proprio scandalo che il codice Rocco continui a coesistere con la Costituzione, non ritenendo tale situazione giustificabile né in ragione della presunta perfezione tecnica di quel codice né in ragione delle trasformazioni da esso subite nei lunghi anni della sua vigenza. Ma, detto ciò, realismo politico e razionalità storica impongono nell'immediato di proporsi traguardi meno – diciamo così – suadenti.

2. La manovra del governo sulla giustizia penale si segnala anche sotto il profilo per così dire del metodo. A parte l'adozione di un d.P.R. concernente la "Carta dei diritti dei detenuti", del quale diremo poi, il "pacchetto" si articola in un intervento d'urgenza mediante decreto legge e in altro consistente in un disegno di legge da presentare al parlamento. Nel decreto legge sono contenuti i provvedimenti di più immediato intervento carcerario, e cioè: l'eliminazione del fenomeno delle c.d. "porte girevoli" mediante ripristino delle vecchie camere di sicurezza per arrestati e fermati in attesa di convalida o giudizio direttissimo, con la contestuale riduzione del relativo termine a 48 ore; l'allungamento da dodici a diciotto mesi del periodo di pena detentiva residua che può essere scontata presso il domicilio del condannato (legge 199/2010); misure finanziarie concernenti l'edilizia carceraria. Nel disegno di legge sono contenuti provvedimenti di più largo respiro e politicamente nonché sistematicamente più impegnativi, e cioè: la delega per la depenalizzazione di reati minori; l'estensione dell'istituto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato dal diritto penale minorile al diritto penale comune; la previsione della reclusione domiciliare quale pena principale irrogabile dal giudice di cognizione per reati puniti con pena non superiore a quattro anni.

Il governo, pur muovendosi in un quadro di reale emergenza reso evidente sia dai numeri della popolazione carceraria sia – purtroppo – da quelli dell'autolesionismo carcerario, ha mostrato una speciale attenzione all'equilibrio dei rapporti politici e costituzionali tra governo e parlamento. Nell'area del diritto penale si è infatti sempre lamentata, anche da parte di chi non ritiene esclusa in via di principio la possibilità della decretazione d'urgenza, la disinvoltura con cui si è soliti ricorrere al decreto legge. Ed invero, a parte i vincoli derivanti dalla riserva di legge, è lo stesso meccanismo punitivo penale – per sua natura destinato ad operare in un futuro non sempre immediato – a rendere discutibile la presenza dei requisiti costituzionali della necessità ed urgenza. Discostandosi da una prassi tanto consolidata quanto opinabile, il governo ha adottato lo strumento del decreto legge solo in rapporto a quegli

interventi che si presentano ad un tempo modificativi di istituti già del tutto consolidati nel sistema e suscettibili di produrre realmente risultati immediati, dal giorno stesso dell'entrata in vigore.

Riguardo invece alle misure che si presentano più o meno marcatamente ma comunque innovative ed espressione di scelte politiche nuove, quali essenzialmente l'estensione della sospensione del processo agli adulti e l'introduzione della reclusione domiciliare, il governo ha scelto di presentare un disegno di legge.

Inoltre, la ministra della giustizia ha avuto modo di dichiarare come nei propositi del governo vi fosse anche l'idea di introdurre l'istituto della c.d. irrilevanza del fatto per particolare tenuità. Un istituto certamente tutt'altro che privo d'interesse, non solo in una prospettiva efficientistica di deflazione ma anche in una logica costituzionale e sistematica di *extrema ratio*. Ma che, a nostro avviso, ha sempre scontato una specie di contraddizione o sproporzione tra i limitati vantaggi pratici che è lecito attendersi e i problemi di principio nonché le difficoltà di formulazione che esso coinvolge. Così che si può senz'altro concordare con la scelta governativa di lasciare al parlamento l'adozione di un simile istituto, anche e forse soprattutto in ragione del fatto che in sede parlamentare pende un progetto di legge in argomento già ad uno stadio avanzato del relativo *iter*. Così che la scelta rinunciataria del governo suona anche come atto di rispetto nei confronti del parlamento.

3. Venendo ora al contenuto dei provvedimenti adottati il 16 dicembre scorso, occorre fare due premesse. Innanzitutto, al momento in cui scriviamo non sono ancora noti tutti i testi normativi, così che non è dato formulare osservazioni specifiche in considerazione anche dell'alto tasso di tecnicismo delle materie. In secondo luogo, occorre mantenere un atteggiamento comunque di prudente realismo nella consapevolezza che nessuno è dotato di poteri magici capaci di azzerare d'un colpo difficoltà che non sono solo risalenti ma anche diffuse al di là dei nostri confini. A quest'ultimo proposito, è bene sottolineare che, se è indubbia in Italia la drammaticità della forbice tra capienza "regolamentare" degli istituti penitenziari e popolazione carceraria presente, è altrettanto vero che il nostro tasso di carcerazione per centomila abitanti si attesta sostanzialmente sulla media europea ed è di gran lunga inferiore a quello ad esempio degli Usa. Il che, ovviamente, non deve far accantonare la progettazione di tutti quegli strumenti normativi che possano comunque contribuire a ridurre la popolazione carceraria, ma deve nello stesso tempo convincere che anche il programma di edilizia carceraria è una priorità nazionale, senza che ciò voglia significare adesione ad un'ideologia ottusamente repressiva. Al contrario, dimenticare quella priorità per motivi pur nobilmente ideologici significherebbe offrire ancora una volta un alibi alla politica naturalmente refrattaria ad "investire" nel carcere.

Piuttosto, nel valutare ed affrontare il dramma del sovraffollamento penitenziario sembra che sia rimasto forse un po' troppo nell'ombra un altro dato sul quale dunque si renderanno necessari futuri interventi strutturali. E cioè il fatto che su 67.428 detenuti presenti al 31 ottobre scorso ben 28.564 erano imputati, cioè il 42,3%, e di questi ben 14.639 in attesa di primo giudizio.

Ciò premesso, pare chiaro che il pilastro portante della “manovra” sia costituito dalla detenzione domiciliare, chiamata a sopportare il peso maggiore nel contenimento della popolazione carceraria. Con le avvertenze e le premesse di cui sopra, a noi pare che questa scelta meriti di essere condivisa. Quanto all’estensione dell’ambito applicativo della legge 199/2010 fino a 18 mesi di pena residua, la scelta è prudente e concerne un istituto che ha già dato buoni risultati (3.736 detenuti scarcerati fino al 31 ottobre scorso). Quanto alla previsione della reclusione domiciliare quale sanzione di generale sostituzione della detenzione per reati puniti fino a quattro anni, si tratta ovviamente della novità più rilevante ed anche coraggiosa. Per quanto ci concerne, da anni pensiamo che le grandi utopie sulle alternative al carcere siano destinate a trovare i loro angusti spazi di realistica praticabilità in pochissime specie sanzionatorie: una di queste, la principale, è appunto la detenzione domiciliare; poi forse un qualche spazio potrebbero avere anche le famose pene interdittive, anche se ovviamente solo in relazione ad alcuni determinati reati per i quali dovrebbero essere espressamente comminate a livello edittale specificamente nelle singole incriminazioni.

La detenzione domiciliare è, invece, adottabile senza bisogno di una revisione puntuale, una per una, delle norme incriminatrici, ma bensì una volta per tutte mediante una clausola generale di sostituzione che la rimette nelle mani del giudice di cognizione al momento della condanna. E non sarebbe nemmeno scandaloso, a nostro avviso, pensare se non ad un’obbligatorietà della detenzione domiciliare sotto una certa soglia di detenzione, almeno ad un generalizzato ricorso ad essa in assenza di controindicazioni specifiche. Senza poter entrare qui in dettagli di disciplina, pare invece che il disegno di legge si muova con maggiore cautela: lo farebbero pensare la previsione congiunta di una clausola di larga discrezionalità e l’ancoraggio al limite della pena edittale fino a quattro anni invece che ad una soglia di pena concreta. Comunque sia di ciò, qui interessa sottolineare il senso generale della scelta politica, che tutto sommato pare additare la via dell’introduzione di una nuova specie sanzionatoria destinata progressivamente a fare il suo ingresso nel catalogo delle pene principali a disposizione non solo più esclusivamente del giudice ma anche dello stesso legislatore.

I critici ad ogni costo, dimentichi dello stato in cui verso l’universo carcerario, lamenteranno, da un lato, la presunta resa dello Stato alla criminalità e, dall’altro, le difficoltà esecutive della detenzione domiciliare. La prima critica, più che trascurare l’indubbia portata afflittiva della reclusione in casa anche per colui che possa usufruire di sontuose dimore, dimentica il lungo processo storico di “addolcimento” delle pene insieme all’impossibilità di sbizzarrire la fantasia nell’invenzione di altre tipologie sanzionatorie. La seconda critica sembra riguardare più che altro quella quota – certo nient’affatto trascurabile – di condannati che non dispongono di un’abitazione in cui rimanere ristretti. In effetti, le altre difficoltà esecutive relative soprattutto al controllo non paiono insormontabili né sotto il profilo logistico né sotto quello finanziario. Anzi, a quest’ultimo proposito, la ministra della giustizia non ha escluso di prendere in esame, compatibilmente con i relativi costi di gestione, sistemi elettronici di controllo a distanza.

4. Una dose di particolare realismo deve accompagnare le attese riposte negli interventi concernenti la sospensione del processo con messa in prova per gli adulti e la delega per la depenalizzazione dei reati minori. Sia chiaro: entrambe le soluzioni corrispondono univocamente a quella prospettiva di razionalizzazione della politica criminale che da molto tempo era assente dalla scena italiana. Il problema è un altro, e cioè che entrambe le opzioni incontrano consolidati limiti strutturali di sistema che ne condizioneranno verosimilmente l'ampiezza di risultati.

La sospensione del processo con messa alla prova rappresenta un segnale di encomiabile attenzione alle esigenze di risocializzazione del soggetto, che in qualche modo lega la brutta necessità di alleggerire i carichi della giustizia con il positivo impegno nei confronti delle persone. In questa logica, sicuramente importante è aver incardinato la messa in prova sul momento della "riparazione" delle conseguenze del reato. Ma non meno importante sarebbe dare il dovuto spazio all'azione di sostegno all'imputato da parte dei servizi sociali: sennonché diciamo "sarebbe" poiché, data la generale condizione di ristrettezze in cui versano questi servizi e la più generale condizione di difficoltà economica, non è lecito farsi grandi illusioni sulle possibilità di un largo ricorso a quest'istituto una volta che sia esteso agli adulti.

Quanto alla depenalizzazione, si tratta anche qui di una linea d'intervento ben nota, per nulla nuova ma sicuramente condivisibile soprattutto in una premessa costituzionalmente fondata di un diritto penale, non tanto "minimo", quanto di *ultima ratio*. Ciò detto, è vero però che, anche a non voler condividere *in toto* l'opinione di chi ritiene che si sia ormai raschiato quasi il fondo del barile, le necessarie esclusioni previste dal disegno di legge (edilizia, ambiente, sicurezza, alimenti e bevande, ecc.) ridurranno percentualmente a poca cosa gli effetti deflattivi della manovra. Ma comunque ben vengano perché, come si dice volgarmente, 'tutto fa brodo'. Il punto è però un altro, e certo non è nuovo. Posta la questione su un piano non già di principio ma puramente e brutalmente pratico-economico, il problema è quello dei 'vasi comunicanti'. Il travaso di materia dall'area del 'penale' e della corrispondente giurisdizione a quella dell'illecito amministrativo e delle corrispondenti autorità, affinché non si risolva una perdita secca di tutela, presuppone almeno un paio di condizioni strutturali di non facile realizzazione. In primo luogo, proprio perché di travaso si tratta, all'alleggerimento sul fianco penalistico corrisponde un aggravio su quello amministrativo e dunque implica da questo lato l'esistenza di mezzi personali ed organizzativi sufficienti a fronteggiare l'incremento del volume di affari. In secondo luogo, le autorità amministrative cui verrà attribuita la competenza degli illeciti depenalizzati debbono presentare un grado di indipendenza ed imparzialità tale da assicurare insieme effettività della tutela e garanzia nei confronti del colpevole.

5. I segni di svolta palesemente presenti nel pacchetto ora approvato dal governo lasciano infine intravedere orizzonti più ampi di grande interesse.

Nella sua parte più strettamente sanzionatoria, la manovra in atto pone le premesse per un intervento di più largo raggio che diventa sempre più urgente e per il quale forse stanno maturando i tempi. Il potenziamento della detenzione domiciliare, infatti, specie nella sua forma di pena irrogabile già in sede di cognizione, sottopone ad

ulteriore stress il già disintegrato sistema sanzionatorio, nei suoi due segmenti cognitivo ed esecutivo. Conosciamo bene l'ineccepibile posizione teorica di chi male giudicherebbe un intervento riformatore del codice che attingesse quest'ultimo solo nella sua parte sanzionatoria. Ma, fuori della realtà essendo tuttora una riforma organica di tutta la parte generale e di quella speciale, indilazionabile è invece mettere ordine nel sistema sanzionatorio, proprio secondo il modello d'intervento anticipato settorialmente dalla recente manovra. Non può sfuggire, al riguardo, un accenno della ministra della giustizia ad una necessaria revisione financo delle cornici edittali delle pene che tenga conto della (mutata) sensibilità dei cittadini: un intervento vasto come spettro di operatività ma che non si sobbarcherebbe l'arduo compito di revisione delle fattispecie. In un quadro siffatto ben si potrebbe ipotizzare un riordino del catalogo delle pene principali, che dia spazio a qualche limitata nuova specie sanzionatoria e che faccia giustizia delle tante insufficienze ed assurdità attualmente esistenti nell'incongrua sovrapposizione tra istituti sanzionatori della cognizione ed istituti dell'esecuzione. Forse una siffatta ipotesi può lasciare insoddisfatti i senz'altro nobili intenti dei perfezionisti vagheggianti l'armonia di un codice tutto nuovo. Ma val la pena ricordare che non di rado il meglio è nemico del bene, e che comunque questa è la strada su cui si è posta l'attuale politica criminale ritrovando una buona dose di razionalità. Ed interromperla sarebbe un peccato.

Da ultimo, merita sicuramente un cenno la redazione di una "Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti", in cui saranno definiti i reciproci e anche minuti rapporti di vita quotidiana tra la persona detenuta e l'amministrazione penitenziaria. Probabilmente, non si tratterà di una rivoluzione rispetto a quanto già oggi stabilito nella legge e nel regolamento penitenziari. Tuttavia, la Carta dei diritti e dei doveri del detenuto potrà innanzitutto porre fine all'umiliante prassi delle c.d. "domandine", in base alla quale per ogni cosa ancorché non prevista dalla disciplina penitenziaria il detenuto deve fare domanda alla direzione dell'istituto. Ma soprattutto l'idea della Carta ci pare un segnale di un atteggiamento ideale opposto a quello che si suole esprimere nel "buttare la chiave" e che aveva cominciato a serpeggiare più o meno inconfessato nel nostro mondo politico. Senza voler arrivare a parlare di una consapevolezza politica che il crimine, oltre ad essere un fatto individuale, è anche un fenomeno sociale rispetto al quale la società e lo Stato che l'impersona debbono sentirsi impegnati positivamente con una loro componente di "responsabilità", la Carta esprime tuttavia qualcosa di profondamente civile. E cioè un atteggiamento di reciproca lealtà su cui fondare il delicatissimo rapporto punitivo tra cittadino detenuto e Stato-amministrazione penitenziaria. Lo Stato deve per primo dare prova di lealtà chiarendo diritti e doveri reciproci, premessa indispensabile per esigere altrettanta lealtà in un rapporto di rispettivo "riconoscimento" e non già di arbitrario annientamento e conseguente disconoscimento dell'altro. Questo è l'atteggiamento ideale indispensabile per riconoscere dignità alla persona del condannato garantendo nello stesso tempo la dignità dello Stato. E con questo il discorso torna alle sue battute iniziali, e può dunque concludersi qui.