

*di Riccardo Polidoro e Gianpaolo Catanzariti**

Guida al Diritto - Il Sole 24 ore, 17 luglio 2019

La legge 26 luglio 1975 n. 354 - ordinamento penitenziario - ha rappresentato, da un punto di vista normativo, il passaggio dal sistema esclusivamente punitivo a quello anche "rieducativo". Dopo 27 anni venivano recepiti i principi costituzionali, ma l'assenza di una preparazione culturale a comprendere tale cambiamento è stata fatale per la concreta realizzazione della metamorfosi.

Ancora oggi, a 44 anni da quella data storica per l'esecuzione penale in Italia, ci sono norme che non trovano applicazione ovvero sono state stravolte da altre disposizioni e prassi dovute alla continua emergenza e/o alla cronica mancanza di risorse. Dopo la sentenza "pilota" della Cedu dell'8 gennaio 2013, che ha condannato l'Italia per trattamenti inumani e degradanti, il nostro Paese è stato costretto a "pensare" a una nuova riforma del regime detentivo.

Ma la delega al Governo, che pur aveva trovato totale attuazione nel lavoro delle commissioni ministeriali, è stata solo in minima parte rispettata con il venir meno di elementi fondamentali quali l'eliminazione degli automatismi, la facilitazione all'accesso alle misure alternative e il diritto all'affettività.

Il 2018 doveva essere un altro "anno storico" per il sistema delle carceri italiane. Ha, invece, visto affermarsi principi che credevamo ormai non più pronunciabili, come "marcire in carcere", in nome di una visione di "certezza della pena" che non trova alcun fondamento, né logico, né giuridico. La "certezza" non può essere solo riferita alla quantità, ma anche alla "qualità" e il detenuto ha diritto a una condanna che consista in una privazione della libertà, nel rispetto dei

principi costituzionali e delle norme dell'ordinamento penitenziario. Privazione della libertà che si realizza non solo con il carcere - l'articolo 27 della Costituzione, infatti, fa riferimento a "le pene..." non alla "pena" - ma anche attraverso altre modalità esecutive, la cui durata viene stabilita dal giudice al momento della condanna, con un enorme potere discrezionale che, invece, nell'affossare la riforma, si è voluto togliere al magistrato di sorveglianza costretto a rispettare automatismi e preclusioni.

Il ministro della Giustizia e il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, nelle loro linee programmatiche per il 2019, hanno chiaramente affermato che la strada da seguire è quella di più carcere, meno misure alternative, in contrasto con quanto l'Europa ci aveva chiesto e con i principi indicati nella Legge Delega.

Un presente e un futuro per l'esecuzione penale che riporta al Regolamento del 1931, che stabiliva una rigida separazione tra il mondo penitenziario e la realtà esterna e concepiva il carcere come istituzione chiusa.

E se con la "mano sinistra" il Governo ha deciso di sminuire la portata della Legge delega di riforma dell'ordinamento penitenziario varata nella precedente legislatura, con la "mano destra" ha introdotto nuove ostacoli della pena (cosiddetta Spazza-corrotti) e l'inasprimento irrazionale delle sanzioni penali (voto di scambio, decreto sicurezza e decreto sicurezza bis). Con il recentissimo Decreto Legge 14 giugno 2019, n. 53, tristemente noto come "decreto sicurezza bis", le serrate critiche della dottrina, già espresse in merito al primo decreto sicurezza (DI 4 ottobre 2018 n. 113), appaiono ancor più evidenti non solo in punto di disorganicità, ma, soprattutto, in punto di "necessità e urgenza" se è vero che, per bocca dello stesso ministro dell'Interno, in questi ultimi mesi si starebbe assistendo a una drastica riduzione dei reati. Desta particolare perplessità l'intenzione ("salve le sanzioni penali quando il fatto costituisca reato") d'irrogare, in maniera congiunta, nelle ipotesi di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - articolo 12 del Dlgs 286/1998, cosiddetto Tu sull'immigrazione - le sanzioni amministrative di recente introdotte e le sanzioni penali originariamente previste, in violazione del principio del ne bis in idem che, più volte, la Cedu ha inteso rammentare specie in presenza di sanzioni amministrative, che, per quanto pecuniarie, appaiono per la loro sproporzione particolarmente onerose e afflittive al pari di una sanzione penale, con una inammissibile duplicazione sanzionatoria.

Quanto, invece, alle disposizioni finalizzate al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, si registra l'ennesimo inasprimento del sistema sanzionatorio in presenza di manifestazioni pubbliche e di piazza, ampliando il solco emergenziale tracciato dalla famigerata Legge Reale. Si prevede l'aumento di pena per coloro che, utilizzando caschi protettivi o altri

mezzi, rendono difficoltoso (termine evidentemente generico) il riconoscimento personale nelle manifestazioni di piazza. Si introduce una nuova fattispecie delittuosa, con pena fino a quattro anni, per chi, in occasione delle manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lanci o utilizzi illegittimamente "razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere".

Si introduce l'ennesimo inasprimento sanzionatorio, attraverso l'introduzione di specifiche aggravanti o attraverso la creazione di fattispecie autonome aggravate, delle disposizioni del codice penale per fatti-reato commessi in occasione di manifestazioni pubbliche o aperte al pubblico (violenza, minaccia, resistenza a pubblico ufficiale o a corpo politico, amministrativo o giudiziario, interruzione di ufficio o pubblico servizio, danneggiamento). Il leit-motiv delle disposizioni in questione appare sempre più il desiderio, peraltro non celato, dell'esercizio della forza brutale in occasioni di aperte manifestazioni di dissenso. Un giro di vite pericoloso che, speriamo davvero, non apra le porte a un decreto sicurezza ter, sfruttando l'ennesima insofferenza provocata nel chiuso delle nostre carceri o all'aperto, in una piazza affollata di manifestanti.

L'aria che si respira dentro e fuori il carcere è pesante e soffia un vento che rischia di portare via le pagine della nostra Costituzione. La Riforma dell'ordinamento penitenziario non vi è stata, per le stesse ragioni per cui quell'atto innovativo e, finalmente, costituzionalmente orientato che fu la Legge del 1975 non ha trovato completa applicazione.

Occorre una "rivoluzione culturale" che faccia comprendere il "senso" della pena e l'importanza di un percorso punitivo-rieducativo che offra al condannato la possibilità del reinserimento sociale. Innanzitutto "educare" l'opinione pubblica promuovendo la conoscenza della Costituzione, anche attraverso una campagna istituzionale, cosiddetta "pubblicità progresso", che sfrutti tutti i canali di comunicazione.

Promuovere il lavoro dei condannati dentro e fuori le mura, con una mentalità manageriale che possa sfruttare le enormi potenzialità che offre il mondo penitenziario. Il "Carcere-Impresa" avrebbe diverse finalità: responsabilizzerebbe il condannato, diventato protagonista di un percorso trattamentale i cui risultati sono immediatamente tangibili; consentirebbe la formazione lavorativa spendibile al momento del fine pena; produrrebbe risorse economiche per l'amministrazione penitenziaria.

La pena, limitata alla perdita o alla riduzione della libertà, sarebbe effettivamente propedeutica al reinserimento sociale. Tutto ciò presuppone l'istituzione di una figura, all'interno dell'amministrazione penitenziaria, che abbia capacità imprenditoriali. Da sempre, invece, a capo del Dipartimento, come delle stesse direzioni, vi è un magistrato, spesso proveniente dall'ufficio di procura, che, per storia professionale e cultura, non ha la possibilità di amministrare, nel migliore dei modi, un mondo così complesso ed eterogeneo come quello penitenziario. Per una pena scontata nel rispetto della Costituzione, l'Unione Camere Penali Italiane si è astenuta dalle udienze e da ogni attività giudiziaria lo scorso 9 luglio, con una manifestazione nazionale a Napoli.

**Avvocati e responsabili dell'Osservatorio Carcere dell'Unione camere penali italiane*