



Università di Bologna

DIPARTIMENTO
DI SCIENZE GIURIDICHE
"A. CICU"

SCUOLA
DI
GIURISPRUDENZA

Seminario "Lavori in corso"



LA QUESTIONE PENITENZIARIA OGGI TRA DECRETI LEGISLATIVI E PRASSI AMMINISTRATIVE

Coordina:

GAETANO INSOLERA, Università di Bologna

Ne discutono:

DAVIDE BERTACCINI, Università di Bologna

DESI BRUNO, Foro di Bologna

ANTONIO IANNIELLO, Garante dei detenuti, Comune di Bologna

MARTEDÌ 16 APRILE 2019, ORE 17-19
AULA G - VIA ANDREATTA 8 - BOLOGNA

La questione penitenziaria oggi Tra decreti legislativi e prassi amministrative

Ad ottobre 2018 l'attuale Governo ha licenziato la versione definitiva della "riforma dell'ordinamento penitenziario".

Il precedente Ministro della Giustizia, sotto la forte pressione della condanna europea per il sovraffollamento carcerario, aveva promosso un composito disegno di legge di iniziativa governativa, datato 23 dicembre 2014 e intitolato *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena*, avviando in parallelo il lavoro dei Tavoli tematici degli Stati generali dell'esecuzione penale, istituiti con decreto dell'8 maggio 2015, per orientare la definizione dei principi e dei contenuti del processo di delega in materia penitenziaria. Dopo due anni e mezzo dalla sua presentazione, quel disegno di legge veniva approvato con l. 23 giugno 2017, n. 103 (*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*) e per l'attuazione della relativa delega penitenziaria lo stesso Ministro nominava tre Commissioni di studio sui decreti legislativi, di cui al decreto del 17 luglio 2017, che elaborarono lo schema dei contenuti dei decreti delegati, presentati nel corso di tale legislatura.

Il percorso legislativo che ne è seguito è stato altrettanto lungo e complicato, dopo due testi proposti su cui lo scorso Governo aveva raccolto i pareri resi dall'allora Parlamento, ma non li aveva concretamente emanati prima della fine della legislatura, mentre il Governo attuale è ricorso alla proroga per esercitare la delega dopo la scadenza del termine, grazie alla quale ha completato il processo di emanazione dei decreti legislativi che sono oggi definitivamente vigenti.

Il significato complessivo dell'intera vicenda si può cogliere in queste due contrapposte dichiarazioni ufficiali. Il precedente Ministro proponente, sotto la forte pressione della condanna europea per il sovraffollamento carcerario, aveva inteso agire, secondo le sue parole, per "rendere il più possibile concreto il principio rieducativo, riempiendo di senso e di contenuti il tempo della pena, nell'ottica del recupero e del reinserimento sociale del condannato". L'attuale Governo delegato, rifacendosi al tenore negativo dei pareri resi dalle nuove Commissioni competenti sulla versione anteriore degli strumenti attuativi, ha invece giustificato la "scelta di mancata attuazione della delega nella parte complessivamente volta alla facilitazione dell'accesso alle misure alternative e alla eliminazione di automatismi preclusivi" (art. 1, c. 85, lett. b, c ed e, l. 103/2017) e ha pertanto vantato l'elaborazione di un "testo diverso, nelle opzioni di fondo, rispetto al precedente, con conseguente superamento dell'assetto complessivo della riforma".

Messe da parte le legittime aspettative che la mancata riforma aveva sollevato in particolare presso la popolazione detenuta, agli osservatori interessati alla questione penitenziaria non resta quindi che fare i conti con la misera concretezza della giunta novella, più che per ciò che era o che poteva essere, piuttosto per ciò che è e che potrà essere il nuovo corpo della disciplina penitenziaria nel nostro paese.

Dei tre decreti legislativi, pubblicati il 26 ottobre 2018 e datati 2 ottobre 2018, nn. 121, 123 e 124, ci si propone di discutere in modo disincantato sulle nuove previsioni della disciplina sostanzialistica dell'esecuzione penitenziaria nei confronti dei ristretti adulti, con particolare riguardo alle più significative innovazioni sulla vita penitenziaria e sul lavoro penitenziario. L'analisi critica dovrà essere condotta sia in relazione al rapporto tra la legge delega e i decreti delegati, così come tra questi ultimi e le prassi penitenziarie.

Della legge delega vanno necessariamente considerati tre limiti importanti. Il primo, più trasversale, è quello della genericità, che origina dalla mancanza di un chiaro e coraggioso disegno riformistico e apre a possibili soluzioni attuative tra loro divergenti e incoerenti rispetto ai principi costituzionali e ordinamentali in materia sanzionatoria ed esecutiva. Il secondo limite, di sistema, è quello dell'equivocità, che è rinvenibile ad esempio nell'aver rinnovato talune preclusioni oggettive all'accesso alle misure alternative e agli istituti trattamentali, come nell'aver elevato la partecipazione gratuita a progetti di pubblica utilità al rango di elemento del trattamento al pari della prestazione retribuita a titolo di lavoro penitenziario. Infine, il terzo limite, di prospettiva, è quello della lacunosità, a partire dal non aver affrontato tra le altre le questioni fondamentali dell'ergastolo ostativo, del regime sospensivo speciale, dell'infermità psichica e dell'affettività.

Nei decreti delegati vanno attentamente indagati due profili problematici. Il primo, di metodo, è quello dell'aver scelto non soltanto di dare attuazione comunque parziale e sovente contraria allo spirito autentico degli specifici principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega, come sulla dignità umana e sul lavoro penitenziario, ma addirittura di prevedere norme che rinviino a taluni principi e criteri direttivi non richiamati come attuati nei decreti delegati, come sulla riparazione e sull'affettività. Il secondo vizio, di contenuto, è quello di aver sovente compromesso la portata innovativa delle modifiche introdotte, mediante delle clausole di salvaguardia a vantaggio dell'amministrazione penitenziaria, che finiscono per negare non solo la concreta attuazione, ma già l'astratta configurazione dei diritti dei ristretti, con buona pace dell'eventuale sindacato della magistratura di sorveglianza.

Le scelte operate dal legislatore delegato, tanto nelle ablazioni e negli sviamenti rispetto alle indicazioni della legge delega, quanto nel circoscrivere e nel depotenziare i contenuti delle innovazioni degli originari decreti legislativi proposti, disegnano il regresso a una portata retributiva-generalpreventiva della pena, in cui domina la pratica afflittiva e deterrente della privazione di libertà, nella forma dell'esecuzione da scontare in carcere. A questo ritorno al passato è peraltro integrata, ed è forse la novità più significativa da leggere in controtela nella trama del cambiamento, una curvatura riparativa della sanzione detentiva, che viene piegata alla soddisfazione collettiva del bisogno di rassicurazione, per mezzo delle prestazioni gratuite di pubblica utilità. Il trattamento risocializzante, più che venir realmente orientato al principio rieducativo, risulta così rivisto in chiave di modesta umanizzazione della vita penitenziaria, che invece di favorire l'istanza emancipatoria e solidaristica attraverso l'incentivazione dei percorsi di recupero e di inclusione nella società, rinforza la pretesa giustizialista e punitiva propria del mantenimento delle forme di degradazione e di subordinazione del carcere.

Abbandonata la via maestra della facilitazione del ricorso alle alternative alla detenzione, così come dell'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o ritardano l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari (cui anzi il nuovo Parlamento ha aggiunto nuove preclusioni, con riferimento al divieto di concessione dei benefici per i delitti contro la pubblica amministrazione), il prossimo destino delle nuove previsioni rimane ancora affidato alle prassi burocratiche dell'amministrazione penitenziaria, assai più che alle tutele giurisdizionali della magistratura di sorveglianza.

SCHEDA DI DAVIDE BERTACCINI