

Evitiamo di perpetuare gli errori del passato, e affrontiamo finalmente le emergenze reali della giustizia penale

Intervista

Come valuta gli interventi urgenti per fronteggiare la c.d. emergenza carceraria, in parte già attuati con il d.l. 211/2011 dello scorso 22 dicembre e in parte preannunciati quali oggetto di un futuro d.d.l.? Quali altri interventi sarebbero a Suo avviso necessari e/o opportuni in questo settore?

In una intervista del 30 dicembre 2011 al Corriere della Sera il Ministro Severino ha preannunciato altresì interventi urgenti in materia di corruzione (anche privata) e abuso d'ufficio. Quale è la Sua opinione in proposito?

Quali sono, a Suo avviso, le ulteriori 'emergenze' della giustizia penale che potrebbero essere realisticamente affrontate nel breve spazio residuo della legislatura, tenendo conto anche dei vincoli di bilancio che necessariamente condizioneranno qualsiasi possibile riforma?

La risposta ai quesiti proposti rischierebbe di apparire eccessivamente generica, o addirittura fuorviante, qualora si prescindesse dall'amara constatazione che disfunzioni, contraddittorietà e inefficienza complessiva del sistema di giustizia penale nel nostro Paese sono pervenuti a un livello mai raggiunto nella storia repubblicana. Più che il giudizio su determinate iniziative del Governo, mi sembra importante porre alcuni problemi di metodo, utili a evitare i tanti errori del passato.

Alcuni mali vengono infatti da molto lontano. Ma la situazione è sicuramente precipitata nell'ultimo decennio, quando alla cronica assenza di una *politica criminale* degna di questo nome, si è sommata una produzione legislativa i cui contenuti, nella migliore delle ipotesi, appaiono sorretti da un'esclusiva finalità di scambio tra promesse di sicurezza e consenso elettorale e, nella peggiore, dall'aperto perseguimento di interessi particolari.

L'alluvionale produzione legislativa dei trent'anni precedenti – originata da spinte contraddittorie e quasi sempre partorita sull'onda di reali o presunte "emergenze criminali" – aveva, già da tempo, reso il nostro ordinamento penale simile a un mostro senza testa, o a più teste: giacché, dal punto di vista dei principi ispiratori, esso appare privo, ogni giorno di più, di un ruolo e di un'identità ben definita. Le tecniche della produzione normativa, contrassegnata dal continuo ricorso allo strumento del decreto legge e alla mannaia del voto di fiducia, con la connessa tecnica dei c.d. *maxi emendamenti* – irti di rinvii ad altre leggi, di abrogazioni parziali, del confuso rimaneggiamento di testi normativi – hanno pesantemente contribuito a rendere pressoché illeggibile l'ordinamento. Forse la complessità della società contemporanea ha reso utopico l'auspicio di Beccaria, che le leggi penali fossero scritte in una lingua «non straniera al popolo», anzi «in una lingua che formi di un libro solenne e pubblico uno quasi privato e domestico», così da realizzare senza eccezioni «l'assioma generale» che «ogni cittadino deve sapere quando sia reo e quando sia innocente». Ma siamo ormai a un punto in cui anche il più navigato degli azzecagarbugli faticherebbe a orientarsi!

Negli ultimi anni, peraltro, l'evoluzione legislativa ha reso sempre più manifesta una intollerabile deriva autoritaria del sistema penale. Creando in forza di legge disegualanze del tutto irragionevoli – da un lato con le leggi *ad personam*, dall'altro con i furori repressivi dei vari “pacchetti-sicurezza”, diretti essenzialmente a colpire l'universo dell'emarginazione sociale – il legislatore si è posto definitivamente in rotta di collisione con l'ordinamento costituzionale.

La giustizia penale è diffusamente percepita come inefficiente e, al tempo stesso, intollerabilmente diseguale nell'applicazione: e ciò mentre la forma di devianza più insidiosa per la compagine sociale, e cioè la diffusa illegalità dei comportamenti dei pubblici amministratori e dei detentori del potere economico e finanziario – mai così apertamente denunciata, e posta continuamente sotto gli occhi della pubblica opinione – resta, ciononostante, per la gran parte impunita. La credibilità dell'apparato giudiziario – tragicamente a corto di risorse umane e organizzative – si avvia così anch'essa a pervenire ai suoi minimi storici. Né, in verità, la magistratura sembra sufficientemente immunizzata contro la tentazione della supplenza, che si concreta, talora, in iniziative tanto velleitarie quanto reclamizzate (anche attraverso un uso sconsiderato della violazione del segreto d'ufficio e il frequente ricorso, spesso discutibile, alla carcerazione preventiva): sicché alla politica-spettacolo rischia di contrapporsi, con effetti altrettanto negativi, la giustizia-spettacolo.

Di fronte a un quadro del genere, è lecito chiedersi, addirittura, se sia possibile risalire la china. Non è certo per caso, del resto, che la cultura penalistica, già da molti anni, viva con crescente disincanto la prospettiva di un impegno per la riforma, oscillando tra scetticismo e utopia, tra garantismo e tentazioni repressive, tra la rivendicazione più o meno convinta del primato del *Kernstrafrecht* e la presa d'atto del superamento della centralità dei codici, di fronte alla realtà di sottosistemi normativi, e di connessi circuiti giudiziari, che affermano di fatto la loro prevalenza.

Certo è che la riforma costituisce un lavoro di lunga lena, che richiederebbe livelli di coesione sociale e di consenso politico, per il momento solo futuribili.

Che fare, dunque, nell'immediato, senza contraddire il futuribile?

E' necessario, in primo luogo, non perpetuare gli errori del passato, recente e meno recente. Si prenda atto, una buona volta, che escogitare nuove fattispecie (magari al limite della legittimità costituzionale), aumentare minimi o massimi edittali, o configurare improbabili circostanze aggravanti, non incide più di tanto su fenomeni di devianza che dipendono da fattori socio-economici, culturali o ambientali, che tuttavia non vengono rimossi. Non è mai troppo tardi per convincersi che il contenimento della microcriminalità non può essere affidato all'inasprimento della repressione, ma richiede prima di ogni cosa una migliore organizzazione del controllo del territorio; né ci vuole molto a capire che le infiltrazioni mafiose nelle attività economiche legali possono essere efficacemente contrastate solo affinando il regime dei controlli, accrescendo la trasparenza delle procedure, incrementando le tecniche di contrasto al riciclaggio, e così via.

Ciò che occorre, allora, da subito, è un rovesciamento di prospettiva, evitando da qui in avanti di scaricare, *sic et simpliciter*, sul sistema giustizia le reali o supposte emergenze; concentrandosi, viceversa, sulle più gravi emergenze della giustizia penale, che consistono, per unanime giudizio: a) nell'intollerabile sovraffollamento delle carceri; b) nell'elevatissimo numero dei procedimenti pendenti; c) nell'eccessiva durata dei procedimenti stessi.

Si tratta, con ogni evidenza, di fenomeni reciprocamente interdipendenti. Il primo di essi, tuttavia, può essere affrontato *anche* indipendentemente dagli altri due: ed è ciò che è stato fatto appunto con il d.l. 211/2011 e con altri provvedimenti successivi, già attuati o in via di attuazione. Su di essi mi pare, perciò, che si debba dare un giudizio positivo, pur nella scontata limitatezza degli effetti, proprio perché non mi sembrano contraddire, né in via di principio, né nella concretezza dei risultati immediati, le prospettive di ammodernamento del sistema.

Resto perplesso, invece, di fronte all'ipotesi di un eventuale provvedimento di amnistia, pur essendo consapevole che, oltre a determinare un più massiccio esodo di detenuti, un provvedimento del genere influirebbe altresì sul numero dei procedimenti pendenti. Mi domando se ulteriori passi avanti nel processo di riduzione dell'area della rilevanza penale (e l'ulteriore riduzione, all'interno di questa, dell'area coperta dalla pena detentiva) non possa conseguire risultati anche migliori. Né si può non tener conto del fatto che un'elevata percentuale di detenuti va ascritta all'area dell'emarginazione sociale – in particolare immigrati e tossicodipendenti – e che ciò non può non significare che occorre un serio ripensamento della normativa penale che li coinvolge: ciò potrebbe condurre ad effetti decisamente migliorativi della condizione carceraria.

E' ovvio, del resto, che depenalizzare significa (anche) ridurre il numero dei procedimenti pendenti; ma si potrebbero trarre vantaggi anche da forme di estinzione del procedimento penale, legate all'irrilevanza del fatto; ovvero, per reati di lieve e media gravità, a seguito dell'integrale risarcimento del danno o del ripristino della situazione antecedente: in materia ambientale, questo percorso potrebbe rivelarsi estremamente proficuo.

Il resto dovrebbe venire da interventi sull'*organizzazione* del sistema di giustizia penale: il che vuol dire revisione delle circoscrizioni giudiziarie, allocazione appropriata delle risorse ed esportazione delle metodologie di lavoro, sperimentate con successo in alcune sedi giudiziarie, non delle minori, che pure esistono e che, dove applicate, hanno significativamente ridotto il numero dei procedimenti pendenti.

Non mi soffermo sulla materia propriamente processuale; ma è certo che anche qui si possa utilmente operare, ad esempio sul terreno delle notifiche, sulla disciplina delle impugnazioni, ecc.

Del tutto scontata, invece, la risposta alle enunciazioni del Ministro Severino in materia di corruzione. Sono personalmente favorevole all'introduzione di un reato che per comodità chiameremo di "infedeltà patrimoniale", destinato a reprimere (anche) la corruzione "privata". In ogni caso, troverei incomprensibile che il nuovo esecutivo non desse impulso all'iter delle proposte legislative – una delle quali addirittura di fonte governativa – costituenti, per altro, tardiva attuazione di Convenzioni internazionali (Convenzione OCSE del 1997, ratificata dal nostro Paese nel 2000; convenzioni penale e civile del Consiglio d'Europa del 27 gennaio e del 4 novembre 1998, mai ratificate). In questo settore, la riformulazione di alcune fattispecie, ivi compreso l'abuso di ufficio, è effettivamente utile e urgente e può essere proficuamente collegata a scelte moralizzatrici dell'attività politica, che vi si connettono.