

# La politica penale delle interpolazioni\*

Osservazioni a margine del disegno di legge n. 2067 testo unificato

## *The Criminal Policy of Interpolations\**

*Remarks on Bill n. 2067, Unified Text*

MARCO PELISSERO

*Ordinario di diritto penale presso l'Università degli Studi di Genova*

RIFORME PENALI, SISTEMA SANZIONATORIO

CRIMINAL LAW REFORM, SANCTIONS SYSTEM

### ABSTRACT

Il disegno di legge n. 2067 interviene in modo disomogeneo su diversi ed importanti settori del sistema penale; contiene anche alcune disposizioni di legge delega che si caratterizzano per l'assenza di criteri direttivi sufficientemente determinati che imporranno al Governo di effettuare le vere scelte di politica criminale. A monte, manca un chiaro disegno di riforma del sistema sanzionatorio.

Bill n. 2067 proposes various uneven amendments to different and important sectors of the criminal justice system; it also contains some enabling acts characterized by the absence of sufficiently defined criteria, which will require the Government to make true criminal policy decisions. More generally, there is no clear design for the reform of the penalty system.

\* Intervento al Convegno *La riforma del sistema penale*, tenutosi il 23 maggio 2016 presso il Senato della Repubblica e promosso dal Sen. Prof. Nico D'Ascola, Presidente della Commissione Giustizia del Senato.

## SOMMARIO

1. Il testo unificato: confluenza di diversi disegni di legge. – 2. Le condotte riparatorie. – 3. La politica degli aumenti di pena. – 4. La prescrizione del reato. – 5. L'ampliamento dei reati procedibili a querela. – 6. La delega sulla riforma delle misure di sicurezza. – 7. La delega sulla riforma dell'ordinamento penitenziario. – 8. La riserva di codice. – 9. Alcune considerazioni conclusive.

## 1.

**Il testo unificato: confluenza di diversi disegni di legge.**

È attualmente all'esame della Commissione giustizia del Senato un testo unificato che prevede plurimi interventi sul sistema penale e sulle norme processuali, unificando una pluralità di disegni di legge (nn. 2067, 2032, 176, 209, 286, 299, 381, 382, 384, 385, 386, 387, 389, 468, 581, 597, 609, 614, 700, 1008, 1456, 1587, 1681, 1682, 1683, 1684, 1905, 1921, 2295, 1844, 709, 708, 1113, 1693, 1713, 1824, 2103). Quanto alle disposizioni di diritto penale sostanziale, nel testo sono confluite anche le norme sulla prescrizione, già approvate dalla Camera (disegno di legge n. 1844), e sulle quali si è concentrato il dibattito politico e mediatico, anche se l'interesse per le novità che si prospettano va ben al di là di questa proposta di modifica, pur fondamentale. Prima di sviluppare alcune considerazioni conclusive sul senso complessivo del testo unificato, è necessario considerare più in specifico gli ambiti sui quali interviene. I settori del sistema penale toccati sono diversi ed eterogenei e il testo in parte contiene norme di immediata applicazione, in parte si presenta come disegno di legge delega che richiederà i decreti legislativi di attuazione: le due tecniche di intervento si giustificano per il diverso grado di complessità nei plurimi settori interessati, anche se le soluzioni adottate non sempre, come vedremo, sono convincenti.

## 2.

**Le condotte riparatorie.**

L'art. 1 prevede di introdurre all'art. 162-*ter* c.p. l'estinzione del reato a seguito di condotte riparatorie. La causa estintiva si applica esclusivamente ai reati procedibili a querela soggetta a remissione (in tal modo ne è esclusa l'applicazione rispetto all'art. 609-*bis* c.p. per il quale la querela è irretrattabile). L'estinzione del reato segue all'intera riparazione del danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento del danno e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato (a riguardo sarebbe opportuno esplicitare che vanno prese in considerazione le conseguenze "eliminabili" da parte del contravventore, analogamente a quanto prevede l'art. 162-*bis* c.p.). Il risarcimento può essere sostituito dall'offerta reale (ai sensi degli artt. 1208 e seg. c.c.), formulata dall'imputato e non accettata dalla persona offesa, ove il giudice riconosca la congruità della somma offerta a tale titolo. Le condotte riparatorie vanno tenute entro il termine massimo di dichiarazione di apertura del dibattimento, salvo che il giudice conceda un termine (v. art. 162-*ter*, comma 2 c.p.). L'estinzione del reato è dichiarata all'esito delle condotte riparatorie.

Si tratta di una disposizione del tutto condivisibile, che si muove nella direzione del potenziamento dello strumento deflattivo delle condotte riparatorie, in una prospettiva che valorizza sia le potenzialità intrinsecamente sanzionatorie del risarcimento del danno sia i nuovi percorsi della giustizia riparativa (ai quali – come vedremo – la legge delega dà spazio anche in sede di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario).

In particolare, la disposizione riprende il progetto di depenalizzazione elaborato nel 2013 dalla Commissione Fiorella e come questo sconta il limite dell'ambito di applicazione eccessivamente ristretto. Il fatto che sia riferibile ai soli delitti punibili a querela depotenzia la novità, in quanto al medesimo risultato si giunge in caso di remissione della querela, che ordinariamente segue proprio al risarcimento del danno in favore della persona offesa. Il nuovo art. 162-*ter* c.p. diverrebbe allora lo strumento con il quale il giudice può superare l'eventuale persistenza della volontà punitiva del querelante, pur in presenza di condotte idonee a reintegrare l'offesa, in termini di risarcimento e di eliminazione delle conseguenze del reato. A differenza di quanto dispone l'art. 35 d.lgs. n. 274/2000, che per i reati attribuiti alla competenza del giudice di pace prevede che la causa di estinzione del reato a seguito di condotte risarcitorie e

riparatorie operi a seguito della valutazione giudiziale circa l'idoneità delle stesse a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e di prevenzione, l'art. 162-ter presenta condizioni di applicazione "oggettivizzate" nelle condotte riparatorie: la norma, infatti, prevede esclusivamente che il giudice, prima di dichiarare estinto il reato, senta le parti e la persona offesa, evidentemente al fine di accertare che le condotte riparatorie siano effettivamente tali.

Il disegno di legge non ha invece accolto un'altra proposta della Commissione Fiorella, che prevedeva di estendere l'oblazione, sia quella obbligatoria che quella facoltativa, anche ai delitti punibili con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa, condizionata – per la seconda tipologia di delitti – all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose: si tratterebbe di un ulteriore incentivo alla riparazione delle conseguenze dannose o pericolose, con un vantaggio sul piano deflattivo in relazione ai delitti<sup>1</sup>.

### 3. La politica degli aumenti di pena.

Gli articoli 3, 4, 5 e 6 intervengono in modo puntuale ad aumentare le pene per alcuni reati:

Reato	Pena attuale	Pena prevista dal ddl
art. 416-ter	4-10 anni	6-12 anni
art. 624-bis, comma 1	1-6 anni	3-6 anni
art. 624-bis aggravato	3-10 anni	4-10 anni
art. 625	1-6 anni	2-6 anni <sup>2</sup>
art. 628, comma 1	3-10 anni	6-10 anni
art. 628, comma 2	4 anni e sei mesi-20 anni	6-20 anni

Il legislatore insegue le istanze punitive attraverso l'irragionevole innalzamento dei limiti edittali in continuità con le scelte recentemente fatte in relazione al delitto di associazione di tipo mafioso ed ai delitti di corruzione (l. n. 69/2015), nonché con l'introduzione della discutibile fattispecie di omicidio stradale (art. 589-bis c.p. introdotto dalla l. n. 41/2016), ibrida fattispecie colposa nella struttura, ma dolosa nel trattamento sanzionatorio. Sappiamo che la politica degli incrementi sanzionatori spesso ha ben poco a che vedere con il disvalore del fatto in sé considerato, ma cerca, attraverso l'aumento dei limiti edittali massimi, di sventare gli effetti negativi della prescrizione o, operando sui limiti edittali minimi, intende rendere più difficoltoso l'accesso alla sospensione condizionale della pena ed ai benefici penitenziari (emblematiche in tal senso le scelte fatte dalla l. n. 69/2015 in relazione ai delitti di corruzione e induzione indebita). Ebbene, il disegno di legge in commento prevede l'aumento dei soli minimi edittali in relazione al reato di scambio elettorale politico-mafioso, nonché a reati di tipo predatorio (furto aggravato, furto in abitazione e con strappo, rapina) rispetto ai quali l'opinione pubblica è più sensibile.

Se l'effetto è evidentemente quello di rendere più difficile l'accesso alla sospensione con-

<sup>1</sup> L'art. 16 dell'articolato proposta dalla Commissione Fiorella riformulava gli artt. 162 e 162-bis c.p. nei seguenti termini:

162. (*Oblazione nei reati puniti con pena pecuniaria*). - Nei reati per i quali la legge stabilisce la sola pena della multa o dell'ammenda, il reo è ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo della multa stabilita per il delitto ovvero alla terza parte dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione, oltre le spese del procedimento.

Il pagamento estingue il reato.

162-bis. (*Oblazione nei reati puniti con pene alternative*). - Nei reati per i quali la legge stabilisce la pena alternativa della reclusione o della multa, ovvero dell'arresto o dell'ammenda, il reo può essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente ai due terzi del massimo della multa stabilita dalla legge per il delitto ovvero alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione, oltre le spese del procedimento.

L'oblazione non è ammessa quando il reo è già stato condannato per un reato della stessa indole.

L'oblazione non è comunque ammessa quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del reo.

Il pagamento delle somme indicate nel primo comma del presente articolo estingue il reato.

<sup>2</sup> Il testo unificato non riporta il termine minimo di due anni che è invece indicato nel ddl n. 2067.

dizionale della pena ed alle misure alternative alla detenzione, può apparire contraddittorio il fatto che l'art. 37, in tema di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, indichi come criterio direttivo la facilitazione del ricorso alle misure alternative alla detenzione. La contraddizione è solo apparente, perché il combinato disposto delle due disposizioni segnala da un lato l'irrigidimento del trattamento sanzionatorio da parte del legislatore in relazione a fattispecie ad alto contenuto simbolico che incidono sulla percezione della sicurezza sociale, dall'altro lato la delega alla magistratura di sorveglianza della gestione dei livelli di decarcerazione: in conclusione, si ribadisce il sistema carcerocentrico che, tra l'altro, operando sugli autori di reati che già affollano gli istituti penitenziari italiani potrebbe avere effetti negativi anche sui tassi di carcerazione (si consideri che al 30 giugno 2015, su 52754 detenuti presenti 30.042 erano reclusi per delitti contro il patrimonio).

## 4. La prescrizione del reato.

Il tema della prescrizione del reato meriterebbe un'ampia riflessione alla luce delle sollecitazioni che da più parti emergono e che coinvolgono profili sostanziali e processuali che inevitabilmente condizionano l'incidenza della causa estintiva. A seguito della pessima riforma del 2005, sarebbe necessaria la revisione complessiva dell'istituto che, al momento, per ragioni evidentemente politiche, non riesce a consolidarsi in progetti fattibili, mentre si prospettano interventi meramente correttivi della disciplina attuale che finiscono per rappresentare rimedi parziali alle disfunzioni del sistema. Mi chiedo se non sia preferibile tornare all'assetto originario del codice Rocco, che andrebbe comunque corretto per limitare il potere discrezionale del giudice nella determinazione dei tempi di prescrizione, specie in relazione al computo delle circostanze, che era comprensivo del giudizio di bilanciamento.

Il disegno di legge (artt. 7 a 12), invece, si limita ad alcuni interventi che si traducono nell'aumento dei tempi di prescrizione del reato: di qui la previsione espressa dell'irretroattività della nuova disciplina che costituisce un segnale evidente della volontà del legislatore di fissare un limite di garanzia, già desumibile peraltro dall'art. 2 c.p., in quanto la prescrizione costituisce un istituto di natura sostanziale; si vuole evidentemente evitare qualunque incertezza derivante dalla natura giuridica – sostanziale o processuale – di questo istituto, con ciò che ne consegue sul piano della disciplina sulla successione delle leggi penali nel tempo.

Mi limiterò, pertanto, ad esprimere alcuni rilievi critici sulla proposta di riforma che prospetta soluzioni irragionevoli proprio sul tema che infuoca il dibattito politico, quello della prescrizione dei reati di corruzione. Il dibattito ha finito per alterare una riflessione ponderata sugli interessi in gioco, quello pubblico alla punizione dei reati ed a tempi processuali ragionevoli, e quello delle garanzie individuali, perché uno stato democratico non può tollerare che sui consociati penda a tempo indefinito la spada di Damocle della pretesa punitiva pubblica (salvo che per reati gravissimi, come quelli puniti con la pena dell'ergastolo, reati che sono infatti imprescrittibili).

Ebbene, proprio l'alterazione del dibattito pubblico incentrato sulla corruzione ha prodotto i propri frutti anche sulla proposta di modifica dei tempi di prescrizione di cui si propone l'aumento della metà in relazione ai reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter c.p. (art. 7 ddl che prevede l'introduzione di un nuovo comma 7 all'art. 157).

Appare del tutto irragionevole avere incluso la corruzione per l'esercizio della funzione ed aver escluso al contempo la concussione e l'induzione indebita (artt. 317 e 319-*quater* c.p.) per un duplice ordine di ragioni: da un lato, perché – nonostante non portino il *nomen iuris* di corruzione – sono fattispecie che si muovono entro un medesimo contesto criminologico e fattuale, dove i confini possono essere estremamente sottili, come dimostra la discussione sul confine conteso tra concussione e corruzione e, dopo la riforma della l. n. 190/2012, sullo spazio da riservare all'induzione indebita, stretta tra concussione (per costrizione) e corruzione. Soprattutto, però, la soluzione proposta è irragionevole alla luce della scelta, fatta nel 2005, di ancorare i tempi di prescrizione ai limiti massimi edittali della fattispecie incriminatrice. Infatti, poiché la l. n. 69/2015 ha sostanzialmente allineato i limiti edittali di pena degli artt. 317, 319, 319-*quater* c.p. (un medesimo minimo edittale di sei anni; massimi edittali ravvicinati – dodici anni per la concussione, dieci anni per la corruzione propria e dieci anni e sei mesi per l'induzione indebita –), dovrebbe consequenzialmente essere omogenea anche la disciplina dei tempi di prescrizione. Se il disegno di legge fosse approvato in questo testo, si prescriverebbero

prima i delitti più gravi, connotati dalla condotta abusiva del pubblico ufficiale.

La proposta del disegno di legge presenta poi due ulteriori asimmetrie. In primo luogo, l'aumento dei tempi di prescrizione non interessa le corruzioni realizzate dagli incaricati di un pubblico servizio, il che lascia perplessi considerata l'importanza che questa figura ha assunto nell'ambito delle qualifiche pubblicistiche, tanto da sollecitare l'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 317 c.p., che la riforma del 2012 aveva improvvidamente limitato ai soli pubblici ufficiali. Ugualmente il disegno di legge non prevede l'aumento dei termini di prescrizione per il fatto del corruttore (manca il richiamo all'art. 321 c.p.), con l'effetto che – nel medesimo processo – il giudice potrebbe essere costretto a dichiarare la prescrizione per il corruttore, ma non per il corrotto: non solo si viene a scindere l'unità dei reati di corruzione (che la giurisprudenza riconduce alla figura del reato a concorso necessario), ma si lancia un messaggio niente affatto convincente sui maggiori spazi di impunità del soggetto corruttore. L'unica soluzione per garantire ragionevolezza al sistema sarebbe quella di intendere indirettamente applicabile l'aumento anche al fatto commesso dal corruttore, in quanto, rinviando l'art. 321 alle pene previste dagli artt. 318, 319 e 319-ter c.p., dovrebbe indirettamente applicarsi anche al corruttore la speciale disciplina prevista per questi reati.

Merita, invece, apprezzamento la sospensione dei tempi di prescrizione nei due gradi di giudizio (in appello ed in Cassazione), specie in grado di appello, perché i dati forniti dal Ministero della giustizia evidenziano la tendenza all'aumento dell'incidenza della prescrizione proprio in tale fase. Il rimedio è apprezzabile, ma il problema dovrebbe più correttamente essere affrontato sul terreno dei tempi processuali che dipendono non solo dalle norme, ma anche dalla mancanza di strutture e di personale in grado di garantire tempi ragionevoli di durata dei processi.

Ritengo infine necessario reintrodurre l'individuazione dei tempi di prescrizione secondo il sistema delle fasce distinte per gravità di reato, secondo il modello di disciplina vigente sino alla riforma del 2005, al fine di rendere i tempi dell'oblio più indipendenti dalle scelte sanzionatorie di parte speciale, così da limitare la nota tendenza, a cui in questi anni abbiamo assistito (ancora recentemente in tema di corruzione), ad innalzare i limiti massimi di pena al fine di allungare i tempi di prescrizione, con effetti negativi sulla sistematica delle dosimetrie sanzionatorie.

## 5.

### L'ampliamento dei reati procedibili a querela.

Il disegno di legge potenzia la procedibilità a querela come strumento di deflazione processuale. Si tratta di una linea di politica criminale sottoscrivibile, già percorsa dalla Commissione sulla depenalizzazione presieduta dal prof. Fiorella nel 2013, ma con una tecnica di intervento diversa. Quel progetto, infatti, individuava in modo tassativo le ipotesi di reato procedibili a querela, mentre l'attuale disegno di legge introduce espressamente la condizione di procedibilità solo nei delitti di violenza privata e minaccia non aggravati (art. 13, comma 4), delegando per il resto il Governo a prevedere «*la procedibilità a querela per i reati contro la persona e contro il patrimonio che arrechino offese di modesta entità all'interesse protetto, salvo che la persona offesa sia incapace per età o per infermità*» (art. 13, comma 1, lett. a).

Ora, davvero non si comprende la ragione di prevedere espressamente un intervento su due fattispecie e di lasciare per il resto al legislatore delegato un margine di manovra amplissimo, in quanto il principio direttivo si affida al criterio quantitativo dell'offesa di "modesta entità" di difficile determinazione e necessariamente differenziato in ragione dei beni personali o patrimoniali lesi. Le scelte sulla procedibilità devono essere chiare e fatte direttamente dal legislatore delegante, perché si affida la procedibilità alla valutazione discrezionale della persona offesa. Mi chiedo per quale ragione, avendo il legislatore delegante ripreso dal progetto della Commissione Fiorella la proposta di riforma degli artt. 610 e 612 c.p., non abbia provveduto ad attingere dallo steso progetto anche gli ulteriori casi di procedibilità a querela ivi tassativamente disciplinati.



## 6.

**La delega sulla riforma delle misure di sicurezza.**

Il legislatore delega il governo a riformare l'intero sistema delle misure di sicurezza personali (art. 13, comma 1, lett. b): un progetto di amplissimo respiro che, tuttavia, non indica principi e criteri direttivi sufficientemente precisi, anche se va riconosciuto che sono stati fatti passi avanti rispetto all'originario disegno di legge discusso alla Camera dei deputati (n. 2798) che delegava la revisione della disciplina delle misure di sicurezza, *«particolarmente in relazione ai presupposti di applicazione, anche con riferimento alla categoria dell'abitudine e della tendenza a delinquere, e modifica delle misure di sicurezza per le ipotesi di infermità di mentale, anche in considerazione della normativa sugli ospedali psichiatrici giudiziari»* (art. 6). Se questo testo costituiva un'inaccettabile delega in bianco, non meno incerti sono i criteri fissati dal disegno di legge delega in esame al Senato.

L'unico criterio direttivo sufficientemente chiaro è quello relativo alla nozione di infermità, della quale si richiede una definizione "aperta" capace da includere i disturbi della personalità: è una indicazione che si muove in conformità a quanto hanno affermato le Sezioni unite della Cassazione nel 2005, che furono peraltro più precise nel segnalare la necessità di un doppio livello, empirico e normativo, di valutazione dell'imputabilità e nel richiedere una connessione eziologica tra patologia e fatto di reato. A tali orientamenti della Cassazione, che riflettono le posizioni assunte dalla prevalente dottrina, il legislatore delegato non potrà che adeguarsi nella stesura del decreto delegato: il che significa, tra l'altro, un intervento che tocca la disciplina dell'imputabilità, un istituto centrale del sistema penale.

Nella parte restante, il testo licenziato dalla Camera dei deputati lascia incerti i margini della delega e presenta diversi profili, non convincenti, di conservazione dell'attuale assetto di disciplina.

L'art. 13 prevede, anzitutto, la *«revisione della disciplina delle misure di sicurezza, particolarmente in relazione ai presupposti di applicazione, al fine della rivisitazione del regime del cosiddetto "doppio binario", che prevede l'applicazione congiunta di pene e misure di sicurezza, nella prospettiva del minor sacrificio possibile della libertà personale, fatta salva la necessità in casi particolari della migliore tutela della collettività»*.

Rilevo, anzitutto, la mancata indicazione dei presupposti di applicazione delle misure di sicurezza: se ne sollecita (*«particolarmente»*) la revisione, ma non si chiarisce se debba essere mantenuta la pericolosità sociale, nella versione attuale o ridefinita, o se vada sostituita dal bisogno di cura. Lascia perplessi la mancata presa di posizione del legislatore delegante su questo punto oggetto di accesa discussione tra penalisti, criminologi e psichiatri. Forse la ragione di tale lacuna risiede a monte nella scelta di non abbandonare, come vedremo, il sistema preventivo a carico dei soggetti imputabili. Optare, infatti, a favore del bisogno di cura, come unico presupposto per l'applicazione delle misure di sicurezza, avrebbe presupposto la scelta di applicare tali misure solo agli autori di reati affetti da infermità mentale.

Vediamo, allora, più da vicino quali novità prospetta il disegno di legge delega sulle misure di sicurezza in relazione ai soggetti imputabili, non imputabili ed a capacità ridotta.

a) Si prevede anzitutto la *«rivisitazione del sistema del doppio binario», che prevede l'applicazione congiunta di pene e misure di sicurezza, nella prospettiva del minor sacrificio possibile della libertà personale, fatta salva la necessità in casi particolari della migliore tutela della collettività»*. Questo primo criterio si muove nel segno della rivisitazione, e non del superamento, del sistema a doppio binario anche per i soggetti imputabili ed in tal senso, non a caso, il disegno di legge delega è stato interpretato dal progetto di riforma delle misure di sicurezza elaborato dal Tavolo 11 degli Stati generali sull'esecuzione penale che ha previsto – proprio in adempimento del presente disegno di legge delega – di prevedere tali misure per i soggetti imputabili.

A monte lascia perplessi la scelta di mantenere il doppio binario per i condannati imputabili in netta controtendenza rispetto alle sollecitazioni ad abbandonarlo: in tal senso si sono espressi da tempo la dottrina, tutti i progetti di riforma del codice penale, a partire da quello della Commissione Pagliaro, e più di recente la relazione presentata dal Tavolo 11 innanzi citato, dalla quale emergono le perplessità della maggioranza dei componenti della commissione in ordine alla scelta fatta dal disegno di legge delega.

Rispetto ai soggetti imputabili sono dell'avviso che il rischio di recidiva debba essere preso in considerazione all'interno della disciplina dell'esecuzione penitenziaria, ma non in termini di protrazione della privazione della libertà personale per esigenze di difesa sociale; al più po-

trebbero essere prese in considerazione, dopo l'esecuzione della pena e per un tempo limitato, forme di controllo in libertà con il potenziamento degli interventi di risocializzazione. Spazi per affrontare la questione in tal senso sono presenti nella parte del testo unificato dedicata alla delega sulla riforma dell'ordinamento penitenziario che prevede di facilitare il ricorso alle misure alternative alla detenzione, salvo i casi di eccezionale gravità e pericolosità (art. 37, lett. b). La delega avrebbe, dunque, fatto meglio a prevedere il superamento del sistema a doppio binario e non la sua mera rivisitazione.

In ogni caso, anche a voler percorrere la prospettiva di mantenere il doppio binario, il legislatore avrebbe dovuto dare indicazioni più dettagliate. Il riferimento al minor sacrificio possibile della libertà personale rinvia indirettamente ai principi di proporzione e sussidiarietà, che sarebbe stato meglio esplicitare, in quanto si tratta di principi che hanno trovato consacrazione in alcune fondamentali sentenze della Corte costituzionale (nn. 253/2003 e 367/2004) delle quali il legislatore delegato dovrà tener conto in sede di attuazione della delega.

L'indicazione del disegno di legge delega non è però sufficiente per fungere da criterio direttivo, perché il legislatore delegato – libero da vincoli – si troverà di fronte alla necessità di prendere posizione su alcuni nodi centrali della materia che qui mi limito ad indicare: individuazione dei reati-presupposto; mantenimento o superamento delle attuali figure di pericolosità qualificata che in ogni caso non potrebbero fondare presunzioni di pericolosità, ma dovrebbero costituire solo figure sintomatiche di una pericolosità rimessa al concreto accertamento giudiziale; revisione della nozione di pericolosità sociale in modo da richiedere il rischio di recidiva specifica rispetto ai reati commessi in precedenza, considerato che la pericolosità generica di cui all'art. 203 c.p. è troppo ampia e rinvia per l'accertamento ai parametri dell'art. 133 c.p., che incorrono nei noti limiti già da tempo denunciati dalla migliore dottrina quali criteri di commisurazione della pena; mantenimento della durata non predeterminata o fissazione di un limite massimo di durata della misura; disciplina dell'accertamento della pericolosità sociale anche sul piano delle garanzie processuali.

La delega prevede che l'*extrema ratio* nella limitazione della libertà personale possa essere derogata «*in casi particolari a tutela della collettività*»: qui prevale l'esigenza di difesa sociale, ma il legislatore non indica in questi casi. È proprio su questo punto che dovrebbe essere più attento il legislatore delegato nel fissare limiti di garanzia. Nulla esclude, pertanto, che in questi «casi particolari» non sia nemmeno previsto un limite massimo di durata della misura, considerato che un limite è espressamente richiesto solo per le misure da applicare ai soggetti non imputabili. Non è chiaro poi quale possa essere il rapporto tra pena detentiva e misura di sicurezza, potendo il legislatore delegato far prevalere il principio di vicarietà, qualora volesse privilegiare la tutela della libertà personale, ovvero la disciplina del cumulo.

Infine, il legislatore non si pone il problema della retroattività della disciplina delle misure di sicurezza che interessa in modo particolare le garanzie per i soggetti imputabili, rispetto ai quali la misura assume carattere sanzionatorio alla luce della nozione sostanziale di pena accolta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha riconosciuto natura di pena alla misura di sicurezza custodiale prevista in Germania per i soggetti imputabili (C. eur. dir. uomo, 13 gennaio 2011, ric. n. 17792/07, Kallweit c. Germania; ric. n. 20008/07, Mateus c. Germania; ric. n. 27360/04 e 42225/07, Schummer c. Germania).

b) Quanto agli autori di reato non imputabili, si prevede l'introduzione di «*misure di cura o di controllo, determinate nel massimo e da applicare tenendo conto della necessità della cura*». Condivisibile è la previsione del limite massimo di durata delle misure. Altrettanto condivisibile è l'accento posto sulla necessità della cura (in conformità al processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari avviato a partire dalla l. n. 9/2012), anche se non è chiaro il rapporto tra funzione di cura e di controllo che costituisce, invece, un punto nevralgico della condizione di legittimazione dell'apparato preventivo *post delictum* per i soggetti non imputabili.

Nel testo del disegno di legge delega cura e controllo sono messi in alternativa («*cura o controllo*»), lasciando pertanto aperta la possibilità che una sola delle due funzioni possa legittimare l'intervento penale. Se così fosse, già la disciplina della legge delega si porrebbe in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 253/2003: le polarità entro le quali i principi costituzionali consentono l'applicazione di misure di sicurezza per i soggetti affetti da vizio di mente sono costituite da due «finalità, collegate e non scindibili... di cura e tutela dell'infermo di mente e di contenimento della sua pericolosità sociale» che rendono costituzionalmente inammissibile un sistema che risponda ad una sola di queste finalità; in

ogni caso «le esigenze di tutela della collettività non potrebbero mai giustificare misure tali da recare danno, anziché vantaggio, alla salute del paziente».

Sul rapporto tra cura e custodia il legislatore delegante deve essere chiaro, perché da tempo è dibattuta la questione del presupposto per l'applicazione di queste misure, come emerge dall'analisi dei progetti di riforma del codice penale: se il progetto della Commissione Pagliaro continuava ad essere incentrato sulla pericolosità sociale, i progetti delle Commissioni Grosso e Nordio avevano richiesto congiuntamente l'esigenza di cura e di controllo, mentre solo la Commissione Pisapia si era espressa nel senso di limitare il presupposto al solo bisogno di cura. Ritengo che la soluzione preferibile sia quella proposta dai progetti che hanno richiesto congiuntamente le esigenze di cura e di controllo, perché la giustizia penale può intervenire con misure limitative o privative della libertà personale solo laddove vi siano esigenze preventive rispetto al rischio di recidiva e non laddove sussistano solo esigenze terapeutiche che possono giustificare solo interventi di tipo sanitario (una soluzione diversa, infatti, rischierebbe di aumentare in modo improprio il controllo penale). In tale direzione si è di recente mossa la proposta elaborata nell'ambito degli Stati generali sull'esecuzione penale.

c) Quanto, infine, ai soggetti a capacità ridotta, il disegno di legge delega prevede un «*trattamento sanzionatorio finalizzato al superamento delle condizioni che hanno ridotto la capacità dell'agente, anche mediante il ricorso a trattamenti terapeutici o riabilitativi e l'accesso a misure alternative, fatte salve le esigenze di prevenzione a tutela della collettività*».

Il dettato normativo sembra compatibile con il mantenimento del sistema a doppio binario, che però dovrebbe essere corretto attraverso il principio di vicarietà nel rapporto tra pene e misure di sicurezza, al fine di evitare inaccettabili duplicazioni sanzionatorie. La delega, però, sembra più propensa verso una disciplina che tenga conto all'interno dell'esecuzione della pena dei bisogni terapeutici del condannato attraverso uno speciale percorso penitenziario che preveda anche la possibilità di accedere a speciali misure alternative (penso in particolare ad una figura di affidamento ad una comunità terapeutica sul modello di quanto oggi prevede l'art. 94 t.u. stup. per i tossicodipendenti e alcolodipendenti). Riterrei preferibile questa soluzione (accolta anche dai progetti delle Commissioni Grosso, Nordio e Pisapia) con una chiara presa di posizione nel senso dell'abolizione del sistema del doppio binario per i soggetti a capacità ridotta, anche se qualche indicazione in più andrebbe data in sede di delega.

Al contempo, però, segnalo che questa soluzione, del tutto convincente in relazione ai soggetti a capacità ridotta, aprirebbe alla irragionevolezza complessiva della delega sulla revisione della disciplina delle misure di sicurezza, perché avremmo misure solo per i soggetti imputabili e non imputabili, ma non per i soggetti a capacità ridotta. La ragionevolezza del sistema può invece, essere recuperata abolendo le misure di sicurezza (quantomeno quelle custodiali) per i soggetti imputabili.

## 7.

### La delega sulla riforma dell'ordinamento penitenziario.

L'art. 37 del testo unificato fissa i principi e i criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario. Ora, a parte il rinvio all'art. 29 che va invece correttamente fatto all'art. 35, la delega è del tutto generica e, anche laddove si pronuncia, propone soluzioni non sempre condivisibili.

Il comma 1, lett. *b* prevede la «*revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo i casi di eccezionale gravità e pericolosità e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale*».

Si presentano come deleghe in bianco sia il criterio direttivo generale sia i criteri in deroga: da un lato, infatti, si fissa come criterio direttivo la facilitazione del ricorso alle misure alternative attraverso la modifica dei presupposti soggettivi, dei limiti di pena e delle modalità di accesso, il che significa dire tutto e nulla; dall'altro lato, si prevede un criterio in deroga, qualora sussistano casi di eccezionale gravità e pericolosità, in particolare condanne per delitti di mafia e terrorismo anche internazionale. Nella incertezza totale emerge un dato certo: il legislatore persiste nella prospettiva di mantenere l'attuale assetto sanzionatorio, potenziando al contempo, salvo casi eccezionali, il ricorso alle misure alternative alla detenzione, continuando ad attribuire alla magistratura di sorveglianza il compito di gestione dei tassi di sovraffollamento



carcerario.

Ugualmente non soddisfa la delega in relazione ai limiti alla differenziazione dei percorsi penitenziari che l'art. 37, comma 1, lett. e) sintetizza con «*eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale*».

Va nella giusta direzione il primo criterio che incide sulla disciplina degli automatismi e delle preclusioni per i recidivi e per gli autori di determinati reati: non si esclude la possibilità che sia prevista la differenziazione dei percorsi penitenziari, ma vanno escluse norme che impediscano o rendano molto difficile l'individualizzazione del trattamento rieducativo. Si tratta una disposizione che si muove nella direzione indicata dalla Corte costituzionale che, sul presupposto dell'accoglimento del carattere polifunzionale della pena, ha ammesso la variabilità del contemperamento tra le diverse funzioni della pena: «il legislatore può... — nei limiti della ragionevolezza — far tendenzialmente prevalere, di volta in volta, l'una o l'altra finalità della pena, ma a patto che nessuna di esse ne risulti obliterata» (Corte cost. n. 306/1993). Ne consegue che le esigenze rieducative potrebbero essere compresse, ma non soppresse per esigenze di difesa sociale, il che, sul piano della individualizzazione del trattamento rieducativo, si traduce nella possibilità di prevedere ragionevoli differenziazioni dei percorsi penitenziari. Se conditudo questo principio direttivo, segnalo tuttavia i problemi che solleva la sua traduzione nel dettato normativo.

Anzitutto, sarebbe forse meglio, più che di limiti alla individualizzazione del trattamento rieducativo (che va sempre individualizzato anche laddove si tengono conto di esigenze di difesa sociale che necessariamente interagiscono con l'attuazione della funzione rieducativa), fare riferimento alla differenziazione dei percorsi penitenziari in modo da tener conto della tipologia dei reati commessi e delle caratteristiche personali del condannato, purché non si tratti di una differenziazione che renda molto difficile l'accesso ai benefici penitenziari. Ora, a parte questo rilievo puramente formale, non convince l'individuazione del criterio direttivo incentrato sul parametro quantitativo delle preclusioni ed automatismi che rendono “molto difficile” l'individualizzazione del trattamento rieducativo: quando è “difficile”, e quindi conforme alla delega, e quando è “molto difficile”, e quindi in contrasto con la delega? Un profilo che rischia di aumentare il contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost.

Del tutto aperta è la categoria dei reati, per i quali l'accesso può essere reso più difficile, ma non molto difficile. In base a quali parametri?

Al criterio direttivo generale si affianca la possibilità di prevedere deroghe nei «*casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale*» (la clausola di riserva, posta al fondo del periodo, non sembra riferibile solo ai condannati all'ergastolo): anche su questo punto la delega è generica in quanto, a parte i reati in materia di mafia e terrorismo internazionale, non individua quali casi di eccezionale gravità (oggettiva) e pericolosità (soggettiva) giustificerebbero la riemersione delle preclusioni e degli automatismi.

Il secondo criterio direttivo, relativo ai condannati alla pena dell'ergastolo, è incentrato sulla revisione delle preclusioni nell'accesso ai benefici penitenziari. Ad una prima lettura, potrebbe sembrare finalizzato a superare i problemi sollevati dal c.d. ergastolo ostativo, tuttavia, la speranza naufraga alla luce del criterio in deroga che fa nuovamente salve le preclusioni nei «*casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale*». In tal modo, il disegno di legge delega non dà indicazioni in favore del superamento delle preclusioni nell'accesso alle misure alternative alla detenzione (ed alla liberazione condizionale) per i condannati all'ergastolo per reati di criminalità organizzata in assenza di collaborazione con la giustizia, pur non essendo la mancanza di collaborazione necessariamente un elemento sintomatico della non rieducazione del soggetto.

A riguardo, la Commissione Palazzo aveva avanzato una proposta volta a superare il problema dell'ergastolo ostativo, proposta della quale la legge delega non ha evidentemente tenuto conto; la relazione di accompagnamento alla proposta aveva ben evidenziato il conflitto del c.d. ergastolo ostativo con l'art. 3 CEDU alla luce delle riflessioni espresse dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Chambre, del 9 luglio 2013 (*Vinter e altri c. Regno Unito*).

Secondo la Corte, infatti, «l'art. 3 deve essere interpretato come richiedente la "riducibilità" della sentenza» (*«reducibility of the sentence»*), «nel senso di una revisione che permetta alle autorità nazionali di considerare se dei cambiamenti nella vita del condannato siano così significativi e se tale progresso verso la rieducazione (*rehabilitation*) sia stato realizzato nel corso dell'esecuzione penale in modo tale da considerare la detenzione come non più giustificata in rapporto ai fini della pena». Ne risulta affermato il «principio per cui a tutti i detenuti, compresi gli ergastolani, [dev'essere] offerta la possibilità di *rehabilitation* e la prospettiva di un *release*, nel caso in cui un percorso rieducativo si venga a realizzare» (*Vinter*, cit., §114 ss.). È stata persa l'occasione per affrontare il problema in senso conforme alle garanzie sovranazionali.

Altre indicazioni dell'art. 37 sulle linee di riforma dell'ordinamento penitenziario sono del tutto condivisibili, anche se si presentano molto – troppo – generiche. Ne indico alcune che meritano sicuro apprezzamento: il potenziamento delle norme sulla giustizia riparativa, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito murario che nell'esecuzione delle misure alternative (lett. *f*); maggiore valorizzazione del lavoro (lett. *g*), che non è mai riuscito – nonostante gli sforzi del legislatore – a diventare una effettiva possibilità, se non per pochissimi; revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alla luce del riordino della medicina penitenziaria (lett. *h*), necessaria per garantire supporto al disagio psichico che il carcere crea o comunque potenzia; attenzione ai diritti ed ai bisogni sociali, culturali, linguistici, sanitari, affettivi e religiosi specifici delle persone detenute straniere (lett. *n*); attenzione ai minori (lett. *o*), per i quali si prevede il potenziamento degli strumenti alternativi al carcere, sebbene anche qui non si indichi attraverso quali modalità.

Se non che su tutte queste prospettive di riforma pesa la spada della clausola di invarianza finanziaria dell'art. 40 del testo unificato: una riforma dell'ordinamento penitenziario che tocchi gli ambiti indicati nel disegno di legge delega è puramente velleitaria e simbolica. Su questi temi una riforma a costo zero è semplicemente una riforma sulla carta, ossia una non riforma.

## 8.

### La riserva di codice.

L'art. 37, lett. *p*) del disegno di legge delega dispone l'*«attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato»*.

Torna il tema della riserva di codice, al quale è solitamente stata interessata la dottrina, ben poco il legislatore vista la disorganica proliferazione della legislazione complementare. Sul punto la delega presenta diversi punti critici.

Anzitutto, è anomalo l'inserimento della riserva di codice all'interno dell'articolo sui principi e criteri direttivi di riforma dell'ordinamento penitenziario. La spiegazione è contenuta, in modo ancor più anomalo, all'interno dello stesso criterio direttivo (semmai andava esplicitata in sede di relazione di accompagnamento) ed è incentrata sull'esigenza di garantire la conoscibilità del precetto e di qui la funzione rieducativa della pena, per garantire così la piena conformità a Costituzione dell'ordinamento penitenziario: se il collegamento tra conoscibilità del precetto e funzione rieducativa ha fondamento, il riferimento finale al volto costituzionale dell'ordinamento penitenziario mi pare rocambolesco, in quanto per garantire il rispetto dei principi costituzionali nell'ordinamento penitenziario la riserva di codice serve davvero a nulla. Anzi, ritengo che il collegamento tra riserva di codice e ordinamento penitenziario sia fuorviante, considerato che i reati collocati nella legislazione complementare hanno poco a che fare con la criminalità carceraria, se non per quanto riguarda le norme incriminatrici in materia di stupefacenti e di armi, rispetto alle quali non si pone realisticamente un problema di conoscibilità delle norme penali, ben note dagli autori di questi reati. A monte, però, credo che la conoscibilità del precetto andrebbe prima di tutto collegata all'esigenza di prevenzione gene-

rale, in quanto solo la conoscibilità delle norme penali consente ai consociati di conformarsi al loro contenuto (prevenzione generale positiva). Ora, a parte questi rilievi, che a mio avviso non dovrebbero stare in un criterio direttivo, vediamo più da vicino i problemi che la delega solleva.

Sappiamo che la riserva di codice fu oggetto di riflessione sia in sede di progetto della revisione costituzionale proposto dalla Bicamerale nel 1997 sia in sede di redazione del progetto di riforma del codice penale elaborato dalla Commissione Grosso. In particolare l'articolato di quest'ultimo progetto prevedeva all'art. 3, comma 2: «*Nuove norme penali sono ammesse soltanto se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono*». I redattori del progetto erano ben consapevoli che la previsione espressa della riserva di codice contenuta, a differenza della proposta della Bicamerale, in una legge ordinaria avrebbe rappresentato un vincolo debole per il legislatore, ma auspicavano che potesse «servire ad indirizzare verso una progressiva modificazione di una situazione che vede una parte consistente della legislazione penale affidata alla casualità e disorganicità delle leggi speciali, all'impiego di tecniche incriminatrici poco confacenti con l'esigenza di una corretta tipizzazione dei reati, ed estesa sovente ad abbracciare fatti di scarsa rilevanza».

Dunque, così come formulata dalla Commissione Grosso, la riserva di codice aveva una chiara ragionevolezza e dava due indicazioni altrettanto ragionevoli: in primo luogo non tutte le norme penali possono essere incluse nel codice, ma possono essere contenute in leggi organiche che disciplinano la materia (in alcuni casi la collocazione al di fuori del codice, pensata in questi termini, si presenta più razionale in ragione del collegamento delle norme incriminatrici con la disciplina extrapenale, non sempre evitabile); in secondo luogo, la riserva di codice era prevista nell'ambito di un progetto di ricodificazione del sistema penale ed in ogni caso operava per il futuro, in quanto era espressamente riferita alle «nuove norme penali».

Il presente disegno di legge delega si muove, invece, in una prospettiva diversa, perché non è volto a dare indicazioni per l'avvenire, ma ad operare sul sistema vigente attraverso la traslazione delle norme incriminatrici dalla legislazione complementare all'interno del codice penale. Il senso di questa operazione non mi è del tutto chiaro.

Anzitutto, il criterio direttivo è in parte contraddittorio, perché richiede l'attuazione seppure *tendenziale* della riserva di codice, ma al contempo prevede l'inserimento di *tutte* le fattispecie previste dalla legislazione complementare in vigore. Non si tocca dunque la formulazione delle norme incriminatrici (si fa riferimento alle leggi "in vigore"), ma si prevede la loro ricollocazione all'interno del codice.

Viene poi indicato un criterio selettivo per individuare le fattispecie interessate dall'operazione di traslazione, perché devono essere reati che toccano beni di rilevanza costituzionale in particolare attinenti a specifici ambiti di valore, ossia la persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato. Si tratta di un criterio solo apparentemente selettivo perché l'elencazione dei beni è così ampia ed alcuni beni sono così generici (basti pensare alla menzione congiunta di ordine pubblico e sicurezza pubblica come due entità distinte) da includere di fatto tutta la legislazione complementare: non solo riuscito a trovare un solo ambito della legislazione complementare che non sia interessato da quest'opera di revisione della geografia del sistema penale.

Peraltro, la stessa riserva di codice potrebbe condurre a soluzioni irragionevoli: che senso ha richiamare la materia ambientale, quando i delitti macro-offensivi sono già collocati nel codice penale, mentre nel testo unico sull'ambiente si trovano le fattispecie più strettamente connesse alla disciplina amministrativa? Semmai, proprio in materia ambientale, il problema non sta nel garantire la riserva di codice, ma nel costruire un completo ed organico codice dell'ambiente, in quanto ancora molte norme penali a tutela dell'ambiente sono collocate in ordine sparso al di fuori del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Un'analoga esigenza si pone in materia di norme penali a tutela degli alimenti.

Tra l'altro nella legislazione complementare delitti e contravvenzioni sono spesso presenti a tutela dei beni giuridici indicati (es. le norme in materia di armi, che sono interessate dal criterio direttivo della delega in quanto attengono alla tutela dell'ordine pubblico): come li si trasferisce nel codice che prevede la partizione tra delitti (libro II) e contravvenzioni (libro III)?

Credo pertanto che, andando a verificare i singoli settori della legislazione complementare, la tendenziale riserva di codice lascerà ancora ampio spazio alla collocazione extracodificistica.

Un progetto di attuazione della riserva di codice, finalizzato a garantire la conoscibilità delle norme penali, è plausibile solo se si mette mano alla revisione della parte speciale e della legislazione complementare anche in termini di revisione delle fattispecie incriminatrici, valutando attentamente ciò che è ragionevole inserire all'interno del codice penale e ciò che va collocato fuori in ragione della stratta connessione tra norma penale e disciplina amministrativa di riferimento. Più in generale, a fronte della complessità della disciplina penale, non so quanto auspicabile sia anche l'attuazione tendenziale di un onnivoro codice penale o se non sia preferibile, accanto ad una parte speciale del codice penale, pensare a riorganizzare la legislazione complementare in testi unici, capaci di sistematizzare omogenei ambiti di materia.

## 9.

### **Alcune considerazioni conclusive.**

Dai rilievi svolti emerge la complessità di un disegno di legge di cui non è chiaro il quadro complessivo, o meglio è chiara l'assenza di un progetto di riforma organica generale del sistema penale.

Il legislatore persiste nella frammentarietà degli interventi, anche quando, come in questo caso, interviene su molti fronti; persiste nella politica penale delle interpolazioni su un sistema sanzionatorio già molto frammentato e stratificato, di sempre più difficile lettura. Il disegno di legge attuale lascia ancora intravedere poco del volto che assumerà in concreto il sistema penale, perché, accanto a norme di immediata attuazione, prevede deleghe del tutto generiche rimesse al legislatore delegato: solo i decreti legislativi sapranno dirci quanto sarà facilitato l'accesso alle misure alternative alla detenzione, quanto saranno comprese le garanzie individuali per soddisfare le esigenze di difesa sociale nella riforma delle misure di sicurezza, quale volto acquisirà il diritto penale minorile, quale contrazione avrà la legislazione complementare e con quale grado di razionalizzazione della conoscibilità delle norme penali.

A me pare che, a fronte della genericità di alcune delle deleghe, la garanzia dell'art. 76 Cost. sia del tutto vanificata.

Un dato emerge però chiaro: il legislatore persiste nel non voler mettere mano alla riforma complessiva del sistema sanzionatorio. Fu chiaro già quando il governo decise di non dare attuazione alla legge l. 67/2014 nella parte relativa alla delega sull'introduzione di pene principali non detentive: si sarebbe trattato, pur con tutti i limiti di una legge delega problematica, di una scelta importante che avrebbe inciso sulle pene principali, anche se in modo non ancora sufficiente a garantire un ventaglio di sanzioni capaci di contemperare l'efficacia della risposta sanzionatoria con la funzione rieducativa. Il disegno di legge n. 2067 ne è una conferma, perché mantiene fermo l'attuale assetto sanzionatorio, limitandosi a prevedere più ampi spazi di ricorso alle misure alternative alla detenzione. Ancora una volta il tema sempre più centrale della deflazione della pena carceraria viene affrontato rimettendolo alla magistratura di sorveglianza.

È necessaria la revisione organica quantomeno del sistema sanzionatorio e delle connesse norme di parte generale, considerato che una riforma più ampia ed organica del codice penale, più volte messa in campo ma poi sempre abbandonata, sembra oramai appartenere all'utopia della politica criminale.