

## **Proposte di riforma dell'ordinamento penitenziario e del sistema sanzionatorio negli ultimi anni**

di Antonio Salvati

Sommario: 1. *La sicurezza è un'emergenza per l'Italia?* – 2. *La sicurezza non passa per il controllo, ma per il recupero della persona.* – 3. *L'inasprimento penale quale risposta inadeguata alla domanda sicurezza.* – 4. *Proposte di revisione della disciplina delle misure alternative alla detenzione.* – 5. *Proposte di revisione del sistema sanzionatorio.* – 6. *La necessità di una giurisdizione "rieducativa".* – 7. *Breve excursus sulle sanzioni non detentive in alcuni stati europei*

### *1. La sicurezza è un'emergenza per l'Italia?*

In Italia, negli ultimi anni l'interesse per la realtà del carcere nasce dalla constatazione della dilagante retorica securitaria promossa dalle varie classi politiche: il carcere, una realtà in fondo lontana e sconosciuta, viene sbandierato come soluzione ai più variegati fenomeni sociali, dal problema droga alla realtà della clandestinità. Sembra che assicurando alla giustizia le varie tipologie di "irregolari", si possa garantire maggior sicurezza ai cittadini.

Negli ultimi anni il tema della sicurezza<sup>1</sup> ha assunto un'importanza crescente nel dibattito pubblico, anche per la risonanza che hanno avuto alcuni eventi di cronaca nera. Sebbene le nostre siano tra le società più sicure, ciò nonostante, molti si sentono più minacciati, insicuri e spaventati, e sono quindi più propensi a cadere in preda al panico e ad entusiasinarsi di tutto ciò che è relativo alla protezione e alla sicurezza. In un mondo nel quale il rischio prende i contorni dell'imprevedibile e dell'indefinito, ai cittadini non importa sapere che le cause del pericolo sono complesse e non

---

<sup>1</sup> Per il concorso "le parole dell'anno" nel 2008, il termine sicurezza è risultato tra i più usati. Qualcuno si è cimentato a stilare una graduatoria ricorrendo a un metodo tanto poco scientifico quanto efficace: il numero di citazioni nel notiziario politico dell'Ansa, la principale agenzia di stampa italiana, che raccoglie e registra la vita delle parole politiche. Ebbene, attendendosi a un criterio puramente aritmetico (e non tendendo in considerazione i nomi dei personaggi politici) il tema che ha totalizzato il maggior numero di comparse nei lanci di agenzia è la giustizia, concetto evocato con pervicacia per ben 3.726 volte durante l'anno, quasi un mantra quotidiano recitato dieci volte al giorno. Il termine sicurezza ha avuto un "andamento anomalo" nel corso del 2008: quasi ignorata a inizio anno, ha raggiunto il suo picco a maggio (quasi 800 lanci), quando divenne la "regina" delle dispute post-elettorali trascinate fino all'inizio dell'estate. Finite le vacanze, esaurito l'argomento (ma, forse, non il problema). Così la sicurezza ha chiuso l'anno tornando al suo numero fisiologico di apparizioni: a dicembre appena 59 (- 92% rispetto alla fase acuta). Cfr. R. Ferrazza, *Giustizia: mass-media; ascesa e caduta della parola "sicurezza"*, Il Sole 24 Ore, 2 gennaio 2009.

riducibili a una; desiderano soltanto che i rimedi siano semplici, immediati e soprattutto vicini nel tempo e nello spazio; e sperimentabili nella quotidianità. In realtà, dall'inizio degli anni Novanta, molte tipologie di reato come i furti di veicoli e di oggetti dai veicoli e i furti nelle abitazioni hanno registrato un andamento decrescente<sup>2</sup>. Anche gli omicidi sono diminuiti: tra questi è in aumento soltanto lo specifico segmento degli omicidi che si consumano in famiglia<sup>3</sup>. D'altro canto, il tasso di rapine e di borseggi è il più alto degli ultimi cinquanta anni; anche per altri reati contro il patrimonio, i tassi sono più elevati di quanto non fossero negli anni Sessanta e Settanta. Nell'opinione pubblica è diffusa la percezione di un aumento del senso di insicurezza dei cittadini: più che dalla gravità dei reati (ad esempio gli omicidi, che rappresentano eventi relativamente rari) questo dipende dalla loro diffusione e visibilità<sup>4</sup>. Quasi tutti gli italiani pensano che la

---

<sup>2</sup> Se si confrontano i dati del primo semestre 2008 i reati nel loro complesso risultano sono in calo di oltre il 10 per cento, confermando la netta inversione di tendenza cominciata nel giugno del 2007. E' sufficiente analizzare i numeri di Roma, Milano e Napoli, tre città simbolo per i problemi di criminalità e ordine pubblico, per verificare una diminuzione costante di molti reati. Calano i furti, in particolare quelli nei negozi e delle auto, e le truffe informatiche. Scende il numero dei delitti dal primo al secondo semestre 2007 e la linea in discesa si consolida e si accentua, in qualche caso, nei primi sei mesi del 2008. Cfr. M. Ludovico, *Giustizia: reati sono calati del 10% e nessuno se ne accorge*, Il Sole 24 Ore, 14 agosto 2008. Se è vero che la percezione nella pubblica opinione può essere ancora negativa, i dati statistici parlano comunque di un miglioramento che interessa pressoché tutto il territorio italiano. Anche i reati sembrano essere entrati in una fase di recessione: proseguendo la tendenza al calo iniziata peraltro già a metà 2007, le prime rilevazioni del ministero dell'Interno indicano una frenata del 10% nel primo semestre del 2008 rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Certo il complesso degli atti contro la legge resta ancora alto (basti pensare che corrisponde a una media di 7.500 al giorno, oltre 300 all'ora, ovvero cinque al minuto), ma può consolare il fatto che tutte le principali tipologie di reati hanno evidenziato una riduzione, e alcune in misura significativa. I borseggi, ad esempio, sono arretrati del 24% a quota 64.398 e gli scippi sono scesi del 21% sotto il tetto dei 10mila episodi denunciati. L'appel dell'auto sembra soffrire anche sul fronte delle appropriazioni illecite: meno 19%, a quota 76mila i furti da gennaio a giugno 2008, ma si tratta di una dinamica in atto già da tempo, spiegabile anche con i più sofisticati sistemi di sicurezza e di controllo satellitare installati sui veicoli. Meno pesante anche la piaga delle truffe (-21%, 52mila denunce) e delle rapine (-11%, sotto 24mila casi), più preoccupante l'andamento dei furti in casa, che sono scesi appena dell'8% a 72mila. Gli omicidi volontari, infine, si mantengono intorno ai 600-620 all'anno. Cfr. R. Cadeo, *Giustizia: i reati diminuiscono del 10%, gli arresti aumentano*, Il Sole 24 Ore, 1 dicembre 2008.

<sup>3</sup> Dal Rapporto Italia 2009 dell'EURISPES si evince che dal 1991, anno in cui si registra il picco più alto con 1.901 omicidi, la parabola è discesa notevolmente fino a registrare, nel 2008, il minimo storico di 512 unità. L'andamento del fenomeno presenta picchi consistenti negli anni 1990 e 1991, con tassi che superano i 3 omicidi ogni 100.000 abitanti. Dopo questo periodo la curva, con una certa regolarità, scende per assestarsi ad un tasso di 0,85/100.000. Solo il 17% degli omicidi volontari ha origine mafiosa ed il 4% è avvenuto in circostanze di furti o rapine. Gli omicidi che avvengono in famiglia o all'interno di "passioni amorose" (36%) sono quelli numericamente più rilevanti. Cfr. EURISPES – Italia Oggi, *21° Rapporto Italia, Percorsi di ricerca nella società italiana*, Roma, 2009, p. 576.

<sup>4</sup> Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2007*, Roma, 2008, pp. 301 – 306. Per una migliore e puntuale analisi, il Rapporto Italia 2009 Eurispes ha dedicato una intera sezione della rilevazione al tema della sicurezza, con lo scopo di valutare, in modo più completo, gli umori e le sensazioni dei cittadini. Seppure in calo rispetto al 2008 (38,3%), il 24,2% dei cittadini teme il furto nella propria abitazione. Sostanziale, inoltre, la percentuale di quanti dichiarano di avere paura di un'aggressione fisica (17,1%) rispetto all'anno precedente (+9%). Segue chi teme la truffa (14,6% vs 9% del 2008) e chi teme il furto dell'automobile o del motorino (10,6% vs 11,4% del 2006). Sfiorano percentuali al di sotto del 10%, la paura dello scippo o del borseggio (9,6% vs 13,2% del 2008), la paura della violenza sessuale (8,4% vs 6,1% del 2008) e la paura della rapina (8,1% vs 7,4% del 2008). Proprio per rispondere a risonanze mediatiche spesso non realistiche, l'EURISPES ha indagato su quale tipologia di reati è stata "realmente" subita dai cittadini nell'anno precedente. A conferma di ciò, ovvero del fatto che spesso l'informazione veicola notizie non del tutto rispondenti a realtà, la maggior parte dei cittadini (una media nazionale dell'80%), afferma di non aver subito nessuno di questi reati. D'altra parte, l'elevato timore nei confronti del furto nella propria abitazione è

criminalità sia notevolmente aumentata, in Italia<sup>5</sup>. Due su dieci temono di essere derubati, scippati, rapinati, raggirati. Quasi metà della popolazione ha paura degli stranieri. 8 italiani su 10 vorrebbero sgomberare i campi nomadi non a norma. Quasi tutti invocano più poliziotti sul territorio<sup>6</sup>. Sistemi di videosorveglianza dovunque. Pronti, la maggior parte, a difendersi da soli. Piacciono anche le ronde (a 6 persone su 10)<sup>7</sup>. Più forte fra le persone anziane e sole<sup>8</sup>. Fra coloro che passano più tempo davanti alla tivù<sup>9</sup>. Ma – avverte Ilvo Diamanti – “*si tratta solo di percezioni, raccolte da un*

---

confermato da un italiano su dieci (10,9%) che dichiara di esserne stato vittima. Seguono le truffe e/o i raggiri (denunciati dal 9,3% dei cittadini) e le minacce (9,1%). Meno frequenti i casi di scippo (7,3%), le truffe su Internet (7,3%) e il furto dell'automobile (7,1%); ancora meno, le aggressioni fisiche subite (4,9%) e le truffe e i raggiri nel campo del lavoro, o meglio, nella ricerca dello stesso (4,7%). L'1,7%, infine, confessa di essere stato vittima, nell'ultimo anno, di violenza sessuale. Cfr. EURISPES – Italia Oggi, 21° Rapporto Italia, Percorsi di ricerca nella società italiana, cit., pp. 540 - 541.

<sup>5</sup> Significativamente De Masi ha parlato di truffa della "realtà percepita", scagliandosi contro coloro che hanno “*inventato di sana pianta la categoria della "realtà percepita", secondo cui non conta quante persone vengono realmente stuprate e da chi. Quel che conta è la quantità di paura collettiva che, in base a quel determinato stupro, si riesce a indurre nelle masse*”. Cfr. D. De Masi, *Giustizia: finiamola con questa truffa della "realtà percepita"*, Corriere della Sera, 26 agosto 2008.

<sup>6</sup> Tra i grandi paesi europei, il nostro è quello che sulla carta ha il maggior numero di addetti con compiti di polizia. I dati provengono dall'indagine Onu sul crimine del 2004 (*The Eighth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems*): per ogni 100 mila abitanti, in Italia ci sono circa 559 agenti, in Francia ce ne sono solo 210, in Germania 294, in Gran Bretagna 259.

<sup>7</sup> Secondo i risultati della seconda indagine Demos-Unipolis sulla rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza presentata a Roma il 21 novembre 2008, nel 2007 l'8,2% degli intervistati aveva dichiarato di aver acquistato un'arma per difesa personale. Nel 2008 si registra una lieve flessione, attestandoci al 7%. Nell'ottobre del 2007 oltre il 32% degli intervistati aveva acquistato un sistema di allarme per la casa. Nel 2008 siamo a 31,2%. Nell'ottobre del 2007 il 38,8% degli intervistati dichiarava di aver stipulato un'assicurazione sulla vita. Nel 2008 la percentuale è scesa al 35%. Rimane invece stabile la tendenza all'installazione di porte blindate ed è invece in leggera crescita l'assicurazione contro i furti nella propria abitazione. Il secondo rapporto Demos-Unipolis conferma che il senso di insicurezza viene in genere alimentato da quattro ordini di ragioni. Il primo è la "perifericità" sociale. L'insicurezza risulta più elevata tra i ceti più bassi, fra le persone con un grado di istruzione meno elevato, tra le donne, nel centro-sud. Il secondo è il "capitale sociale". L'insicurezza cresce fra le persone esterne ai circuiti della partecipazione; mentre si riduce sensibilmente fra coloro che sono inseriti in reti di relazioni amicali e di vicinato molto fitte. Il terzo è "l'esposizione ai media", in particolare alla televisione. Quando il "consumo" televisivo supera le 4 ore al giorno l'angoscia cresce. Il quarto è "politico": il problema della sicurezza è denunciato con maggior forza dagli elettori del centrodestra, in particolar modo appartenenti alla Lega; mentre è percepito in modo meno drammatico dagli elettori del centrosinistra. In particolare del Pd e della sinistra radicale, mentre gli elettori dell'Italia dei Valori rivelano un grado di paura piuttosto elevato. Vedi anche I. Diamanti, *Giustizia: come si fabbrica l'insicurezza e come la si governa*, La Repubblica, 24 novembre 2008.

<sup>8</sup> È l'immagine proiettata dall'Osservatorio Demos-Coop, in base a un sondaggio condotto nella prima metà del 2008. Si tratta del XVIII Osservatorio sul Capitale Sociale degli Italiani. *Gli italiani tra paura e insicurezza. Maggio 2008*. L'indagine è stata curata da Ilvo Diamanti.

<sup>9</sup> Non è un caso, dunque, se l'ISTAT consiglia da diversi anni nei suoi rapporti di distinguere tra la componente oggettiva dell'insicurezza, rappresentata da comportamenti antisociali o delittuosi, e una soggettiva, costituita dalla percezione dell'allarme sociale da parte della popolazione, e indica l'informazione come uno dei fattori che potrebbero aver contribuito a distanziare ulteriormente queste due componenti. La criminalità e l'immigrazione, in effetti, ricoprono sempre più una dimensione importante nell'economia dell'informazione italiana, soprattutto di quella televisiva. Secondo Mario Morcellini, uno dei massimi esperti italiani di televisione e industria culturale, “*quello che è successo in Italia ha dell'inquietante: abbiamo visto un Paese che non è certo alla guerra civile, descritto dai media in modo caricaturale. L'informazione italiana ha prodotto l'immagine di un stato in preda alle invasioni barbariche, pieno di immigrati, unici responsabili del male che ci affligge. Mentre è evidente che gli stranieri in Italia sono ancora pochi rispetto alla media europea e che il male si trova soprattutto nel nostro sistema visivo. Questa è una delle prove più lampanti dell'inadeguatezza culturale del sistema informativo italiano*”. Anche in questo caso ci sono alcuni notevoli dati oggettivi ai quali fare riferimento. Il Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva, per intenderci il

sondaggio". Non può essere vera l'immagine un Paese così spaventato: "se la percezione è la realtà realmente vissuta dalle persone, allora la realtà in cui vivono gli italiani assomiglia a un incubo. Una fiction nera, di quelle che, non a caso, hanno tanto successo in questi tempi. Come CSI. Gli italiani: immersi, a tempo pieno, in una Scena del Crimine"<sup>10</sup>. Siamo una società insicura, tanto abituata a sentirsi tale da non farci neppure caso. Insicura per default. Tuttavia, non tutte le paure sono uguali, hanno la stessa dignità, la stessa audience e la stessa evidenza mediatica<sup>11</sup>. Le "paure" nella "società del rischio" sono a geometria variabile e risentono dell'organizzazione cognitiva che una società possiede delle informazioni. Non è facile individuare i fattori che contribuiscono a influenzare il senso di insicurezza diffuso tra i cittadini<sup>12</sup>. La letteratura scientifica internazionale

---

laboratorio di analisi dei mass-media gestito dai Radicali, ha condotto una ricerca dettagliata sulla presenza della criminalità nelle principali edizioni dei telegiornali italiani degli ultimi anni. I risultati che raccolgono sono eclatanti: le notizie di cronaca nera, cronaca giudiziaria e criminalità organizzata risultano raddoppiate, se non addirittura triplicate, in pochi anni, passando dal 10,4 per cento dell'intera durata dei Tg nel 2003, al 23,7 per cento in quelli del 2007. Questa proliferazione del crimine in tv, tra l'altro, non conosce confini. Coinvolge tanto la Rai quanto Mediaset e La7 e, nell'ultimo periodo analizzato, sembra addirittura inarrestabile. Mentre nel periodo 2003-2005, infatti, la rappresentazione di eventi criminosi si è mantenuta sostanzialmente costante, a partire dal 2006 si è registrata una vera e propria esplosione del tempo dedicato a omicidi e affini, con un ulteriore aumento nel corso del 2007. Così, nel 2006, in 3 delle 7 testate rilevate (Tg2, Tg5 e Studio Aperto), la cronaca nera è stato l'argomento più in vista, addirittura prima della cronaca politica, mentre nel 2007 oltre 200 volte i fatti di cronaca nera sono stati l'argomento di punta, quello che ha "aperto" i telegiornali. Secondo Morcellini, però, "il problema non riguarda solamente le televisioni ma anche tutti i giornali, tanto di destra quanto di sinistra, che hanno cooperato alla costruzione di quella che io chiamo "la gigantografia della cronaca nera". Rispetto alla criminalità, infatti, tranne le testate economiche, nessuno è riuscito a trovare un'autonomia di racconto: tutti hanno cooperato, con le stesse modalità, alla creazione di questo clima collettivo". Si tenga conto, però, che le edizioni dei Tg esaminati in questa analisi del Centro d'ascolto sono quelle maggiormente seguite dai telespettatori italiani, con dati di ascolto degni dei programmi più visti, e che in un anno corrispondono a circa 5.100 singole edizioni per oltre 2500 ore di programmazione. Dati alla mano, insomma, il dubbio che il sistema informativo italiano e in particolare le televisioni abbiano contribuito a infondere un certo senso di insicurezza degli italiani non appare del tutto infondato. Su questo vedi anche L. Squillaci, *Giustizia: colpe per insicurezza diffusa? La stampa si assolve*, Il Sole 24 Ore, 16 agosto 2008.

<sup>10</sup> Cfr. I. Diamanti, *Giustizia: un paese da incubo, troppo brutto per essere vero*, La Repubblica, 9 giugno 2008.

<sup>11</sup> Osserva giustamente Diamanti che preoccupano di meno altri rischi che incombono sulla nostra vita e sulla nostra morte, come gli infortuni sul lavoro, gli incidenti stradali. Per non parlare di quelli domestici. Tutti eventi tragici che hanno evidenza minore sui media, anche perché quando si parla di paura o di insicurezza si pensa immediatamente all'incolumità personale; e quando pensiamo all'incolumità personale si pensa alla criminalità comune. Eppure, sono anni che il Censis (compreso il rapporto relativo al 2007) segnala che rispetto agli omicidi, i morti sul lavoro sono quasi il doppio e i decessi sulle strade otto volte di più. Non fanno paura, i luoghi di lavoro, agli italiani, quanto le proprie case. Dove temono di venire aggrediti e derubati dagli "altri" (ma la maggior parte delle aggressioni e delle violenze avvengono per mano di familiari e vicini di casa). Egualmente per quel riguarda le strade: siamo più preoccupati quando le attraversiamo da soli, magari a tarda ora, piuttosto che in auto o in moto. A grande velocità. Morire per il lavoro lascia, ogni volta, un vuoto incolmabile; tuttavia, è "socialmente" sopportato. Nessuno invoca ronde a presidiare luoghi di lavoro, per assicurare il rispetto delle norme di sicurezza. E nessuno invoca interventi dell'esercito sulle strade a scoraggiare comportamenti criminosi (che, d'altronde, non sono considerati tali). Morire sul lavoro o sulle strade non fa spettacolo (vedi alcuni delitti come quello di Cogne) e non sposta voti. Cfr. I. Diamanti, *Quelle vittime di serie B*, La Repubblica, 10 agosto 2008.

<sup>12</sup> Diversi analisti insistono sulla "manipolazione mediatica" che meriterebbe di essere studiata nei master di comunicazione delle università italiane. Cfr. G. Valentini, *Giustizia: televisione e politica... ma la sicurezza non è fiction*, La Repubblica, 30 agosto 2008. Secondo il 21° Rapporto Italia dell'EURISPES si ha più paura di vedere violato lo spazio "intimo" della propria abitazione o di subire un'aggressione fisica piuttosto che vedersi sottratti soldi e oggetti in maniera impropria. Innanzi ad una situazione di paura "irrazionale", si chiede maggiore "giustizia": se la criminalità

distingue da tempo due fenomeni distinti: il primo è la preoccupazione, di ordine sociale, politico o anche morale per la criminalità (*concern about crime*). Questo sentimento è influenzato soprattutto dall'adesione a una determinata visione del mondo e dal grado di partecipazione politica. Diverso è il timore che gli individui hanno di poter essere vittime di un reato (*fear of crime*)<sup>13</sup>. La diffusione di questi due fenomeni varia in base ad alcune caratteristiche sociodemografiche come l'età, la collocazione sociale, il livello di istruzione e la zona di residenza. Si è osservato inoltre che, mentre il primo fenomeno tende ad aumentare nei periodi di rapido cambiamento sociale e politico, il secondo è più legato ai livelli di devianza della zona in cui si vive. Uno dei fenomeni che viene più spesso messo in relazione con l'aumento del senso di insicurezza è la crescita della popolazione straniera<sup>14</sup>. La globalizzazione dei mercati e delle speranze di benessere porta milioni di immigrati a cercare una vita migliore nel nostro continente e nel nostro Paese. La trasformazione multietnica di molti quartieri delle nostre città basta da sola a mobilitare la paura, una paura spesso senza una causa specifica<sup>15</sup>; la prima condizione per domarla è che gli immigrati siano pochi o che siano e restino invisibili; che infine, o soprattutto, contro di loro si mobiliti lo Stato (e i privati cittadini se necessario) con tutti i mezzi disponibili, anche se arbitrari e anche se incostituzionali. Purché se ne vedano alcuni esiti immediati, anche se minimi<sup>16</sup>. Non è però agevole distinguere le due componenti cui si è fatto riferimento, cioè la preoccupazione per la devianza attribuibile alle trasformazioni sociali indotte dall'incremento dei cittadini stranieri e la paura della vittimizzazione legata all'aumento di criminalità nella zona.

---

esiste, la responsabilità maggiore va attribuita ad un cattivo funzionamento della macchina della giustizia nel nostro Paese, che, a sua volta, sembra promuovere una non adeguata cultura della legalità presso la cittadinanza. Ciò che emerge, dunque, è che, se venissero garantite alcune tutele, quel senso di insicurezza, che sembra caratterizzare ormai il nostro vivere quotidiano, verrebbe inevitabilmente meno. Come se esistesse una sorta di circolo vizioso che tende ad autoalimentarsi: alla mancanza di certezze "legali" segue un aumento dei fenomeni criminosi. Tutto ciò non può non incrementare il diffondersi della paura, sentimento che induce, nella nostra società, alla chiusura ulteriore in se stessi. Cfr. EURISPES – Italia Oggi, 21° Rapporto Italia, Percorsi di ricerca nella società italiana, cit., p. 551.

<sup>13</sup> Il rischio di vittimizzazione è avvertito come acuto, come priorità numero uno. Proprio per il valore contenuto (quei 600 omicidi volontari ogni anno in Italia sono il livello più basso nella Ue), la preoccupazione per vicende come quelle di Erba e di Cogne si fissa nella memoria collettiva. Che rigetta, invece, l'apprezzamento di altri dati perché iperbolici (eppure effettivi) come le 40mila morti all'anno per errori cognitivi in campo medico (Cnr, Fondazione Smith Klein, Associazione degli anestesisti); le 6.500 vittime della strada; i 1.300 morti per infortuni sul lavoro. Cfr. M. Fiasco, *Giustizia: numeri sui reati in bilico tra normalità ed emergenza*, Il Sole 24 Ore, 1 dicembre 2008.

<sup>14</sup> In particolare, l'Italia è il paese dove l'allarme suscitato dagli stranieri è più forte, relativamente alla sicurezza e all'ordine pubblico, come denuncia una persona su due. In paese dove, al tempo stesso, i "pregiudizi positivi" si attestano su livelli più bassi. Meno della metà della popolazione accetta l'immagine degli immigrati come "risorsa dello sviluppo" oppure "fattore di apertura culturale". L'Italia, in particolare, è il paese in cui tutti gli indici di allarme sono cresciuti maggiormente, negli ultimi anni. Come se qualcosa avesse abbassato le nostre difese, le nostre inibizioni. Alimentando la nostra paura. Madre del razzismo, come ha più volte scritto Zygmunt Barman. Cfr. I. Diamanti, *La penisola della paura dove la tolleranza fa perdere consensi*, La Repubblica, 6 ottobre 2008.

<sup>15</sup> Cfr. I. Cipolletta, *Immigrazione: così, nell'indifferenza, si fa largo la xenofobia*, Il Sole 24 Ore, 9 ottobre 2008.

<sup>16</sup> Cfr. N. Urbinati, *Se i governi alimentano le paure dei cittadini*, La Repubblica, 8 ottobre 2008.

## *2. La sicurezza non passa per il controllo, ma per il recupero della persona*

Ci si interroga poco sulle radici di un sistema giudiziario malato, sulla legislazione penale talvolta schizofrenica: uno dei reati odiosi commessi è lo scippo alla vecchietta che ha appena ritirato la pensione. Il giovane romeno o tossicodipendente che le ruba la borsetta può essere condannato fino a sei anni di carcere. Però, difficilmente in quella borsetta il ladro troverà i risparmi di una vita. Se, invece, la nonnina, mal consigliata, ha investito tutto in azioni rischiose, chi azzera il valore di quelle azioni con una bancarotta, l'ha rovinata, le ha rubato tutto. Ha giustamente osservato Coppi: *"Non saprei come definire diversamente una norma che punisce la bancarotta con un massimo di tre anni di reclusione e lo scippo con sei. È chiaro che c'è una valutazione distorta degli effetti di un reato"*. Eusebi ha sottolineato più volte con passione l'importanza delle politiche di prevenzione, che però in Italia non vengono attuate: *"Una politica seria contro gli offshore impedirebbe riciclaggio ed evasione fiscale. Ma non viene fatta ed ecco i processi lunghissimi, le rogatorie senza risposta, le ricerche bancarie inconcludenti. E i colpevoli la fanno franca"*. Usciamo dall'equivoco: le alternative al carcere non sono buonismo, ma risposte realistiche a una situazione in cui è saltata la certezza della pena<sup>17</sup>. Eusebi spiega: *"Il crimine vero, quello organizzato, o di tipo economico, agisce per denaro. E allora le misure più efficaci sono quelle che colpiscono il portafogli: pena pecuniaria, sequestro dei beni, interdizione alle attività economiche. Non lo spauracchio di una carcerazione che non verrà mai"*<sup>18</sup>. La pena-carcere, dunque, non è una soluzione: non rieduca né reinserisce chi la sconta, non viene nemmeno considerata per i reati più gravi e complessi, perché non arriva o arriva dopo un decennio o più, quando il senso della pena è ormai inutile o smarrito.

Il pervadente senso di insicurezza, che prende le nostre società in quest'ultimi tempi, ha radici che vengono da lontano, non trae origine esclusivamente da fatti oggettivi: *"è espressione della*

---

<sup>17</sup> Solitamente quando si parla di certezza della pena si fa confusione, continuando a scambiare per "incerta" la pena "flessibile", che invece prevede procedure, passaggi, valutazioni minuziosamente scandite dalla legge, e che non dà mai luogo a impunità: ma a forme via via più attenuate di controllo e di punizione, fino alla completa libertà che, in Italia, non si ha mai prima della "riabilitazione", per la quale devono passare almeno tre anni dalla fine della pena. Invece, la pena flessibile, la progressione nel trattamento sanzionatorio, i permessi, il lavoro all'esterno, la semilibertà, l'affidamento in prova al servizio sociale, la liberazione condizionale hanno prodotto dei veri e propri miracoli per quella che viene definita "sicurezza pubblica".

<sup>18</sup> Cfr. Monello Mancini, *Giustizia: criminalità finanziaria impunita, in carcere i poveri*, Il Sole 24 Ore, 30 settembre 2008.

*vertigine della globalizzazione che ha preso le nostre società*<sup>19</sup>, sottolinea Andrea Riccardi. Di fronte a scenari aperti negli ultimi decenni ogni singola comunità o il nostro paese si collocano in modo incerto<sup>20</sup>. La vertigine della globalizzazione è aumentata dalla forte corrosione dei riferimenti tradizionali (basti pensare alla crisi che attraversa la famiglia). La secolarizzazione, i vasti e profondi cambiamenti – in particolar modo quelli tecnologici - che hanno attraversato ogni parte del pianeta, il processo di modernizzazione, hanno reso – ha osservato giustamente Riccardi – *“remoto e incerto il riferimento alla tradizione: chi siamo, da dove veniamo, quale il nostro bagaglio di valori e identità”*<sup>21</sup>. A tutto si aggiunge l’incertezza verso il futuro, mentre contestualmente registriamo la fine delle ideologie che indicavano il cammino verso il “radioso” domani. Si viene così a creare una vera e propria vertigine insicurizzante. E ciascuno di noi diviene un “uomo spaesato”<sup>22</sup>. In altri termini, è la nebulosa del futuro che da insicurezza.

### *3. L’inasprimento penale quale risposta inadeguata alla domanda sicurezza*

Ma che vuol dire sicurezza? La sicurezza intesa come severità penale non è proporzionale alla diminuzione della criminalità, soprattutto se parliamo di inasprimenti che riguardano la microcriminalità, verso la quale non vi è una reale funzione deterrente della pena. Di fronte alle politiche emergenziali attuate in Italia, politiche in cui siamo stati preceduti di una ventina d’anni dagli Stati Uniti e di una decina d’anni dalla Francia, viene spontaneo riflettere sullo statuto culturalmente determinato (a seconda delle necessità politiche, storiche, sociali) del concetto di criminalità. Il recente disegno di legge che intende introdurre il reato di clandestinità, mette in rilievo l’essenza relativa di ciò che è penalmente perseguibile. Quello che sta avvenendo è la messa in scena, seguendo l’analisi di Wacquant<sup>23</sup>, del governo dell’ “insicurezza sociale” che fomenta un malessere della cittadinanza invece causato da profonde ragioni economiche. Ragioni legate all’ascesa di politiche neoliberiste e alla logica del precariato, unita al progressivo taglio dell’assistenza pubblica a favore di un massiccio rafforzamento del sistema penale. Il malessere della gente viene canalizzato, attraverso un sapiente gioco mediatico, verso determinate fasce della popolazione che finiscono per incarnare le paure e le ansie. Da parte dei media si assiste dunque alla

<sup>19</sup> Cfr l’introduzione di A. Riccardi al volume (a cura di M. Impagliazzo), *Il caso zingari*, Leonardo International, Milano, 2008, p. 9.

<sup>20</sup> Per queste ed altre riflessioni si veda A. Riccardi, *Convivere*, Laterza, Roma – Bari, 2006.

<sup>21</sup> Cfr l’introduzione di A. Riccardi al volume (a cura di M. Impagliazzo), *Il caso zingari*, cit., p. 10.

<sup>22</sup> Todorov ha ben tratteggiato in acute pagine le caratteristiche dell’ “uomo spaesato”. Cfr. T. Todorov, *L’uomo spaesato. I percorsi dell’appartenenza*, Donzelli, Roma, 1997.

<sup>23</sup> Cfr. L. Wacquant, *Punire i poveri. Il nuovo governo dell’insicurezza sociale*, Derive e approdi, Roma 2004.

stigmatizzazione di nemici pubblici (ora gli arabi, ora gli albanesi, ora i rom) e a successivi provvedimenti penali creati ad hoc per soddisfare il bisogno fittizio di sicurezza della popolazione. Fittizio perché non è la sicurezza ad essere a rischio, non è la delinquenza ad essere aumentata, ma è lo sguardo della società su certe tipologie di marginali che si fa più inflessibile. In questo clima, non è difficile prevedere che la violenza diffusa crescerà con la crisi economica, con la rabbia di una vita quotidiana difficile, con la ricerca di colpevoli introvabili, all'origine di questa situazione<sup>24</sup>.

#### *4. Proposte di revisione della disciplina delle misure alternative alla detenzione*

A più di trent'anni dal dibattito sulla depenalizzazione dei reati minori, oggi il carcere può ancora essere definito come contenitore della piccola devianza. A cavallo tra gli anni '60 e '70 diversi studiosi e operatori penitenziari svilupparono una critica radicale sulla reale necessità della detenzione, ma il frutto di quella stagione, le due riforme del Codice penitenziario del 1975 e del 1986, in parte tradirono le aspettative di apertura verso l'esterno delle carceri. La situazione attuale sembra essere una reazionaria involuzione rispetto alle aspirazioni di quegli anni. Non vi è davvero più pericolo nelle strade: il pericolo è costruito mediaticamente e politicamente, ma le misure penali per fronteggiarlo sono reali. E tali misure portano ad una progressiva emarginazione di quella devianza di strada che necessiterebbe invece di politiche di assistenza ed integrazione, piuttosto che dell'immissione massiccia nelle maglie del sistema penale.

Le misure introdotte dalla legge Gozzini – e da quelle successive – soddisfano sicuramente lo scopo di umanizzare la pena carceraria, assicurando un clima più disteso ed eliminando le rivolte dei carcerati (frequentissime prima dell'introduzione delle misure premiali e di decarcerizzazione). Tuttavia, alcuni hanno posto seri dubbi sulla loro effettiva portata risocializzativa<sup>25</sup>. L'abbreviare o abolire la detenzione in carcere è ovviamente ben accetto a chi ne fruisce, ma in buona parte dei casi essi verranno vissuti dai beneficiari solo come vantaggi che rendono la pena meno afflittiva e più breve, più che uno stimolo verso la risocializzazione: non mettono di per sé in moto processi per modificare i progetti di vita. In altri termini, gli istituti premiali introdotti sembrano non rispondere all'obiettivo di modifica della personalità del condannato – e quindi di rieducazione – quanto a quello di favorire finalità di controllo del comportamento carcerario. Certamente, il trattamento rieducativo deve avere come fine ultimo l'acquisizione, da parte dei detenuti, di capacità che

---

<sup>24</sup> Cfr. A. Riccardi, *Le crisi e la violenza*, La Stampa, 12 febbraio 2009.

<sup>25</sup> Sulla crisi dell'ideologia trattamentale e del modello correzionale vedi G. Ponti, *Compendio di criminologia*, cit., p. 562.



permettano loro la civile convivenza all'interno della società, nel rispetto delle leggi, al di là delle considerazioni di valore su di esse e su i modelli culturali che le sottendono. Non è mai facile individuare le effettive intenzioni delle persone, specialmente nei detenuti che, aspirando a fruire di benefici, cercheranno di presentarsi a chi deve decidere, nel migliore dei modi per far credere di avere un'autentica intenzione di ravvedersi. Tuttavia, - al di là delle critiche agli istituti premiali che, secondo alcuni, si sono progressivamente svuotati del significato risocializzativo che ispirò la riforma del 1975 - non è affatto un risultato di poco conto aver introdotto disposizioni che hanno reso il carcere, oltre che più controllabile, anche più umano.

Dopo diversi decenni dal varo della riforma penitenziaria si continua, dunque, a riflettere sui significati e sui modi dell'esercizio della punizione legale in Italia, sui percorsi di esclusione e reinserimento che coinvolgono le persone in esecuzione penale, sul ruolo e l'identità professionale degli operatori del *trattamento*, in definitiva sull'efficacia del sistema carcere e delle misure alternative.

Si discute da tempo della crisi del diritto penale e dei principi fondativi della pena (retributivo, preventivo, rieducativo). In particolar modo, tra gli operatori penitenziari è avvertita la crisi della propria identità professionale e l'esigenza di un rinnovato slancio progettuale nell'ambito delle attività del trattamento. Da parte della collettività, a torto o a ragione, proviene una domanda diffusa di maggiore sicurezza che mette in discussione alcune acquisizioni fondanti della riforma del 1975 e, in particolare, il principio della pena flessibile durante la fase esecutiva. Il discorso rinvia inevitabilmente alle possibilità di attuare una pena dai contenuti rieducativi che riesca a garantire il recupero del condannato e ad assicurare maggiore sicurezza alla collettività<sup>26</sup>.

Alla fine della XIV legislatura è stata presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge dal titolo "Nuovo ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene e delle altre misure privative o limitative della libertà", ad iniziativa di alcuni deputati della coalizione di centro-sinistra (Boato, Finocchiaro, Fanfani, Pisapia etc.)<sup>27</sup>. La proposta di legge è accompagnata da una lunga relazione di accompagnamento. Si sottolinea che *"il quadro generale entro il quale questa proposta di legge si muove cerca di rispondere alla preoccupazione sul progressivo e, parrebbe, inarrestabile allargarsi dell'area della penalità, con inevitabili conseguenze sull'area del carcere, il cui*

---

<sup>26</sup> Cfr. A. Deriu - L. Morgante, *Le misure alternative e il trattamento rieducativo nelle nuove proposte di riforma dell'ordinamento penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 1, 2008, pp. 119 - 146.

<sup>27</sup> Si tratta della proposta di legge n. 6164 presentata alla Camera il 3 novembre 2005, nota peraltro agli addetti ai lavori del settore penitenziario come "proposta Margara" dal nome del principale ispiratore dell'elaborato (nella relazione alla proposta in oggetto si legge: *"La presente proposta di legge è stata redatta sulla base dell'elaborazione predisposta da un gruppo di lavoro composto da giuristi e da operatori penitenziari, coordinato dal dottor Alessandro Margara"*).

*sovraffollamento rende gli istituti sempre meno gestibili e sempre più incompatibili con le indicazioni costituzionali“ e che “la scelta generale alla base di questa proposta di legge è quella del contenimento e della riduzione dell’area penale e, comunque, della crescita delle sicuramente più economiche misure alternative alla pena detentiva (ove si debba arrivare alla inflizione della stessa)“.*

Com’è noto, tale prospettiva non è condivisa da tutti, nel nostro Paese, anche se quasi tutte le forze politiche si sono trovate d’accordo, pochi mesi dopo, nell’approvare un provvedimento di indulto di notevole ampiezza (L. 31 luglio 2006, n. 241), proprio sul presupposto dell’insostenibile situazione delle carceri<sup>28</sup>. L’ampio impianto complessivo dell’articolato, configurava un “nuovo” ordinamento penitenziario e non una mera modifica della disciplina vigente, anzitutto sotto il profilo quantitativo, dato che gli articoli del testo vigente (di cui alla L. 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche) sono 109, mentre quelli del nuovo testo sono 176<sup>29</sup>.

Data l’ampiezza dell’articolato è necessario restringere l’attenzione ad una parte dello stesso, quella delle misure alternative alla detenzione. Scopo principale della provvedimento – come si legge nella relazione alla proposta di legge - è quello di “*riportare al centro della elaborazione le indicazioni costituzionali sulla legalità e sulla finalizzazione della pena, quali ci sono consegnate dal terzo comma dell’articolo 27 della Costituzione*“, viene da sé l’importanza essenziale di “*un rilancio dell’efficacia delle misure alternative alla detenzione, individuate come una modalità ordinaria per la finalizzazione riabilitativa della esecuzione penale*“. In altri termini, il passaggio alla misura alternativa non è uno sviluppo eccezionale, ma deve essere considerato la conclusione ordinaria della esecuzione penale.

Ma il rilancio dell’efficacia delle misure alternative, il più esteso ricorso alle stesse di cui la proposta di legge in esame si fa convinta sostenitrice, deve andare di pari passo con l’affermazione che esse sono, a tutti gli effetti, modalità di esecuzione della pena, sanzioni penali alternative alla pena detentiva, non modalità per evitare o aggirare la pena del carcere: se ciò risulta ormai pacifico a livello giurisprudenziale<sup>30</sup>, occorre però che tale riconoscimento diventi percezione e consapevolezza comune nella realtà di fatto, da parte degli operatori, dei condannati, dei cittadini in

<sup>28</sup> Cfr., a proposito dell’indulto, le condivisibili considerazioni di L. Pepino, *Indulto, l’occasione perduta*, in *Narcomafie*, settembre 2006, pag. 1.

<sup>29</sup> Cfr. M. Niro, *Le misure alternative tra deflazione carceraria e revisione del sistema sanzionatorio penale*, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 1, 2008, p. 107.

<sup>30</sup> La giurisprudenza costituzionale avrebbe infatti costituzionalizzato le misure alternative e il principio della pena flessibile. Cfr., in proposito, Corte Cost., sent. 27 giugno 1974, n. 204; Corte Cost., sent. 15 ottobre 1987 n. 343; Corte Cost., sent. 17 maggio 1989 n. 282; Corte Cost., sent. 16 marzo 1992 n. 125. Nella sentenza 282, del 1989, la Corte Costituzionale afferma che le misure alternative non sono una concessione “graziosa”, ma un diritto da applicare quando ne ricorrano le condizioni.

genere. Solo se nella mentalità comune si diffonderà l'idea – corrispondente al dato giuridico - che le misure alternative sono veramente “pene alternative” e non concessioni a contenuto clemenziale (come il già ricordato indulto), la meritoria battaglia per un rilancio ed un ampliamento della loro applicazione, già supportata da decisivi argomenti di ordine costituzionale, potrà avere successo ed imporsi nella realtà concreta, sconfiggendo gli scetticismi e le resistenze conservatrici di quanti sono ancora legati all'equazione tra pena e carcere<sup>31</sup>. Per raggiungere questo risultato occorre non soltanto superare le gravi deficienze organizzative nei vari sistemi interessati (penitenziario, socio-assistenziale e giudiziario) che oggi limitano, di fatto, il ricorso alle misure alternative, ma anche assicurare, a livello di applicazione giurisprudenziale, una tendenziale omogeneità di contenuto delle misure stesse: ciò richiama, chiaramente, il ruolo della magistratura di sorveglianza nell'interpretare e così concretizzare le previsioni normative in materia, talvolta piuttosto scarse e generiche<sup>32</sup>. La proposta ritiene opportuno un intervento autoritativo del legislatore, che chiarisca e precisi una volta per tutte i punti controversi per dare forza alla finalità delle misure alternative che è quella di sostenere il percorso riabilitativo del condannato in una fase decisiva della esecuzione della pena e di consentire che quel percorso faccia capo al suo effettivo reinserimento sociale; tuttavia vi sono state, negli ultimi anni, prevalentemente nella magistratura, compresa parte di quella di sorveglianza, più che tra gli operatori penitenziari, preoccupazioni sul rischio che le misure alternative vanificassero i caratteri essenziali della pena: erano, certamente, alternative a questa, ma dovevano restare, per così dire, *penose*, mantenere una linea punitiva capace di dissuadere dal ritorno al reato. La struttura della misura alternativa è quella indicata dalla legge: è stata la legge a pensare i suoi limiti e condizioni e non deve rientrare tra le preoccupazioni di chi applica la legge di aggiungere altre limitazioni o di ampliare, sempre e comunque, quelle previste, anche quando non appaiono necessarie. Significativamente si propone di modificare la disciplina vigente dell'affidamento in prova al servizio sociale (di cui all'art. 47 ord. pen.), disponendo che “è vietato al magistrato di sorveglianza, che segue la esecuzione della prova, di apportare modifiche

---

<sup>31</sup> Cfr. M. Niro, *Le misure alternative tra deflazione carceraria e revisione del sistema sanzionatorio penale*, cit., p. 109.

<sup>32</sup> È un dato di fatto, conosciuto dagli addetti ai lavori, che sussistono ancora troppe differenze tra i vari Tribunali di Sorveglianza nell'interpretazione ed applicazione della disciplina positiva in tema di misure alternative alla detenzione: ad esempio, il contenuto prescrittivo della misura principale e più diffusa, l'affidamento in prova al servizio sociale, può essere molto diverso a seconda che l'ordinanza di concessione sia stata emessa dal Tribunale di Sorveglianza *x* oppure dal Tribunale di Sorveglianza *y*. Inoltre, molti studi di settore dimostrano che i tribunali di sorveglianza ricorrono ad una interpretazione impropria della recidiva per i tossicodipendenti. Dove per recidiva non si intende più la realizzazione di un nuovo reato ma la semplice ricaduta nel consumo di droghe. In realtà, per definizione clinica quello della tossicodipendenza è un percorso di recupero segnato da ricadute tant'è che per il testo della legge la semplice assunzione di stupefacenti non è ragione di revoca.

*che contrastano con il quadro complessivo delle prescrizioni stabilite nella ordinanza ammissiva del tribunale di sorveglianza, nonché modifiche che non derivano da esigenze concrete emerse nello svolgersi dell'affidamento in prova* “ (art. 58, comma 8, del nuovo testo); che, inoltre, significativamente, *“la funzione di controllo sul rispetto delle prescrizioni deve essere assolta dai centri di servizio sociale per adulti a mezzo di proprio personale non appartenente a organi di polizia, compreso il Corpo di polizia penitenziaria”*.

Un'altra modifica alla disciplina dell'affidamento in prova che appare di sicuro interesse è quella relativa all'esito di tale misura: si scrive nella “proposta Margara” che *“l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena nella sua interezza, compresa la pena pecuniaria, le pene accessorie e ogni altro effetto penale della condanna”* (art. 58, comma 13)<sup>33</sup>. Per quanto poi concerne, sinteticamente, le altre misure alternative alla detenzione, appaiono maggiormente rilevanti le seguenti modifiche alla disciplina vigente: quanto alla semilibertà, la previsione di una *“progressione nel regime in semilibertà”* con sottoposizione del condannato a libertà vigilata, legata al decorso di certi termini e al regolare andamento della misura (art. 67), nonché la precisazione che *“il provvedimento di revoca del regime di semilibertà deve fare sempre riferimento ad una condotta colpevole dell'interessato, di rilevanza tale da palesare la sua inidoneità al trattamento”* (art. 68, comma 4); quanto, infine, alla liberazione condizionale, espressamente e significativamente ricompresa nel novero delle misure alternative, la previsione che *“la sottoposizione alle prescrizioni non configura la misura di sicurezza della libertà vigilata”* (art. 72, comma 7).

##### *5. Proposte di revisione del sistema sanzionatorio*

Dopo avere esaminato la riforma dell'ordinamento penitenziario, occorre ora gettare uno sguardo - sia pure in maniera necessariamente sintetica - alle proposte di revisione del sistema sanzionatorio maturate nell'ambito dei progetti di riforma del codice penale elaborati in Italia nel corso degli ultimi anni<sup>34</sup>. E' evidente la connessione tra le due tematiche, anche se tradizionali ragioni

---

<sup>33</sup> Una disposizione del genere sarebbe salutata con favore dagli operatori del settore, in quanto libererebbe gli uffici giudiziari da notevoli - e spesso improduttive - incombenze burocratiche, relative all'esecuzione delle pene pecuniarie.

<sup>34</sup> Su questo vedi M. Niro, *Le misure alternative tra deflazione carceraria e revisione del sistema sanzionatorio penale*, cit., pp. 105 - 118.

disciplinari le tengono separate: e *“tuttavia, nella sostanza, le misure alternative sono ormai parte integrante – nel bene e nel male – dell’attuale sistema sanzionatorio penale”*<sup>35</sup>.

Accenneremo brevemente alle soluzioni proposte in materia nell’ambito della Commissione Grosso e della Commissione Nordio e, poi, nell’ambito della Commissione Pisapia<sup>36</sup>. Nella Relazione al “progetto preliminare di riforma del codice penale – parte generale” elaborato dalla Commissione Grosso si legge, tra l’altro, della assoluta urgenza di una profonda revisione del sistema punitivo vigente, ritenuto deficitario sotto ogni aspetto ed ineffettivo e (là dove applicato) vessatorio, e dell’obiettivo fondamentale della riforma del sistema sanzionatorio, che *“è quello di potenziare la capacità di risposta alle esigenze di prevenzione generale (capacità dissuasiva) e speciale (risocializzazione), nel rispetto dei principi di proporzione e di uguaglianza, e delle garanzie dei diritti della persona che costituiscono il fondamento inviolabile dell’ordinamento giuridico”*<sup>37</sup>. Specificatamente, si ravvisano come aspetti innovativi del catalogo delle pene l’eliminazione dell’ergastolo (sostituito con la “reclusione speciale” da 25 a 30 anni), la riduzione dei limiti edittali massimi della reclusione (fino a 18 anni) e la previsione di limiti edittali ragionevolmente moderati per tutti i tipi di pena, l’introduzione della detenzione domiciliare come nuova pena principale, l’introduzione del lavoro di pubblica utilità come pena sostitutiva, l’eliminazione della pena detentiva per le contravvenzioni, la strutturazione della pena pecuniaria secondo il sistema delle quote giornaliere, l’introduzione di un’ampia gamma di pene interdittive, previste sia come pene principali che come pene accessorie<sup>38</sup>. Proporre un catalogo ampio ed aperto di tipi di pena e ridurre i limiti edittali rinvia, secondo gli estensori della proposta, a un preciso indirizzo di politica sanzionatoria, verso un sistema che cerchi di prendere sul serio l’idea del punire come estrema ratio, e riduca al minimo, in particolare, il ricorso alla pena carceraria, sia con riferimento alla qualità ed al numero dei reati cui essa risulterà applicabile, sia con riferimento alla quantità della sua irrogazione. Proprio per ridurre l’ambito di applicazione della pena carceraria, in riferimento alla detenzione domiciliare (v. art. 55 dell’articolato) si auspica di farne una pena principale, ritenuta adatta per reati di non elevata ma non insignificante gravità<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Osserva giustamente E. Dolcini, *Riforma della parte generale del codice e rifondazione del sistema sanzionatorio penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2001, pag. 835.

<sup>36</sup> Si veda il decreto di istituzione della nuova Commissione in data 27 luglio 2006, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>37</sup> Cfr. *Documenti Giustizia*, 2000, n. 3, col. 525.

<sup>38</sup> Cfr. *Documenti Giustizia*, cit., col. 528.

<sup>39</sup> Emerge chiaramente la funzione di “deflazione carceraria” assegnata, insieme ad altre (*in primis* quella rieducativa), alle misure alternative alla detenzione: nel caso della detenzione domiciliare, tale preminente funzione fa sì che un istituto nato in sede esecutiva diventi una vera e propria pena principale (cfr. anche, sulla logica di mera deflazione carceraria sottostante all’intervento in materia di detenzione domiciliare, E. Dolcini, *Riforma della parte generale del codice e rifondazione del sistema sanzionatorio penale*, cit., p. 831).

Appare poi significativa, nel progetto Grosso, la previsione del lavoro di pubblica utilità come “pena sostitutiva” (delle pene detentive non superiori ad un anno e delle pene pecuniarie: art. 63 del testo): in tal modo si evidenzia la condivisibile esigenza di procedere ad una modifica del sistema vigente delle “sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi” (di cui all’art. 53 e ss. L. 689/1981), caratterizzato da un alto grado di ineffettività, anche se sembra discutibile nel progetto di riforma il mantenimento dell’istituto della semidetenzione (v. art. 80 dell’articolato), che appare invece alquanto obsoleto.

Infine, ciò che preme sottolineare del progetto della Commissione Grosso sono alcune enunciazioni di carattere generale sull’applicazione della pena, come quella secondo la quale *“la pena viene determinata dal giudice, entro il limite della proporzione con la colpevolezza per il fatto commesso, avendo riguardo alle finalità di prevenzione speciale, in particolare sotto l’aspetto della reintegrazione del condannato nella società”* (art. 71, comma 2, dell’articolato); o quella analoga secondo la quale in tutte le decisioni concernenti le misure alternative alla detenzione previste dall’ordinamento penitenziario, il giudice, nell’esercizio del suo potere discrezionale, adotta la soluzione più adeguata per finalità di prevenzione speciale.

Passando, ora, al “progetto di codice penale” elaborato dalla Commissione Nordio, istituita alla fine del 2001 e che ha concluso i suoi lavori alla fine del 2004, la parte relativa al sistema sanzionatorio è stata rimodellata così da realizzare *“un assetto che coniuga la rigidità della pena comminata con la flessibilità di quella applicata in concreto, eliminando, o almeno attenuando, il contrasto tra l’avvertita esigenza della sua certezza, associata alla diffusa esaltazione del carcere nella sua dimensione meramente afflittiva, e il contestuale, altrettanto diffuso, esasperato indulgenzialismo premiale”*: tale composizione *“è stata perseguita attraverso una semplificazione dei criteri di previsione sanzionatoria, fondata sulla sostanziale eliminazione della pena pecuniaria, e sulla reclusione come unità di misura della pena, ampiamente temperata da un ampio spettro di opzioni di conversione, a loro volta affiancate da rigorosi sistemi di controllo e di tassative conseguenze ripristinatorie in caso di inottemperanza”*<sup>40</sup>.

Lo schema prevedeva una complessa articolazione delle pene principali, tra cui erano incluse (oltre all’ergastolo e alla reclusione) la semidetenzione, la detenzione domiciliare e la permanenza domiciliare. Tra le pene principali prescrittive veniva inoltre inserito l’affidamento al servizio

---

<sup>40</sup> Così nell’Introduzione della Relazione, in *Cassazione penale*, 2005, n. 1, pag. 250.

sociale con prescrizioni. Solo la liberazione condizionale e la semilibertà rimanevano destinate alla fase esecutiva e applicate sulla base della partecipazione al trattamento rieducativo<sup>41</sup>.

È poi centrale, nell'economia del progetto di riforma in questione, il potere del giudice di "conversione" della pena della reclusione in altra pena principale, "nei limiti e secondo i criteri di ragguglio previsti dalla legge" (art. 80 n. 1), prevedendosi che "nei casi previsti dalla legge, il giudice dispone la conversione tenendo conto della personalità del condannato e dell'idoneità alla funzione rieducativa" (art. 80 n. 4); così come, specularmente, si prevede che "l'inosservanza degli obblighi inerenti a ciascuna delle pene applicate in sede di conversione, per fatto addebitabile al condannato, determina la riconversione delle pene convertite nella pena della reclusione, nella quantità originariamente applicata" (art. 84).

Con Decreto Interministeriale del 27 luglio 2006, emanato di concerto dal Ministro della Giustizia e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, è stata istituita nella XV legislatura una commissione ministeriale presieduta dall'On. Pisapia, che alla luce anche dei lavori già svolti dalle commissioni ministeriali e parlamentari precedenti, ha predisposto uno schema di disegno di legge recante delega legislativa al governo per la riforma della parte generale del codice penale. Le novità rilevanti riguardano la nuova articolazione delle pene che si distinguono in: pecuniarie, prescrittive, interdittive e detentive. Tra le varie pene prescrittive, si segnalano le prescrizioni comportamentali e la libertà sorvegliata fino a un massimo di tre anni, comportanti la sottoposizione al controllo e all'eventuale obbligo di permanenza in luoghi particolari in determinate fasce orarie; le prescrizioni a contenuto conformativo e i lavori di pubblica utilità. Ai fini della decisione in ordine alle prescrizioni si prevede che il giudice possa acquisire informazioni relative alla condizione di vita personale, familiare, sociale ed economica dell'imputato. Le pene detentive sono così distinte: detenzione domiciliare (che viene spostata all'interno del codice penale), detenzione ordinaria (non superiore a 20 anni) e la detenzione di massima durata non superiore a 32 anni (che abolisce l'ergastolo)<sup>42</sup>. Tra le cause di estinzione del reato si introduce l'istituto della *sospensione del processo e la messa alla prova* nei procedimenti relativi a reati puniti con pena diversa da quella detentiva o con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni. Si tratta di una novità rilevante che con la quale si introdurrebbe una vera e propria forma di *probation*, simile a quella già esistente nel processo minorile. Il giudice, con il consenso o su richiesta dell'imputato, nel sospendere il

---

<sup>41</sup> Cfr. A. Deriu - L. Morgante, *Le misure alternative e il trattamento rieducativo nelle nuove proposte di riforma dell'ordinamento penitenziario*, cit, p. 140.

<sup>42</sup> Cfr. A. Deriu - L. Morgante, *Le misure alternative e il trattamento rieducativo nelle nuove proposte di riforma dell'ordinamento penitenziario*, cit, pp. 140 - 141.

processo, disciplina i presupposti per l'ammissione e le modalità di espletamento della prova. Tra le cause di estinzione della pena, scompare di fatto la liberazione condizionale e vengono introdotti due nuovi istituti: la *sospensione della pena e la messa alla prova* e la *sospensione condizionata della pena residua*. Con la prima si consente al giudice di sospendere l'esecuzione e ammettere il condannato alla prova per il periodo corrispondente alla pena, allo scopo di favorire il reinserimento sociale attraverso la previsione di un programma di prescrizioni che contengano anche interventi di aiuto e controllo. Si prevede che il giudice possa dichiarare l'estinzione anticipata della prova o disporre la prosecuzione (fino a un massimo del doppio della pena inflitta) sulla base delle informazioni assunte "dall'assistente della prova"<sup>43</sup>. La seconda misura si applicherebbe al condannato alla detenzione ordinaria che abbia partecipato positivamente al trattamento rieducativo e che abbia scontato almeno due anni e comunque non meno di due terzi della pena. Nel provvedimento di concessione verrebbero indicate le prescrizioni, le misure di sostegno e controllo ritenute idonee a consentire il completamento del reinserimento sociale. Da notare, infine, che nei casi di non imputabilità per incapacità di intendere e di volere si prevedono le *misure di cura e controllo*, che sostituiscono le tradizionali misure di sicurezza e verrebbero applicate tenendo prioritariamente conto delle esigenze di cura. In luogo dell'internamento presso l'ospedale psichiatrico giudiziario, le citate misure prevedono, tra le altre, il ricovero in strutture terapeutiche protette o in strutture con finalità di disintossicazione, e il ricovero in comunità terapeutiche. Nei casi di ridotta capacità di intendere e di volere, il giudice dovrebbe associare alla pena diminuita un trattamento terapeutico o riabilitativo. Nei casi di condanna a pene detentive fino a tre anni si consentirebbe al giudice di sostituire la sanzione con misure di carattere terapeutico e riabilitativo; nel caso di esito positivo del trattamento si estinguerebbe la pena.

#### 6. La necessità di una giurisdizione "rieducativa"

In merito alle cose fin qui descritte appare inconfutabile l'affermazione che *"ogni ordinamento penale moderno ha assoluta necessità di vere sanzioni non detentive, in grado di sottrarre clienti al*

---

<sup>43</sup> Agli inizi del 2009 si è stimato che le porte del carcere potrebbero aprirsi per 6mila detenuti, vale a dire uno su dieci, qualora si applicasse il regime della messa in prova ai lavori utili (con eventuale estinzione del reato), sul quale puntano il Ministro della Giustizia e diversi esperti del mondo penitenziario per alleggerire le carceri. Tanti sono i condannati a una pena fino a due anni, presenti negli istituti penitenziari, ai quali teoricamente potrebbe applicarsi tale regime. Numeri che naturalmente aumentano al crescere della pena limite ammessa: l'ipotesi originaria del Ministero della giustizia, va ricordato, era quella dell'applicazione del beneficio a chi è stato condannato per reati che prevedono pene fino a quattro anni di reclusione. Cfr. A. M. Candidi, *Giustizia: seimila detenuti liberi, con i lavori socialmente utili?*, Il Sole 24 Ore, 5 gennaio 2009.



*carcere, senza compromettere le irrinunciabili esigenze della prevenzione generale*<sup>44</sup>; dall'altro, sembra parimenti inconfutabile il rilievo che *"il sistema della flessibilità nella esecuzione della pena e delle misure alternative può essere migliorato e reso certamente più efficace"*, ma *"sembra del tutto irragionevole pensare ad una sua restrizione"*<sup>45</sup>.

Del resto è significativo sottolineare che le proposte di revisione del sistema sanzionatorio maturate nell'ambito dei progetti di riforma del codice penale elaborati in Italia nel corso degli ultimi anni, al di là di comprensibili differenze di impostazione tecnica e di dettaglio, presentano alcune significative convergenze ed affinità di fondo, riassumibili nella necessità di procedere ad un ampliamento e ad una differenziazione delle tipologie sanzionatorie, con l'affiancamento alla pena detentiva di altre pene, limitative ma non privative della libertà personale, allo scopo precipuo di ridurre sensibilmente il ricorso alla pena detentiva e, nel contempo, rendere più efficace e razionale il sistema sanzionatorio nel suo insieme<sup>46</sup>. E' evidente che una sostanziale revisione dell'apparato sanzionatorio penale deve accompagnarsi ad una riforma dell'ordinamento penitenziario e, in particolare, delle misure alternative alla detenzione: una riforma senza l'altra sarebbe insufficiente ed incompleta, poiché è necessario intervenire sia sul diritto penale sostanziale e sul giudizio di cognizione, sia sull'esecuzione penale e sulla c.d. *giurisdizione rieducativa* affidata alla magistratura di sorveglianza. In altri termini, non si tratta di scegliere se affidare l'applicazione delle misure alternative al carcere alla magistratura di sorveglianza in fase esecutiva, come è attualmente, oppure al giudice penale al momento della sentenza di condanna, come spesso si riportano in maniera semplificata nei mezzi di informazione non specializzata le linee del dibattito sulla riforma penale; resta inteso, invece, che le misure alternative in senso stretto sono quelle di competenza della magistratura di sorveglianza nell'ambito dell'esecuzione penale, mentre nella fase di cognizione possono essere irrogate dal giudice anche pene diverse dalla reclusione o dall'arresto (e, per altro verso, dalla pena pecuniaria), definibili quindi come "pene alternative" (che possono

---

<sup>44</sup> E. Dolcini, *Riforma della parte generale del codice e rifondazione del sistema sanzionatorio penale*, cit., p. 848.

<sup>45</sup> Vedi p. 37 della relazione alla proposta di legge n. 6164 presentata verso la fine della XIV legislatura alla Camera dei Deputati il 3 novembre 2005 dal titolo *"Nuovo ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene e delle altre misure privative o limitative della libertà"*, ad iniziativa di alcuni deputati (Boato, Finocchiaro, Fanfani, Pisapia etc.).

<sup>46</sup> Così facendo, tra l'altro, si avvicinerrebbe il nostro sistema penale ad altri sistemi europei a codificazione più recente, come ad esempio la Francia, nella quale *"l'ampiezza del potere discrezionale del giudice, unitamente alla ampiezza dello strumentario sanzionatorio offerto dalle norme del codice, contribuiscono così a disegnare un complessivo sistema sanzionatorio di straordinaria flessibilità, in linea con la tradizione penalistica francese"* (cfr. F. Palazzo – M. Papa, *Lezioni di diritto penale comparato*, seconda edizione, Torino, 2005, pag. 129).

anche coincidere, contenutisticamente, con le misure alternative, come nel caso della detenzione domiciliare)<sup>47</sup>.

Certamente occorrerà ancora riflettere sulle modifiche da apportare al sistema della pena e della sua esecuzione che non si dimostra sempre in grado di assicurare l'efficacia degli interventi sia in chiave di reinserimento sociale dei condannati, sia a livello di tutela da possibili e, purtroppo, frequenti forme di recidiva. Il fenomeno della recidiva è poco conosciuto sia rispetto alla sua consistenza che alle dinamiche e alle caratteristiche che lo contraddistinguono. Una quota elevata di crimini viene attribuita a un numero ristretto di individui definiti *cronici, abituali o pluri-recidivi*<sup>48</sup>. Mancano dati certi e osservazioni sufficientemente prolungate nel tempo sulla commissione di reati, in particolare per coloro che hanno fruito delle misure alternative alla detenzione. Per questo motivo, soprattutto sui mezzi di comunicazione di massa e, di conseguenza, nel sentire comune, quando si affronta questo argomento spesso si corre il rischio di lasciarsi guidare dai pregiudizi. Un interessante studio sulla recidiva dei detenuti affidati in prova al servizio sociale ha evidenziato che la finalità di reinserimento sia raggiunta in misura maggiore quando l'esecuzione della pena avviene all'esterno del carcere, come a confermare che la prisonizzazione, intesa quale adattamento al mondo informale penitenziario, comporta minori possibilità di risocializzazione. La tendenza maggiore a delinquere è stata riscontrata in chi ha attraversato un'esperienza carceraria mediante i dati sui reingressi in carcere per la commissione di un nuovo reato<sup>49</sup>. Sette condannati su dieci tra

---

<sup>47</sup> Giuliano Pisapia in riferimento ai reati non gravi ebbe a dire: "una pena mite ma certa, tale però da evitare quel senso di impunità che spesso è la premessa per un nuovo reato, è certamente più utile e più efficace che una pena carceraria, che invece è spesso l'anticamera della recidiva" (così nell'intervista, a cura di S. Arduini, al settimanale *Vita* del 27 ottobre 2006, pag. 46, dal titolo *Codice penale – La road map verso una giustizia più utile*).

<sup>48</sup> Nella definizione della recidiva diversi fattori sembrano rivestire un ruolo importante, in primo luogo l'età degli affidati al momento della cessazione della misura. Con l'avanzare dell'età la recidiva si manifesta in misura sempre minore, l'eventualità di commettere nuovi reati sembra giungere al culmine tra i soggetti considerati nella classe che comprende le persone tra i 26 e i 40 anni dopo di che si producono sensibili decrementi nei tassi di recidiva rilevati. Il rischio maggiore di commettere nuovi reati, sembra manifestarsi nei primi due anni successivi alla cessazione dell'affidamento. Paiono importanti in questo senso le reti sociali che si creano intorno al condannato per favorirne il reinserimento.

<sup>49</sup> Ha ricordato Margara nel corso di un'intervista a chi gli chiedeva se corrisponde al vero che i benefici penitenziari contribuiscono ad accrescere il numero dei reati: "Questa tesi è smentita da dati ufficiali del Dap. La ricerca più esauriente è del 2006 e dice che nell'arco di 7 anni precedenti, dalla fine del 1999 al 2005, la recidiva di chi ha usufruito delle misure alternative o dei benefici penitenziari ha avuto un tracollo, appena lo 0,30%. Nei 5 anni successivi alla fine della pena è scesa al 19% per chi ha ottenuto benefici mentre è salita al 68,5%, cioè più di tre volte tanto, per chi ne è stato escluso. Ciò dimostra che la pena inflessibile è il vero incentivo a delinquere". Inoltre, i dati ci dicono che le revoche delle misure alternative arrivano appena al 4%. Occorre considerare che le revoche sono originate da problemi di condotta indisciplinata, di mancato rispetto delle prescrizioni (per esempio ritardi, allontanamenti non autorizzati ecc.). Molti di questi sono tossicodipendenti che trasgrediscono il programma terapeutico stabilito. Soltanto nello 0,14% dei casi, l'1 per mille, sono stati accertati nuovi reati. Cfr. P.Persichetti, *Giustizia: Margara; misure alternative, un diritto dei detenuti*, Liberazione, 5 gennaio 2009.

quelli scarcerati hanno fatto rientro in carcere una o più volte contro i due recidivi su dieci che hanno espiato la pena in misura alternativa alla detenzione<sup>50</sup>.

Infine, alcune soluzioni normative ipotizzate come quella di prevedere per i reati di minor allarme sociale la sottoposizione del condannato a sanzioni di tipo non detentivo o interdittivo, meritano di essere attentamente valutate nella prospettiva della ricerca della condivisione, da parte della persona sottoposta a processo, di un meccanismo di anticipazione della presa in carico, funzionale al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, che potrebbe trovare la sua sede naturale in una sorta di accordo tra le parti, reso ufficiale dall'intervento del giudice, per l'applicazione di una pena prescrittiva, di tipo non detentivo, che non intervenga sul quantum di pena, ma sulla modalità di applicazione della pena stessa.

#### *7. Breve excursus sulle sanzioni non detentive in alcuni stati europei*

Preoccupazioni dello stesso tenore le ha manifestate anche l'Unione europea. Infatti, il reinserimento nella società della persona condannata nel rispetto delle vittime, la diminuzione della popolazione carceraria per rendere più umane le condizioni di vita dei detenuti sono obiettivi perseguiti dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa che, recentemente, hanno messo in atto strumenti idonei a rafforzare l'utilizzo di misure che guardano al reinserimento dell'autore del reato. E per consentire agli incensurati che commettono reati puniti con pene lievi di uscire dai circuiti criminali. Tutto accompagnato da monitoraggio costante per valutare il comportamento dell'autore di un reato che usufruisce di sanzioni sostitutive alla pena detentiva o di misure di sospensione condizionale. Per assicurare la sua effettiva riabilitazione. L'Unione europea ci prova con la decisione quadro 2008/947/GAI del 27 novembre 2008<sup>51</sup> relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

Un atto che tiene conto della diffusione nei Paesi membri di sistemi di differimento della pena per verificare le possibilità di reinserimento degli autori di reato. È il caso del Belgio che ha attuato fin dal 1964 un sistema di sospensione condizionale e di messa alla prova nei soli casi in cui l'autore

---

<sup>50</sup> Cfr. F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2, Ministero della Giustizia, Roma, 2007, Nuova Serie - Anno XI - Maggio-Agosto 2007. Alcuni studiosi hanno recentemente dimostrato che chi rimane più a lungo in galera è anche chi la teme meno, registrando *“la morte della rieducazione, il compito assegnato al sistema penitenziario dalla Costituzione: oggi le prigioni servono solo a isolare i criminali”*. Cfr. G.Di Feo, *La sicurezza zero*, L'Espresso, 12 settembre 2008.

<sup>51</sup> Pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 16 dicembre 2008.

del reato non abbia commesso altri crimini e se la pena massima prevista per l'illecito non supera i 5 anni<sup>52</sup>. Con la possibilità, nel caso di commissione di altri reati durante la messa alla prova, di far scattare subito le misure detentive. Grazie a un sistema di supervisione applicato anche in Germania, che assicura un monitoraggio costante del comportamento del soggetto. Un istituto previsto anche in Francia con un deferimento della pena condizionato alla messa alla prova, il cui utilizzo si è diffuso nel corso degli anni. Come dimostrano i dati di alcuni Paesi. In Inghilterra, per esempio, 30mila persone usufruivano di questo sistema nel 1995, mentre nel 2005 sono state oltre 200mila, con l'impiego di uno staff di oltre 21mila unità. Di recente, poi, nel regno Unito è stato predisposto un ufficio ad hoc per gli stranieri sottoposti alla messa alla prova<sup>53</sup>.

L'Unione europea ha, almeno fino a oggi, messo nel cassetto il sistema di ravvicinamento delle sanzioni penali e di sospensione condizionale e ha dato il via libera a meccanismi di riconoscimento reciproco. È questo il caso della decisione quadro 2008/947/Gai, che gli Stati dovranno recepire entro il 6 dicembre 2011. Uno strumento che, una volta a regime, obbligherà le autorità nazionali dei Paesi UE a predisporre strutture per monitorare la corretta esecuzione di misure sostitutive al carcere come la messa alla prova o l'obbligo di seguire percorsi educativi, in attuazione di decisioni prese dalle autorità nazionali di altri Stati. In questo modo, anche se non previste nell'ordinamento interno, misure come la messa alla prova o il monitoraggio elettronico, faranno ingresso negli Stati membri. Che, d'altra parte, nell'ottica del principio del riconoscimento reciproco, basato sulla fiducia sull'operato delle autorità di altri Paesi membri, avranno poche possibilità di rifiuto e dovranno dare il via libera all'esecuzione di misure, anche socialmente utili, per gli autori di reati che non vivono nello Stato che emette il provvedimento. In pratica, le autorità nazionali dello Stato di emissione trasmetteranno le decisioni allo Stato nel quale la persona destinataria dei provvedimenti risiede. Spetterà poi al Paese di esecuzione, che è competente anche per la sorveglianza, predisporre le misure richieste, con poche e tassative possibilità di rifiuto, fissate dall'articolo 11.

Anche il Consiglio d'Europa punta a sistemi alternativi al carcere, con interventi costruttivi e non solo punitivi, in grado di deflazionare il processo penale<sup>54</sup>. Il Comitato europeo sui problemi della

---

<sup>52</sup> Per una seppur datata sintetica esposizione sul sistema delle sanzioni non detentive in alcuni stati europei, vedi R. Turrini Vita, *Brevi note sul sistema delle sanzioni non detentive in alcuni paesi europei*, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 2 - 3, 1999, pp. 277 - 316.

<sup>53</sup> Cfr. M. Castellaneta, *Giustizia: l'Ue chiede armonizzazione delle misure alternative*, *Il Sole 24 Ore*, 7 gennaio 2009.

<sup>54</sup> E' nota l'opera del Consiglio d'Europa di studio e di raccolta di principi che possano, per quanto possibile, armonizzare la legislazione degli Stati firmatari della convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Su questo vedi R. Turrini Vita, *Brevi note sul sistema delle sanzioni non detentive in alcuni paesi europei*, cit., pp. 277 - 278.

criminalità, nella Conferenza sui servizi di messa alla prova, ha adottato, il 28 novembre 2008, un documento di lavoro in vista della messa a punto di una raccomandazione<sup>55</sup> agli Stati sulle modalità di funzionamento di questi servizi, nei quali dovranno sempre essere predisposti supporti alle vittime con l'impiego di personale specializzato.

Restando in ambito europeo, non è disutile gettare uno sguardo su quanto elaborato dai singoli paesi europei in merito alle *community sanctions*, ovvero alle pene o misure che non sono eseguite con la segregazione dal civile consorzio e alle quali è unito un certo apporto della comunità, nel senso di uno sforzo rieducativo compiuto da organi pubblici o anche da privati su delegazione dell'autorità pubblica. È la Raccomandazione 16 del 1992 – concernente le regole minime indicate ai paesi del Consiglio come base comune per la disciplina delle misure alternative - che ci indica cosa sia una *community sanction*. La Raccomandazione 16, definisce *community sanction* la sanzione che mantiene il reo nella società e comporta alcune restrizioni della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e obblighi, che sono messe in opera da organi indicati a tal fine dalla legge. Questa definizione è assai ampia e può comprendere una molteplicità di ipotesi: del resto, la stessa Raccomandazione suggerisce agli Stati di munire il loro ordinamento di una certa ricchezza di previsioni. La Raccomandazione si è occupata anche delle “misure” perché in alcuni Stati esse possono essere applicate anche prima di una condanna e perciò, a rigor di termini, non vi è ancora stato l'accertamento del fatto da punire<sup>56</sup>. L'ambizioso impianto della R(92)16 risente molto della visione giurisdizionalizzante italiana. Come è comprensibile, apparve necessario pochi anni dopo provvedere ad un aggiornamento, cui si mise capo con la R(2000)22<sup>57</sup>. Il rapporto finale dei lavori

---

<sup>55</sup> Nel loro contenuto, le “Raccomandazioni costituiscono una sorta di consolidamento degli standard più diffusi fra gli Stati membri: ciò non implica che ovunque siano assicurate disposizioni affini, ma che ciò che viene raccomandato è condiviso come modello di riferimento. Le Raccomandazioni non vincolano, del resto, a conformare univocamente gli ordinamenti statuali, ma costituiscono un riferimento per la Corte europea dei diritti umani”; indirettamente, pertanto, quale progressivo miglioramento della comprensione dei principi della Convenzione, incidono sulla valutazione e la conformazione dei diritti nazionali compiuta dalla Corte stessa. Circolarmente, nella loro stesura, si tengono in considerazione le massime consolidate della Corte di Strasburgo. Le Raccomandazioni, infine, “sono il prodotto di un'elaborazione comparativa curata da esperti nazionali e da esperti direttamente scelti dal Consiglio d'Europa, che a loro volta si consultano con le amministrazioni nazionali di riferimento. Quest'ultima annotazione ci sembra la più conferente al fine di delineare l'ambito di esame”. Cfr. R. Turrini Vita, *Community sanctions in Europa: esperienze a confronto*, in *Rassegna penitenziaria e criminologia*, 2, 2008, p. 10.

<sup>56</sup> Cfr. R. Turrini Vita, *Community sanctions in Europa: esperienze a confronto*, cit., p. 11.

<sup>57</sup> Il Consiglio d'Europa non ha limitato il suo intervento alle raccomandazioni ricordate. Esso ha emanato, negli anni successivi, le Raccomandazioni (2003)22 sulla liberazione condizionale (parole) 24 ottobre 2003; (2003)23 sulla gestione delle pene di ergastolo, 9 novembre 2003; (2003)24 sulla partnership nella prevenzione dei reati, 24 ottobre 2003. Resta estranea al nostro dire, anche se affine dal punto di vista materiale la R(2003)5, del 16 aprile 2003, relativa ai termini sulle misure di detenzione (noi diremmo di trattenimento) dei richiedenti asilo.

preparatori di questa seconda Raccomandazione è utile per delineare le varie difficoltà operative rappresentate dagli Stati rispetto allo *standard* europeo definito<sup>58</sup>.

Tale rapporto, del resto, portandosi sulla sostanza della *community sanction*, pone nella condizione di esaminare le diverse tradizioni degli Stati europei in materia. Ad esempio, l'Inghilterra e Galles, l'Irlanda, la Scozia prevedono in tal senso: la supervisione per garantire la presenza al processo e per evitare la commissione di ulteriori reati; l'assegnazione di un *probation officer* all'imputato come funzionario di contatto; l'assegnazione in un alloggio comune alle persone prive di fissa dimora; l'inizio di un trattamento terapeutico, già in fase di giudizio per tossicodipendenti ed alcolisti. Quest'ultimo strumento, per così dire di incentivazione processuale ad un percorso terapeutico, è un fatto ben noto e praticato anche in Italia, ma gli altri accorgimenti, con accresciuti profili di controllo, soprattutto negli ultimi anni, sono attuati solo negli Stati ricordati<sup>59</sup>.

La *probation* ha compiuto nel Regno Unito 100 anni nel 2007: nella sua forma specifica essa dipende da un modulo processuale che permette di separare l'accertamento della responsabilità dalla condanna. La supervisione della messa in prova si interpone e permette al reo di evitare la sanzione penale. In questi termini, essa esisteva fino al 2000 solo in Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Irlanda, Svezia, Macedonia e, naturalmente, in Inghilterra e Galles.

L'esecuzione della pena sotto condizione di tenere alcuni comportamenti è prevista in Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Lituania, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Svizzera e Macedonia.

Un sistema di sospensione del processo con messa alla prova, come previsto in Italia per i minorenni è rilevato anche in Irlanda, introdotto in via pretoria, soprattutto quando il giudice abbia dubbi sulla capacità di seguire un programma di recupero, così come per i tossicodipendenti. Il fine cui si mira è quello di imporre un controllo giudiziario ravvicinato e flessibile.

La sospensione dell'esecuzione della detenzione con contemporanea messa alla prova (imposizioni di obblighi e condizioni, e supervisione) è la tipologia più diffusa, e ad essa può essere ricondotto anche la nostra detenzione domiciliare.

---

<sup>58</sup> Le informazioni alle quali ci riferiamo sono contenute nel "Draft report for achieving a more effective use of community sanctions and measures" presentato dal comitato di esperti istituito nella 46ma sessione plenaria del comitato sui problemi criminali (2-6 giugno 1997) per l'aggiornamento della R(92)16. Il rapporto fu esaminato dal Comitato dei Ministri, 720ma riunione, 13 settembre 2000 ed approvato in quella occasione insieme alla Raccomandazione che divenne la R(2000) 22.

<sup>59</sup> Cfr. R.Turrini Vita, *Community sanctions in Europa: esperienze a confronto*, cit., p. 14.

Per tutte le misure in esame, ciò che varia molto e dipende anche dalle tradizioni sanzionatorie di ogni Stato, è il limite di pena che legittima la ammissione alla *community sanction*: si va dai 3-6 anni dell'Italia, ai 2 della Germania fino ai 3 mesi della Svezia.

La liberazione condizionale esiste ovunque, ma è molto più simile alla liberazione anticipata e all'affidamento in prova che alla nostra esigente ed antica misura contenuta nel codice penale<sup>60</sup>.

Sotto il profilo dei contenuti, in genere, le misure e sanzioni di comunità non mostrano differenze da quelle elencate nell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario italiano (ad esempio l'affidamento in prova al servizio sociale): sono, del resto, elementi comuni alla convivenza umana. In estrema sintesi, i vari Stati hanno dedicato all'applicazione delle *community sanctions* modelli organizzativi non omologabili. Il modello continentale ha privilegiato l'intervento di servizio sociale, ma si è evoluto verso forme di controllo integrato. L'antico sistema inglese si è connotato per un controllo esigente ma senza caratteri di "polizia". Negli Stati dell'est, spesso, si sono combinate forme di patronato accanto a strutture di polizia. In ogni caso, le variazioni della popolazione dedita al crimine, per origine e tipo dei reati, hanno reso difficile il mantenimento dei modelli di intervento sviluppatasi negli anni settanta. La necessità di non rinunciare alle *community sanctions*, garantendo un maggior contenuto restrittivo (come, ad esempio, l'ordine di permanenza a domicilio) ha sollecitato una differenziazione delle risorse professionali e del tipo di intervento<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Senza entrare nel dettaglio dei termini di pena che possono permettere la concessione, notiamo che: 1) in Inghilterra, Olanda e Svezia esiste una liberazione automatica dopo parte dell'espiazione della pena in carcere (in Inghilterra è la metà per le pene fino a 4 anni); 2) in alcuni Stati è prevista la supervisione del condannato per il periodo residuo; 3) dove la sua applicazione è automatica, la cattiva condotta in carcere produce un ritardo nella scarcerazione; 4) in genere essa è disposta da collegi amministrativi di tipo giustiziale, in Inghilterra, Galles e Scandinavia, dal giudice nel resto d'Europa; 5) i contenuti della supervisione (le prescrizioni ed i progetti di intervento o programmi di trattamento) si assimilano ai precedenti esposti. Cfr. R. Turrini Vita, *Community sanctions in Europa: esperienze a confronto*, cit., p. 17.

<sup>61</sup> Cfr. R. Turrini Vita, *Community sanctions in Europa: esperienze a confronto*, cit., p. 18.