

✓ Magistratura di Sorveglianza o Tribunale della Pena?

Alessandro
Zaniboni

Nei quasi trenta anni trascorsi dalla riforma penitenziaria del 1975 il ruolo del magistrato di sorveglianza ha subito notevoli mutamenti: in via di prima approssimazione si può affermare che la *fase di sorveglianza* è divenuta sempre più una *quarta fase di giudizio* caratterizzata, tra l'altro, dall'attitudine a incidere effettivamente sulla libertà personale dei soggetti condannati con sentenza irrevocabile. Alcuni interventi del legislatore, inoltre, (si pensi soprattutto alla cosiddetta *legge Simeone*), ispirati dall'evidente intento di porre un argine al sovraffollamento da *quarto mondo* degli istituti di pena italiani, hanno contribuito a un'ulteriore trasformazione: la magistratura di sorveglianza, creata come organo principalmente volto a trattare questioni (giurisdizionali e amministrative) d'origine *intra-muraria*, si trova ora ad occuparsi in modo consistente non solo di detenuti ma anche di persone libere seppur condannate definitivamente a pena contenuta (tre o quattro anni di reclusione secondo i casi) e in attesa di conoscere le modalità con le quali dovranno espiare tali pene.

Trasversalmente a questi fenomeni e grazie a vari interventi della *Corte Costituzionale* si è assistito a un graduale ma costante e netto processo di *giurisdizionalizzazione* della fase esecutiva delle pene, peculiarità distintiva rispetto ai sistemi d'esecuzione penale stranieri e certamente provvida e rispettosa della nostra cultura giuridica: non bisogna dimenticare che un ordinamento che pone un giudice a sovrintendere la fase dell'esecuzione, comporta un assetto di garanzie certamente superiore (quantomeno in linea teorica) rispetto a un sistema affidato alle emanazioni del potere esecutivo.

Nel corso del tempo, peraltro, l'attività della magistratura di sorveglianza si è notevolmente appesantita, circostanza che ha determinato varie conseguenze negative tra le quali, in primo luogo, la materiale impossibilità di frequentare gli istituti con la doverosa assiduità. Basti citare dal 1998 a oggi :

- la promulgazione della citata *legge Simeone* che ha introdotto, tra l'altro, delicate competenze monocratiche in tema di applicazione provvisoria delle misure alternative alla detenzione;

- la riforma in tema di *liberazione anticipata* che ha determinato, per certi aspetti opportunamente, la nuova competenza monocratica (e non più collegiale) rivelatasi, purtroppo, avere un effetto *moltiplicatore*: infatti le *impugnazioni avverso provvedimenti reiettivi* (anche solo parzialmente, tipologia tutt'altro che rara) sono ora trattate dal Collegio nel merito, mentre in precedenza l'ordinanza del Tribunale poteva essere in via di gravame deliberata solo dalla Corte di Cassazione;

- la nuova normativa in tema di *immigrazione* introdotta il 30/7/2002 che ha creato *ex-novo* competenze in tema di espulsione (materia peraltro *filosoficamente* in contrasto con gli aspetti principali e più qualificanti della funzione di sorveglianza e difficilmente conciliabile con i dettami dell'art. 27 della Costituzione);

- il recentissimo (agosto 2003) nuovo istituto del cosiddetto *indultino* sul quale sarà opportuno soffermarsi in seguito;

- l'introduzione di nuove e variegate forme di *detenzione domiciliare*, sicuramente opportuna da un punto di vista sistematico, che, tuttavia, ha comportato ulteriori difficoltà non solo in relazione agli appesantiti carichi di lavoro ma

anche di interpretazione e coordinamento con norme previgenti.

A fronte di questa prolifica produzione normativa rimane, questa sì ferma e immutabile, la penosa situazione degli organici del personale amministrativo e, soprattutto in alcune sedi giudiziarie, anche del personale di magistratura.

Nell'ambito di questo quadro generale, quindi, è suonato quasi beffardo l'intervento della Corte Costituzionale che ha, per eccesso di delega, "eliminato" l'unico intervento del legislatore in controtendenza: mi riferisco al provvedimento normativo che, l'estate dello scorso anno, aveva eliminato la competenza del magistrato di sorveglianza in tema di pene pecuniarie (fonte di carico notevole per tutti gli uffici di sorveglianza) attribuendola al giudice dell'esecuzione.

Pur non volendo entrare nel merito giuridico della questione, non posso tacere che lo spreco di risorse ed energie rivolte a tale settore appare sempre più antistorico anche per il carattere obsoleto dell'intera normativa (anche sostanziale) *de quo*.

Io credo che uno dei principali nodi critici da sciogliere in un futuro sperabilmente non lontano (come chiosò efficacemente J. M. Keynes "... nel lungo periodo saremo tutti morti") sia quello di pervenire, finalmente, a una razionalizzazione organica e sostanziale della materia, delle competenze e dell'attività della magistratura di sorveglianza magari iniziando, formalmente ma non formalisticamente, dalla denominazione che sancisca la vera natura di questa funzione che è quella di un *Tribunale della pena*.

Sarebbe poi necessario procedere a una ridefinizione degli ambiti di competenza che riconosca il portato evolutivo dei trenta anni trascorsi: da un lato la progressiva *giurisdizionalizzazione* della esecuzione della pena e, dall'altro, il particolare risalto opportunamente attribuito dalla Corte Costituzionale alla funzione rieducativa prevista dall'art. 27 della *Carta fondamentale*, vera e propria stella polare del sistema, pur senza disconoscere l'attualità e la necessaria compresenza delle altre finalità storicamente attribuite alla pena detentiva.

Allora, e conseguentemente, è auspicabile una concentrazione dell'attività del magistrato di sorveglianza su funzioni prettamente giurisdizionali espungendo le tratte competenze amministrative o para- amministrative.

È augurabile una competenza esclusivamente rivolta alle pene detentive, nel quadro di una doverosa ridefinizione generale tale da consentire al magistrato di riappropriarsi di un'attività necessariamente negletta come quella di *visitare frequentemente gli Istituti di pena* al fine, soprattutto, di conoscere meglio il vero soggetto del suo particolare e difficile giudizio: *l'uomo detenuto, il reo visto nel suo dinamico divenire*, nel suo cambiamento (in meglio o in peggio) e non riduttivamente fotografato come *homo delinquens* nella *istantanea* della commissione del delitto.

Se il futuro *Tribunale della pena* avrà il privilegio di potersi concentrare sull'essenza della sua funzione, giudicando, magari sulla

base di risultanze istruttorie più raffinate, se un reo possa o non possa (o non debba) espiare la pena in carcere piuttosto che in forma alternativa, io credo che tutti (giudici, utenti, condannati, comunità) ne trarranno notevole giovamento, nella ribadita convinzione che l'efficienza di un sistema si misuri anche sulla sua comprensibilità esterna e nel sicuro convincimento che anche una profonda revisione dei contenuti delle singole misure alternative alla detenzione possa contribuire a raggiungere un risultato quanto mai auspicabile: il sempre più largo *coinvolgimento, da più parti sentito come irrinunciabile, della comunità civile esterna (volontariato, istituzioni, mondo imprenditoriale, enti territoriali) nelle tematiche attinenti il carcere, la pena, i detenuti.*

La barra del timone, purtroppo, non sembra porsi in questa direzione: si prenda a esempio la sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni introdotta con legge 1/8/2003 n. 207, comunemente nota come *indultino* (e l'uso lessicale del diminutivo appare decisamente opportuno e significativo...), che ha determinato l'insorgere di non trascurabili problematiche. Anzitutto questo nuovo istituto costituisce una sorta di *tertium genus* comportante difficoltà interpretative: non è un beneficio premiale ma non è automaticamente concedibile; non è una misura alternativa alla detenzione ma è accompagnato da un dettato prescrizioneale mutuato dall'affidamento in prova al Servizio Sociale.

Questa scarsa chiarezza di fondo è stata probabilmente originata da una scelta di compromesso tra le elevatissime istanze di un nuovo beneficio indulgenziale (l'ultimo indulto risale al 1990) e l'incapacità delle forze politiche di concordare in merito all'adozione degli ordinari e tipici strumenti clemenziali (amnistia e indulto appunto) che abbisognano costituzionalmente di maggioranze qualificate.

Prima conseguenza, ingenerata anche da una mediazione di qualità non eccelsa da parte degli organi d'informazione, è stata aver favorito nella popolazione detenuta la crescita d'aspettative francamente esagerate in relazione all'estensione del beneficio (si pensi alle esclusioni oggettive e soggettive nonché alle ottemperande esigenze di controllo e di sicurezza di cui all'art. 4 comma 1° lett. b della legge ultima citata) e con riguardo alla celerità dei procedimenti (gli obblighi istruttori connessi alle citate esigenze hanno reso impossibile l'emana-zione di provvedimenti concessivi nell'arco di poche settimane, complice anche il periodo feriale d'entrata in vigore della legge).

A conclusione di queste brevi riflessioni rimane la convinzione che il sistema dell'esecuzione penale in generale e il sistema penitenziario in particolare soffrano, a tutt'oggi, dell'esistenza di uno iato, di uno scarto tra l'impianto teorico-normativo (unanimemente riconosciuto come avanzato anche da osservatori internazionali e nobilitato dalla recente introduzione del nuovo regolamento penitenziario nel 2000) e la sua applicazione pratica e positiva, soffocata dalla strutturale carenza di risorse e, talvolta, dalla maldestra allocazione delle stesse.

Tuttavia, ritengo auspicabile che tutti gli operatori a vario titolo coinvolti, ripongano per una volta il *libro delle doglianze* (peraltro motivate) per contribuire fattivamente a una nuova organizzazione della materia, a mio giudizio improcrastinabile, agendo con la necessaria cura al fine di evitare un pericolo atavico: gettare via il bambino con l'acqua sporca.