



## TEMI

**Il  
Sistema  
Sanzionatorio  
Nel  
Più  
Recente  
Progetto  
Di  
Codice  
Penale**

Prof. Vincenzo  
Militello

### **I. UN NUOVO PROGETTO DI PARTE GENERALE DEL CODICE PENALE**

Con il deposito, avvenuto il 28 luglio 2004, presso il Ministero della Giustizia dei testi definiti in relazione alla parte generale di un nuovo codice penale, la Commissione di studio presieduta dal dott. Carlo Nordio ha raggiunto un primo, significativo traguardo rispetto alle finalità per cui è stata istituita. Gli elaborati depositati - un testo di legge delega con il rispettivo articolato di codice, unitamente alla relazione e a tre contributi di singoli commissari con proposte alternative rispetto alle scelte approvate dalla maggioranza della Commissione - ancora alla fine del settembre 2004 non stati resi pubblici dal Ministero.

Tuttavia, in un convegno organizzato a Monza a fine giugno dalle Camere penali, i testi sono stati presentati da autorevoli componenti della stessa Commissione di studio, che li hanno discussi con rappresentanti del mondo accademico e del foro. Forse a ciò si deve la priorità che le stesse Camere penali hanno avuto nel pubblicare - sia pure in modo non completo: mancano infatti i testi delle *dissenting opinions* - il progetto su internet, dove è ormai consultabile (<http://www.ipsoa.it/campen/Documenti/103850.asp?linkparam=3>). Si può solo sperare che questa asimmetria informativa venga corretta al più presto dal committente ufficiale, rendendo accessibile sul sito del Ministero della Giustizia i testi integrali che la Commissione Nordio ha esitato sulla parte generale. È comunque già possibile formulare delle prime osservazioni sul progetto in questione, anche per il rilievo che il tema cruciale della riforma del codice penale riveste nel dibattito pubblico, non solo fra gli addetti ai lavori ma per l'intera società italiana.

E il terreno più idoneo per testare l'impostazione di fondo di questo ennesimo sforzo per procedere finalmente alla

ricodificazione penale in Italia rimane sempre il sistema sanzionatorio, vera cartina al tornasole dei valori e delle funzioni che un codice penale riconosce, tutela, esprime. Per collocare adeguatamente l'esame della parte sanzionatoria nel contesto da cui è scaturita sembra peraltro utile richiamare preliminarmente alcuni aspetti strutturali dei lavori che hanno condotto al risultato indicato.

## **2. IL NON LINEARE PERCORSO PER LA MESSA A PUNTO DELLA NUOVA PARTE GENERALE.**

La Commissione di studio per la riforma del codice penale (di seguito per brevità Commissione Nordio), è stata nominata presso l'ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia con decreto ministeriale nel novembre 2001 e quindi, con successivi decreti, prorogata (attualmente fino al 31 dicembre 2004, benché dal settembre 2004 i lavori siano sospesi per esaurimento dei fondi ministeriali necessari alla copertura delle spese). Il provvedimento istitutivo faceva riferimento a un compito di ampio respiro: predisporre un documento che indicasse "indirizzi" e "priorità di una riforma" del codice penale e prospettasse "i criteri di un disegno di legge-delega", tanto per la parte generale, quanto per quella speciale e in rapporto alle incriminazioni introdotte dalle leggi speciali e alla luce dell'esigenza di depenalizzazione.

Da un mandato di tale ampiezza sembrava logico far derivare un impegno per un disegno di riforma organico, tanto più che il programma dei lavori non era disturbato da un orizzonte temporale troppo angusto, essendo la nomina della Commissione intervenuta solo pochi mesi dopo l'inizio della legislatura: in tale situazione parte generale, parte speciale e rivisitazione della legislazione complementare erano destinati a segnare i poli essenziali - anche se non necessariamente le tappe - del percorso da compiere. Ma un tale disegno razionale non era in linea con quanto il Ministro aveva pubblicamente esternato sin da prima della nomina della Commissione in merito alla priorità da attribuire all'opera di depenalizzazione, comprendendovi per di più la delicata materia dei reati di opinione e assicurando uno stralcio per il relativo progetto.

Vero è che all'interno della Commissione si fecero subito notare le incognite di un intervento su singole ipotesi di rara applicazione o comunque ai margini del sistema penale: in mancanza di alcune preventive decisioni sui grandi temi del diritto penale l'intervento di contenimento delle previsioni penali doveva orientarsi verso la radicale abrogazione o piuttosto solo verso la depenalizzazione; se la selezione delle fattispecie andava rapportata a un sistema penale che mantiene le contravvenzioni o meno; e ancora quale volto dovesse assumere il versante sanzionatorio, in relazione al mantenimento o meno delle pene pecuniarie, delle pene accessorie, del raccordo con le nuove sanzioni del giudice di pace.

Per di più, un'opera importante di depenalizzazione di reati minori era stata da poco definita nella precedente legislatura e

dunque un valore aggiunto poteva ottenersi solo procedendo in senso diverso e più organico, ripensando dunque il sistema a partire dal baricentro del codice per costruire quindi l'architettura complessiva.

Ma la proposta di far decollare parallelamente il gruppo di lavoro sulla parte generale, quelli sulla parte speciale (tre in particolare, rispettivamente dedicati ai reati contro la persona, contro l'economia e contro la collettività) e uno specifico sulla depenalizzazione non venne accolta dalla maggioranza dei commissari, che preferì concentrare i lavori sulla parte speciale e la depenalizzazione, e per di più attribuire a quest'ultima una priorità assoluta nell'ordine dei lavori. Restò solo il tempo per un paio di riunioni iniziali in cui adottare velocemente criteri orientativi generali del lavoro messo in cantiere: l'eliminazione delle contravvenzioni, lo sfavore verso le circostanze a effetto speciale da trasformare in figure autonome di reato, la tendenza a restituire una cornice di certezza alla commisurazione della pena.

La parte generale restò così per tutto il periodo iniziale (circa un anno) un invitato di pietra dei lavori della Commissione. Il progetto che andava prendendo forma risultava però acefalo e l'anomalia della situazione risaltava nel confronto con l'impostazione seguita dai precedenti tentativi di ricodificazione: nei testi Pagliaro, Riz e Grosso, erano sempre presenti altrettante proposte di nuova parte generale.

Comunque, la più recente commissione riesce in effetti a definire ben presto una proposta di ulteriore depenalizzazione e in materia di reati di opinione: essa venne approntata da una sottocommissione ad hoc nei primi quattro mesi e approvata dalla commissione in una sola seduta plenaria prima della pausa estiva del 2002. Ritmi forzosi che peraltro non sono riusciti ad assicurare un felice esito della proposta esitata in materia di depenalizzazione e reati d'opinione, che benché definita e pubblicata (cfr. Diritto penale XXI secolo, 2003 fasc.1), non è mai stata approvata dal Consiglio dei Ministri per trasformarla in un vero disegno di legge.

Ancor più importante è che ben presto si ridimensiona anche la speranza di completare rapidamente il catalogo organico dei reati, che avrebbe segnato un importante elemento distintivo rispetto all'immediato precedente nei progetti di codice penale, quello della Commissione Grosso, fermatosi alla sola parte generale. A distanza di circa un anno dall'inizio dei lavori della Commissione Nordio ci si accorge così che la parte speciale è terreno più impegnativo di quanto inizialmente prospettato e si riconosce l'esigenza di iniziare quantomeno anche la nuova parte generale. Il compito di impostarla viene però affidato a una cerchia ristretta di commissari, dando solo la possibilità di assistere a tutti gli altri che ne manifestassero l'interesse, ma senza diritto di voto.

La sottocommissione sulla parte generale si riunisce nel corso del 2003 e aveva già impostato tutti i capitoli da trattare quando il congiungersi di due eventi determina una svolta: per un verso, si dimette il vicepresidente, che aveva fortemente voluto tra l'altro la ricordata composizione a due livelli (commissari con diritto di voto e non) della sottocommissione di parte generale; per altro verso, il ministero manifesta forte interesse verso una rapida definizione della stessa parte generale. Così dall'inizio del 2004 in poi il calendario dei lavori risulta invertito rispetto all'impostazione inizialmente adottata: la parte generale è l'unica tematica su cui ci si concentra; la parte speciale viene accantonata nello stato ancora "a chiazze di leopardo" in cui si trovava in tale momento: accanto a capitoli definiti e approvati anche in plenaria- reati contro il patrimonio, la pubblica amministrazione, la persona, la fede pubblica (ribattezzata in

certezza nei rapporti giuridici)- si trovano capitoli ancora non definiti (come l'amministrazione della giustizia, i reati informatici, i reati associativi), altri invece già bisognosi di revisione e coordinamento (come i reati contro l'economia) e intere altre parti importanti da affrontare ex professo, come i residui reati contro lo stato (in specie, personalità interna e internazionale).

Per di più, nella fase finale cade pure la restrizione preventiva dei commissari chiamati a occuparsi della parte generale, con la conseguenza che la proposta base della parte generale, fino ad allora messa a punto dalla sottocommissione ristretta, viene ripresa, modificata e portata a definizione con gli apporti di tutti coloro che ritenevano di avanzare nuove proposte: il testo finale viene approvato a maggioranza dalla commissione plenaria fra aprile e maggio 2004.

La ricostruzione indica a sufficienza che per arrivare al ricordato deposito dei testi di parte generale si è seguito un percorso non certo lineare: se per un verso esso ha rallentato e complicato il completamento dell'opera, è stata comunque complessivamente garantito un approfondimento e un dibattito ampio in relazione ai temi affrontati. Fra questi prendiamo in considerazione ora alcuni aspetti essenziali del nuovo sistema sanzionatorio prospettato.

### **3. IL DOPPIO PROFILO DEL SISTEMA SANZIONATORIO NEL PROGETTO NORDIO**

L'impianto delle sanzioni della proposta è incentrato su tre aspetti di fondo: centralità della reclusione, contenuta nei livelli edittali massimi rispetto a quelli vigenti; rigorosa distinzione fra pene per i soggetti imputabili e misure per i non imputabili (doppio binario puro); possibilità di conversione da pene detentive in pene non detentive per fatti di non rilevante disvalore (ordinariamente fino a tre anni, con estensione fino a quattro anni per giovani adulti e anziani). Altri aspetti più specifici presentano pure larghe innovazioni, come l'intero capitolo delle circostanze, con l'eliminazione del giudizio di equivalenza fra circostanze di opposta valenza, così come delle circostanze attenuanti generiche, la semplificazione delle ipotesi di recidiva e la mitigazione dei suoi effetti sulla commisurazione della pena.

Un sistema per larghi tratti originale, che- come del resto quasi tutti- presenta pregi e difetti, molti dei quali peraltro più o meno direttamente collegati a una medesima scelta di fondo, la quasi totale scomparsa delle pene pecuniarie dall'arsenale delle sanzioni penali.

Nel suo complesso, il pregio principale sul piano teorico appare lo sforzo di ridare chiarezza alla distinzione fra reati e illeciti diversi: lo strumento viene indicato nell'assunzione della pena detentiva come "unità di misura" di tutto l'ambito penalmente rilevante (art. 79 Progetto articolato, dal quale vengono tratti i successivi richiami), con la contemporanea attribuzione della sanzione patrimoniale a illeciti diversi. D'altra parte, un simile rigore concettuale non può essere perseguito sino alle estreme conseguenze, non solo per la radicale alternativa applicativa che essa implica (o drastica diminuzione del numero di reati o ingestibile sovraccarico carcerario), ma anche in quanto non si può trascurare che nel volto attuale dell'ordinamento giuridico è ormai acquisita la presenza e l'intersezione di diversi sottosistemi sanzionatori, che concorrono in vario modo alla tutela dei beni giuridici; quello penale delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi ex art 53 s. l. 689 del 1981; quello amministrativo-punitivo previsto dalla stessa legge; quello para-penale della responsabilità da reato degli enti ex d. lgs. n. 231 del 2001; i sistemi penal-processuali del giudi-

ce di pace ex d. lgs. n.274 del 2000 e ancor prima minorile ex DPR n.448 del 1988; il sistema penitenziario delle misure alternative al carcere ex l. n.354 del 1975.

Certo il complesso intreccio di tipologie sanzionatorie e ambiti di responsabilità deve essere razionalizzato per superare la "babele" attuale, ma sarebbe parimenti impensabile una semplicistica riduzione a unità: questa duplice consapevolezza porta il Progetto a ricercare alcuni temperamenti a un ricorso monolitico alla reclusione, tanto sul piano della minaccia astratta (a), quanto sul versante dell'applicazione concreta (b).

**a)** Rispetto alla previsione astratta del catalogo sanzionatorio nel corso della fase finale dei lavori ha trovato accoglimento la proposta da me avanzata di porre un calmierino al tetto della pena detentiva (ordinariamente 20 anni e non più ventiquattro; nel caso di cumulo di più pene detentive, ventiquattro e non più trenta). È importante segnalare che una innovazione nelle norme sulla successione di leggi penali consente di far godere di tale modifica anche i soggetti che scontino pene ormai definite con sentenza passata in giudicato.

Inoltre si affiancano alla reclusione ulteriori pene non detentive e d'altra parte si modulano variamente le specie di pene detentive diverse dalla reclusione. In particolare, si amplia in primo luogo il numero e le specie delle pene principali dall'attuale duplicità di pena detentiva / pecuniaria, a un sistema ad albero, nel quale accanto al ceppo tradizionale della pena detentiva vengono innestate nuove classi di pena: rispettivamente di tipo interdittivo, prescrittivo, ablativo. In questo quadro, in particolare si concede un ruolo alla sanzione patrimoniale anche in materia penale con la confisca (inquadrate come pena principale ablativa e commisurata in termini di risarcimento del danno: art. 72, da distinguere dunque dalla tradizionale confisca di cui all'art. 77); si prevede inoltre che le pene detentive per i reati di competenza del giudice di pace si convertano obbligatoriamente in pene pecuniarie (art. 76 co. 4).

Anche le pene principali detentive si articolano variamente, in quanto accanto all'ergastolo e alla reclusione si prevedono inoltre: la semidetenzione (art. 58), attualmente prevista fra le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (art. 55 l.689/1981); la detenzione domiciliare (art.59), attualmente prevista fra le misure alternative alla detenzione (art. 47 ter l. 354/1975); la permanenza domiciliare (art. 60), attualmente prevista dalla attuale normativa sulla competenza penale del giudice di pace (ma tale inserimento nella proposta base fra le pene principali detentive appare in contraddizione con la negazione "a ogni effetto giuridico" della sua natura di pena detentiva ex art. 82 co. 2).

**b)** Sul piano del funzionamento operativo del sistema, il passaggio chiave è l'introduzione del sistema di convertibilità delle pene verso soluzioni meno invasive per il condannato, onde evitare di irrigidire eccessivamente la risposta sanzionatoria e di sovraffollare le carceri. Il meccanismo previsto converte la reclusione tanto su un piano verticale, quanto su un piano orizzonta-

le, e le due operazioni possono cumularsi. Più in particolare, dalla reclusione (entro determinati livelli edittali: normalmente fino a tre anni/quattro per categorie particolari) si può passare a pene pur sempre detentive, ma meno invasive (art. 81). Per altro verso, dalla reclusione si può passare ad altre specie di pena principale, ma non detentiva (art. 83).

Queste due direzioni di conversione non sono alternative, prevedendosi piuttosto un "cumulo di conversione": la reclusione inflitta può essere convertita per una parte in pena interdittiva o prescrittiva, e, per la parte residua, in pena detentiva diversa dalla reclusione (art. 83 ult. co.). All'astratta indefettibilità della reclusione come connotato di ogni incriminazione si affianca dunque la possibilità che in sede di applicazione concreta il giudice converta tale previsione verso pene diverse. Si tratta di un mix di rigidità e flessibilità del sistema, che lo fa apparire governato da una duplice logica, rispettivamente per la pena in astratto, e per la pena in concreto.

La prima esprime la misura del disvalore del reato e dunque è sorretta da una logica della proporzione; la seconda invece, pur nel rispetto di un criterio per così dire "interno" di proporzione con la pena detentiva (art.82 criteri ragguaglio), deve necessariamente sottostare a una logica diversa, che orienti il giudice nella scelta se operare o meno la conversione. Questa seconda logica era però inizialmente inespressa nel sistema, che all'art.81 sembra distinguere la scelta del giudice di operare la conversione dagli altri momenti di esercizio del "potere discrezionale nell'applicazione della pena" (art. 80) e che peraltro anche rispetto a questi si astiene dall'indicare espressamente criteri finalistici di commisurazione.

È chiaro però che la scelta di convertire la pena può avere esiti diversi a secondo che sia condizionata da istanze di tipo rieducativo (evitare gli effetti desocializzanti del carcere sul singolo reo) o piuttosto di tipo intimidativo (e queste a loro volta tanto nei confronti del singolo reo, quanto rispetto alla collettività, o per diffusione dei fenomeni implicati (fatti di usura o di estorsione in determinati contesti), o in relazione alla sensibilità pubblica rispetto al fenomeno (ad es. violenze domestiche) o ancora di tenuta complessiva del sistema di giustizia penale (evitare il sovraffollamento delle carceri).

La coraggiosa scelta di eliminare quasi totalmente le pene pecuniarie (unica sanzione applicata nel 2002 in 70.032 condanne), se non si vuole che si traduca in una esplosione del numero di detenuti (56.403 al 30.6.2003, comprensivo di 12.033 internati per misure di sicurezza; con un indice di sovraffollamento medio per cui per ogni 75 posti vi sono 100 detenuti) richiede necessariamente non solo l'ottenuto abbattimento del tetto massimo delle pene detentive, non solo l'auspicata drastica riduzione del numero di reati (l'idea guida del sistema in cantiere, ma che andrà verificata alla fine del lavoro della Commissione Nordio quando anche la nuova parte speciale sarà definita), ma anche una netta decisione a favore di una obbligatorietà di principio della conversione della reclusione in pene non detentive, salvo casi specifici (ma pur sempre eccezionali, pena il collasso del sistema penitenziario).

Questi ultimi a loro volta potrebbero essere collegati al carattere di recidività del soggetto, da sancire peraltro secondo una scala di gradualità, mantenendo dunque una fascia intermedia di casi in cui il giudice valuta l'opportunità della conversione in base a più chiari criteri finalistici. La maggioranza della Commissione non ha però ritenuto di accogliere tale proposta di rendere obbligatoria una fascia iniziale di pene detentive, motivando che in tal modo si ingessa troppo il potere del giudice di apprezzare le esigenze del caso concreto.

Una volta esplicitata tale ratio, ho però richiamato l'attenzione della Commissione su un ulteriore aspetto collegato alla stessa logica che è alla base dell'istituto della conversione e dell'intero sistema sanzionatorio progettato. Se in esso è possibile diminuire il grado di limitazione alla libertà personale fino al limite del domicilio del condannato, ciò vuol dire che in presenza di determinate caratteristiche soggettive non occorre il soggiorno presso gli istituti penitenziari, considerandosi sufficiente un diverso tipo di limitazione della libertà personale in un luogo esterno al carcere.

A partire dalla realtà dei centri di servizio sociale per adulti, ho quindi proposto di recuperare fra i meccanismi di conversione della reclusione una sanzione inserita nel progetto fra le pene principali interdittive, ma i cui contenuti sembrano assegnarle una funzione diversa: mi riferisco all'affidamento in prova. Sembra invece opportuno prevedere che pene della reclusione, per le quali non sia più possibile la conversione di tipo orizzontale (verso altri tipi di pene principali) ma pur sempre medio-basse possano essere convertite in questa sanzione.

Essa dovrebbe avere contenuti rieducativi (in quanto andrebbe corredata a un programma di studio e/o lavoro curato dal centro), ma pur sempre vincolante la libertà individuale, in quanto riempita dalle limitazioni di cui all'attuale figura della sottoposizione al controllo e per di più con possibile obbligo di permanenza domiciliare entro determinate fasce orarie.

Tale proposta di ampliamento dei meccanismi di conversione ha incontrato il favore della Maggioranza della Commissione e è ora prevista dall'art. 83 comma 6.

Una analoga apertura della maggioranza è invece mancata in relazione alla possibilità di convertire l'ergastolo, pure da me prospettata durante la fase finale dei lavori.

#### **4. LA MANCATA ESTENSIONE DELLA CONVERSIONE ALLA MASSIMA PENA DELL'ERGASTOLO**

Premesso che il dichiarato intento della Commissione è di limitare la minaccia dell'ergastolo a solo pochissimi reati di parte speciale, anche in questo ambito ristretto tale massima pena non dovrebbe sottrarsi al mix di rigidità e flessibilità che sorregge l'intero sistema sanzionatorio, a meno di alterarne l'equilibrio complessivo e di esporsi a censure di legittimità costituzionale. Qui la rigidità deriva già dalla previsione in sé stessa di tale massima pena, che per di più è inquadrata in un sistema che ha chiuso la valvola delle attenuanti generiche per evitare l'applicazione di essa quando la concretezza del fatto rende eccessivo il ricorso a tale estremo della scala sanzionatoria. La mancanza di precedenti e l'età, ma anche il ruolo accessorio svolto dal singolo in reati di per sé puniti con l'ergastolo sono elementi che meriterebbero di essere apprezzati per ammettere una meno estrema valutazione della pena applicabile. Senza tornare al sistema delle attenuanti generiche, per dare spazio a questa esigenza di differenziare i casi ricadenti sotto la previsione astratta dell'ergastolo, mi sembra preferibile ampliare la facoltà di conversione anche a questa pena, sia pure avendo cura al contempo di specificare i criteri che devono guidare il giudice in tale operazione.

Da qui la proposta di inserire la previsione che la pena dell'ergastolo possa essere convertita in reclusione non inferiore a ventiquattro anni quando il soggetto non abbia precedenti penali per reati puniti con la reclusione superio-

re a un anno, e abbia una età non superiore a ventuno anni. La reclusione derivante da conversione dell'ergastolo non può essere ulteriormente convertita in fase esecutiva. La proposta ha aperto una discussione molto viva, che si è purtroppo conclusa in senso negativo. Pur rispettando l'esito del collegio, mi preme qui segnalare due aspetti, per sottoporli al dibattito ulteriore.

Un primo chiarimento riguarda l'impossibilità - asserita dalla maggioranza della Commissione - di estendere all'ergastolo il meccanismo della conversione, che opererebbe solo fra pene in qualche modo omogenee. Ciò invero non appare in linea con il sistema della proposta base, che non ammette solo la possibilità che ho chiamato di conversione verticale (vale a dire, fra pene detentive meno invasive sulla libertà del cittadino), ma anche quella di tipo orizzontale, cioè di passaggio a pene di specie diversa, sia pure tutte principali.

Ma al di là del fondamentale riconoscimento nel progetto di una conversione fra pene eterogenee (dalla reclusione a pene di tipo prescrittivo, interdittive, ablativo), occorre comunque riflettere sul dato che il passaggio dall'ergastolo alla reclusione di ventiquattro anni accosta due sanzioni solo formalmente eterogenee. L'originaria immutabile fissità dell'ergastolo ha infatti da tempo lasciato il passo alla possibilità di ottenere la liberazione dopo un certo numero di anni e che questo comporta un sostanziale accostamento dell'ergastolo a una pena detentiva di tipo indeterminato, il che non può restare senza conseguenze rispetto al relativo inquadramento e operatività.

In secondo luogo, non bisogna spostare - come fa la formulazione finale del progetto - le esigenze di personalizzare la durata dell'ergastolo sul piano del gioco delle attenuanti e della parte speciale. In effetti, alcuni dei casi proposti nella mia proposta originaria possono essere qualificati dalle previsioni delle attenuanti (in specie, l'aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale). D'altra parte, occorre riconoscere l'importanza della previsione in parte generale di una residua possibilità di convertire l'ergastolo, almeno in presenza di determinate situazioni connesse a condizioni particolari dell'agente. Così è per la mancanza di precedenti sentenze di condanna e per una età inferiore di anni 21, ma anche forse simmetricamente per una età superiore a settantacinque anni, sia pure per motivi diversi da quelli della fascia dei giovani adulti. Riconoscere la possibilità di conversione anche per l'ergastolo serve insomma a riflettere bene la dialettica fatto / autore immanente al sistema penale, contribuendo a una personalizzazione della sanzione in questione altrimenti indeclinabile. Non si può che affidare all'ulteriore iter del progetto la speranza che si faccia adeguatamente carico di tale esigenza.

## **5. LA NUOVA PARTE SANZIONATORIA FRA LUCI E OMBRE**

Il progetto esitato dalla Commissione Nordio contiene notevoli innovazioni sul versante cruciale delle sanzioni penali: esse sembrano caratterizzate da una intrinseca duplicità di profilo. Un recupero di serietà dell'intervento punitivo si affianca al contestuale contenimento dei livelli massimi di pena detentiva. Il riferimento essenziale alla reclusione come misura del penalmente rilevante si collega all'esteso ricorso a meccanismi di conversione di tale pena. L'eliminazione di strumenti utilizzati in chiave unilateralmente indulgenziale (concorso fra circostanze, attenuanti generiche) non sconfessa l'esigenza di mantenere un ambito di apprezzamento del giudice delle esigenze del caso concreto.

Certo si poteva forse essere più coerenti con alcune delle premesse del sistema adottato, arrivando ad esempio a estendere la logica della conversione



anche ad alcune ipotesi limite di ergastolo. Tuttavia, la discussione in Commissione è riuscita a portare significativi miglioramenti al testo inizialmente progettato e ciò testimonia di un dibattito aperto su un tema così cruciale e delicato. Non posso che augurarmi che tale spirito di foro libero si mantenga anche una volta che il testo sarà sottoposto a un più ampio esame all'esterno della Commissione che lo ha messo a punto dopo un non certo lineare, ma forse non inutile, percorso comune.



**Gli  
Avanzi  
Della  
Giustizia  
Nel  
Secondo  
Millennio:  
nuove  
forme  
di detenzione  
sociale  
e nuovi  
strumenti  
di  
reintegrazione**

*Monica  
Vitali*

**N**egli ultimi anni abbiamo assistito a un fenomeno di trasformazione dell'istituzione carceraria che è diventata lo strumento sostitutivo delle risposte sociali che mancano: l'attualità dell'espressione *Gli avanzi della giustizia*, titolo di un libro, purtroppo introvabile, di Iginio Cappelli, Giudice di Sorveglianza a Napoli negli anni Settanta, deve farci riflettere sulle nuove forme in cui si va declinando l'emergenza carcere. Da un lato, la crescita in termini quantitativi delle persone ristrette, ormai arrivate a 57.000 unità, dall'altro la composizione della popolazione detenuta, caratterizzata da un'area di tossicodipendenza stimata per difetto intorno al 27% del totale, da un'area della immigrazione, lievitata sino a circa il 30% del totale, e infine da una terza area di disagio sociale in cui rientrano gli alcooldipendenti, i senza fissa dimora e i soggetti con problemi psichiatrici. Si tratta di una fascia di detenuti che supera il 60% del totale e che viene definita, ormai da più parti, di detenzione sociale: il carcere funziona come discarica sociale nel passaggio dallo "Stato sociale allo Stato penale", dato che ingloba i soggetti che partono da situazioni di disagio sociale e che le sviluppano per l'assenza o l'insufficienza di interventi diretti a colmare il divario di partenza e a offrire qualche chance in più a chi non ne ha avute all'origine.

L'aumento esponenziale della detenzione e la modificazione qualitativa dei detenuti non è un fenomeno solo italiano, ma europeo e mondiale: i dati su scala mondiale sono incompleti per l'assenza di rilevazioni certe sulla Cina, ma il numero complessivo di persone detenute viene stimato intorno ai nove milioni di individui, con una crescita molto più rapida di quella demografica. Così, negli Stati Uniti i detenuti erano 500.000 mila nel 1980, circa 1.300.000 nel 1992 e oltre 2 milioni nel 2001, in Russia erano 722.000 nel 1992 e più di un milione nel 1998. Quanto all'Europa, i dati del Consiglio d'Europa parlano di oltre 500.000 persone ristrette nell'Unione Europea allargata a fine 2002 ed evidenziano tassi di crescita nella popolazione detenuta particolarmente elevati con un conseguente sovraffollamento delle strutture penitenziarie.