

Sulle riforme necessarie del sistema penale italiano: superare la centralità della risposta carceraria

Intervista

1
INTERVENTI URGENTI IN MATERIA
DI EMERGENZA CARCERARIA

Come valuta gli interventi urgenti per fronteggiare la c.d. emergenza carceraria, in parte attuati con il d.l. 22 dicembre 2011 n. 211 e in parte in corso di esame in Parlamento? Quali altri interventi sarebbero a Suo avviso necessari e/o opportuni in questo settore?

Difficile esprimere una valutazione in merito a interventi urgenti, a provvedimenti “tampone”, come si usa dire, con i quali si cerca di fermare, con qualche pezzo di “garza”, un’emorragia in corso da tempo e che a lungo andare, io credo, sta dissanguando la credibilità dello Stato, visto che la decenza delle carceri è lo specchio della decenza della società, così come la dignità della condizione del detenuto è la metafora della dignità riconosciuta a tutti i cittadini. Gli interventi urgenti attuati con il d.l. 211/2011 (conv. in l. 9/2012) sono certamente interessanti, perché s’inseriscono in una linea politico-criminale di tendenziale alternatività rispetto alla detenzione in carcere. Certo nessuno si illude, tanto meno il Ministro Severino, che essi siano in grado, da soli, di risolvere la crisi che stringe i nostri istituti di pena o anche solo di alleviarla in modo significativo.

Gli ultimi dati pubblicati dal DAP (luglio 2012) sono piuttosto eloquenti. A fronte di una capienza regolamentare di 45.588 detenuti, le presenze sono 66.009. Teniamo conto che 23.590 di questi detenuti sono stranieri: una popolazione carceraria, come noto, fortemente svantaggiata nell’accesso alle misure alternative. Il che rende ancora più complessa la situazione. Dall’entrata in vigore della legge 199/2010, e successive modifiche, al 31 luglio 2012 risultano 7.267 i detenuti già usciti dagli istituti penitenziari. Direi che i numeri suggeriscano di per sé la necessità urgente e imprescindibile di interventi strutturali e di medio-lungo periodo.

Dai dati ricaviamo anche un’altra informazione rilevante: i detenuti condannati in via definitiva a una pena inferiore a un anno sono 2.699 (di cui stranieri 1.301) su 38.771 (di cui stranieri 12.840). Quelli invece con pena fino a un massimo di tre anni sono quasi 11.000 (di cui 5.000 circa stranieri). Tutte cifre che andrebbero integrate considerando coloro che, in custodia cautelare, potranno subire condanne di analoga entità. Credo si possano ragionevolmente interpretare questi numeri come indicativi dell’esistenza di margini abbastanza consistenti per ricorrere più ampiamente a misure alternative propriamente dette, ad es. estendendo gli ambiti applicativi delle misure già praticabili grazie sia al meccanismo di sospensione dell’ordine di esecuzione *ex art. 656 c.p.p.*, sia alla nuova forma di detenzione domiciliare introdotta dalla legge 199/2010, nonché dalla stessa sospensione condizionale della pena.

Anche i dati relativi alla concessione dei nuovi affidamenti sono chiari: dal 2005 (anno precedente all’indulto e all’entrata in vigore della legge 49) non si è registrato un aumento degli affidamenti terapeutici proporzionato al notevole aumento della popolazione detenuta. Una riflessione sulle molteplici modifiche normative che possono aver causato questo effetto e sui correttivi praticabili sarebbe dunque quanto mai necessaria. Ricordo infine che, in base ai dati dell’ultimo rapporto sul carcere di “Antigone”, solo il

20% dei detenuti ha la possibilità di lavorare nei penitenziari. Del resto il *budget* previsto per il lavoro dei detenuti è passato dai 71.400.000 euro del 2006 ai soli 49.664.207 del 2011. Anche su questo fronte si dovrebbe operare, non necessariamente con grandiosi esborsi ma aumentando gli incentivi alle aziende, anche se, mi rendo conto, la crisi che si sta vivendo non crea condizioni favorevoli a queste iniziative.

Ho del resto molto apprezzato varie interviste rilasciate dal Ministro, in particolare quelle in cui ha espresso l'esigenza di coltivare più «fantasia» nel catalogo delle pene. L'esigenza di rimediare alla monocultura detentiva nel nostro sistema sanzionatorio è un problema antico che ha occupato molti convegni di penalisti e, soprattutto, ha ispirato alcune delle soluzioni più innovative che erano state congegnate dalla c.d. Commissione Pisapia di riforma del codice penale. Condivido pienamente ciò che il collega Luciano Eusebi scrive e documenta da tempo su quanto una tale monocultura abbia favorito e favorisca un'inutile, ulteriore desocializzazione di persone già fortemente svantaggiate, che costituiscono la maggioranza della popolazione penitenziaria.

È significativo osservare (qui anticipo un aspetto che potrebbe rilevare anche in relazione alla terza domanda che mi è stata rivolta) come nel contempo tale centralità della detenzione abbia come effetto che una notevole componente delle condanne a pena detentiva di medio-breve durata (componente riferibile, soprattutto, a illeciti di natura economica e in genere a quella criminalità predatoria e del profitto che si esercita su scala macro, "industriale" direi, ed è quindi la più devastante per gli interessi collettivi) resti priva di conseguenze sanzionatorie significative. Simile centralità, infatti, ha offuscato la consapevolezza dell'importanza che assume il contrasto degli interessi materiali alla base delle attività criminose e, altresì, dei profitti da esse derivanti, come pure, in sede di prevenzione primaria, dei molteplici fattori che favoriscono tali attività. Del pari, ha precluso la configurazione di risposte incisive, e non soltanto simboliche, per le vittime dei reati, ad esempio sul piano dell'impegno riparativo e delle procedure di mediazione.

Aggiungo, sempre anticipando un tema pertinente all'ultima domanda, che per affrontare degnamente il problema carcerario e penitenziario è indispensabile una visione "sistemica" (in fondo già suggerita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 1990) capace di ponderare la complessiva interazione delle scelte legislative e applicative adottate in ciascuna articolazione ordinamentale. Si dovrebbe allora prendere atto degli effetti perversi prodotti *anche* in ambito penitenziario dai provvedimenti del 2005 (mi riferisco ovviamente alla c.d. legge ex-Cirielli), con l'accorciamento dei termini di prescrizione (soprattutto a beneficio della criminalità dei *white collars*) e con l'aggravamento della condizione carceraria degli *outsiders* sociali (sbrigativamente "etichettati" nella categoria dei criminali "quasi presuntivamente irredimibili", ove a essi si applichi la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale). Per non parlare degli effetti che i nuovi termini di prescrizione hanno avuto, come rilevato da illustri magistrati (tra cui il Presidente Giovanni Canzio, su queste stesse colonne), nel disincentivare il ricorso ai riti alternativi e, quindi, indirettamente, nell'intasare l'attività giudiziaria con troppi processi svolti secondo il rito ordinario nei confronti di imputati "forti" e con robuste capacità difensive, a scapito dell'attenzione rivolta agli autori socialmente vulnerabili e per i quali le possibilità di risocializzazione si giocano già nella fase processuale anteriore rispetto al momento della esecuzione. L'ideale di "prontezza" della giustizia raccomandato da Cesare Beccaria viene oggi tendenzialmente realizzato soltanto dalla "catena di montaggio" (come l'ha chiamata l'anno scorso all'inaugurazione dell'anno giudiziario il Procuratore generale di Milano Manlio Minale) dei processi per direttissima: non certo la sede più adatta per preparare una efficace prevenzione speciale e notoriamente esercitati nei confronti di una criminalità che, certo, suscita un comprensibile allarme sociale, ma che è anche quella "più sprovveduta" e, almeno in termini macrosociali e macroeconomici, complessivamente meno dannosa di altre. E non trascuriamo quanto accaduto con la legge Bossi-Fini in materia di immigrazione sull'arresto dei soggetti extracomunitari non in regola che disobbedivano all'ordine di

allontanamento: ne abbiamo avuto la riprova con la sentenza della Corte di Giustizia che ha fatto venir meno questa norma e, con essa, ha ridotto di quasi un migliaio di unità la presenza di detenuti stranieri.

Occorre inoltre affrontare il problema relevantissimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere, la quale viene sovente a rappresentare un intervento sanzionatorio improprio: dovranno dunque essere esperite tutte le possibilità affinché la detenzione in carcere per esigenze cautelari sia prevista e applicata solo in casi di effettiva *extrema ratio*. Anche il problema aperto dell'ergastolo, per quanto impopolare ed elettoralmente "costosa" possa apparirne una trattazione parlamentare, deve ricevere la necessaria attenzione, non potendosi ritenere accettabile la preclusione del fine pena, o comunque una modificazione nei tempi lunghi della esecuzione detentiva (stante, finora, la lettura giurisprudenziale delle norme pertinenti), nei confronti del condannato per certe tipologie di reato il quale, talora a distanza di decenni dai fatti commessi, non sia disponibile a una collaborazione di giustizia e tuttavia abbia utilmente percorso l'*iter* rieducativo o sia comprovato il suo sicuro ravvedimento.

Come abbiamo potuto apprendere dalle cronache parlamentari, ad affossare un reale esercizio di creatività sanzionatoria sembrano essere soprattutto le logiche (o illogiche) politiche o, sarebbe meglio dire, perennemente pre-elettorali, vista l'endemica preoccupazione di molti nostri parlamentari che un reale impegno a costruire soluzioni alternative al carcere abbia un costo nella moneta sonante dei voti per chi se ne faccia portavoce. Credo che, con tutti i limiti di mandato, anche l'attuale Governo e Ministro della Giustizia possano comunque lanciare dei segnali forti, che vadano nella direzione di interventi stabili di riforma del sistema sanzionatorio e, in genere, delle modalità di definizione del processo penale. Del resto, come ha ben ricordato lo stesso Presidente del Consiglio Monti in un'intervista, riprendendo una nota frase di Alcide De Gasperi «un politico guarda alle prossime elezioni, uno statista alle prossime generazioni». Potremmo dire che anche nel campo della giustizia e della organizzazione penitenziaria ci sia un gran bisogno di statisti...

A proposito di segnali "stabili", non effimeri o emergenziali, da "statista" e non da "politicante" della giustizia, trovo decisamente apprezzabile il recentissimo D.P.R. 136/2012, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 agosto 2012: "Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato". Si tratta di un passo significativo, che naturalmente dovrà essere seguito da una formulazione efficace della carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati e, soprattutto, dalla predisposizione di quegli strumenti regolamentari e organizzativi che rendano davvero *effettiva* la tutela di questi diritti, visto che nel nostro ordinamento sono le misure di effettività, più che le enunciazioni di principio a rivelarsi deficitarie e, non di rado, a vanificare la credibilità di queste ultime.

Un impatto penitenziario significativo potrebbe avere altresì il Disegno di legge recante "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili", la cui presentazione va a merito della Ministro Severino.

2

INTERVENTI URGENTI IN MATERIA DI CORRUZIONE

Qual è la Sua opinione sulla riforma in materia di corruzione attualmente all'esame del Parlamento?

Il d.d.l. governativo "anticorruzione" attualmente all'esame del Parlamento (peraltro con tempi che si sono molto allungati rispetto all'iniziale accelerazione che sembrava esservi stata impressa) tocca molteplici profili di notevole rilevanza. Difficile essere sintetici in questa materia. Innanzi tutto trovo assolutamente condivisibile che anche

un Governo al quale è stato affidato il quasi esclusivo mandato di risanamento dell'economia non si sia sottratto al compito di riformare la disciplina in materia di corruzione (o che almeno stia tentando di farlo). Economia e mercato non sono pensabili senza regole, senza garantire l'integrità di chi vi opera, a cominciare dai soggetti pubblici. Tutti sappiamo (anche se nei fatti una parte della classe politica lo ha spesso dimenticato in questi anni) che tra gli innumerevoli danni causati dalla corruzione c'è quello all'economia e alla concorrenza, al mercato appunto, che cessa di essere tale quando i suoi meccanismi vengono illecitamente alterati dalle tangenti. Seguo quindi con ammirazione e condivisione gli sforzi che sta approfondendo in questa direzione, malgrado gli ostacoli posti sulla sua strada, il Ministro Paola Severino, che è anche una giurista di notevole competenza scientifica e professionale proprio in questa specifica materia.

Vengo ora al merito di ciò che si sta faticosamente (e lentamente) delineando nei lavori parlamentari. Vari profili mi paiono promettenti e interessanti. Ad esempio: la delega al governo per l'adozione di un testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguente a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi; le norme di trasparenza amministrativa; il divieto per i dipendenti che hanno esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. Altrettanto apprezzabili mi paiono le norme che prevedono il divieto nei confronti di coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati contro la pubblica amministrazione, di fare parte di commissioni o uffici deputati a gestire risorse economiche o a determinare l'assegnatario di gare pubbliche o appalti, nonché la delega al governo per modificare la disciplina vigente in materia di attribuzioni di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni.

C'è da notare che, a differenza del disegno di legge presentato dal precedente Governo, si è ritenuto di intervenire anche sulla materia penale. Si tratta di una scelta condivisibile, che risponde del resto a esigenze di adeguamento a importanti atti e documenti internazionali. Penso alle recenti raccomandazioni del GRECO e alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa.

Certo non deve essere sopravvalutato il ruolo che il diritto penale può svolgere nella prevenzione e controllo del malaffare politico-amministrativo, il cui contenimento dipende soprattutto da una disciplina generale in grado di assicurare un livello elevato di correttezza delle procedure decisionali e di innalzare già nel medio periodo gli *standard* etici tra i pubblici amministratori di ogni livello. E questo credo debba essere perseguito innanzi tutto con una rigorosa selezione del personale, con concorsi pubblici basati sul merito e sul riconoscimento, materiale e "morale", delle professionalità. Occorre contrastare lo scoramento e lo scarso rispetto di sé e della propria funzione, che costituisce il principale fattore di indebolimento del sistema "immunitario" dei pubblici funzionari nei confronti del "morbo" corruttivo. A un tale "sistema immunitario" appartengono anche le complessive competenze interne alla P.A. (ad es. quelle dei corpi tecnici), da cui dipende la autonoma capacità di valutazione della qualità dei servizi e dei beni offerti dai soggetti privati. Una risorsa che in questi anni è andata in gran parte perduta. Sotto questi profili ritengo tuttora esemplari molte delle "ricette" di "immunizzazione" e risanamento della pubblica amministrazione (e della politica) espresse pochi anni dopo l'esperienza di "mani pulite" dal *Comitato di Studio sulla prevenzione della corruzione* nominato nel 1996 dal Presidente della Camera dei Deputati: ricette che possono leggersi nel volume Laterza uscito nel 1998 con il titolo *La lotta alla corruzione*. Molto istruttivi in questa materia anche i libri di Alberto Vannucci e Antonella Della Porta. Aggiungo che negli ultimi anni e in vari Paesi, sono maturate esperienze di straordinario rilievo nel campo della trasparenza del settore pubblico. Penso in particolare al

portale del Governo inglese, aperto nel gennaio 2010, gestito sotto la supervisione della Agenzia nazionale per gli *audit* della pubblica amministrazione, a cui gli enti locali segnalano tutte le spese superiori alle 500 sterline e che si calcola abbia un impatto annuale sull'economia inglese tra 1,6 e 6 miliardi di sterline. Anche il Brasile, in vista della Coppa del mondo di calcio del 2014, ha aperto il “*Portal da Transparencia*” sulle spese della amministrazione federale. Quello della trasparenza e della comunicabilità dei dati, a ogni livello, è il percorso più promettente per prevenire la corruzione. Forse con strumenti di questo tipo alcuni dei colossali casi di malaffare registratisi in Italia negli ultimi anni non si sarebbero verificati o sarebbero venuti alla luce assai prima.

Ciò premesso, non si può però trascurare che la disciplina penale in materia è estremamente debole e richiede un potenziamento sotto diversi profili. Basti considerare che il numero delle condanne per corruzione negli ultimi anni è stato assai ridotto e, paradossalmente, simile a quello di Paesi (ad es. la Finlandia) che registrano livelli enormemente più bassi di percezione della corruzione rispetto all'Italia (percezione segnalata dal ben noto indice di *Transparency International*).

Come detto in innumerevoli studi e convegni, il problema principale nel contrasto della corruzione resta quello della scoperta dei reati. Si tratta quindi di mettere in campo strumenti efficaci per spezzare il “bozzolo omertoso” che lega corrotto e corruttore e rende impenetrabile il loro rapporto illecito. Sotto questo profilo è certamente apprezzabile, nel d.d.l. anticorruzione, la previsione di protezione del pubblico dipendente che riferisca all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Certo, al di là delle belle enunciazioni di principio si tratta di far funzionare realmente queste tutele e renderle davvero in grado di rappresentare un incoraggiamento alla denuncia. Cosa non facile. Non dimentichiamo che la protezione dei c.d. *whistleblowers* in altri ordinamenti ha assunto livelli di notevole sofisticazione normativa, vista la necessità di intervenire su diversi ambiti ordinamentali (ad es. amministrativo, lavoristico, disciplinare, civile e penale). Occorrerebbe inoltre creare ulteriori incentivi alla desistenza, al ravvedimento operoso o comunque alla collaborazione *post delictum* dei soggetti coinvolti, prevedendo ad es. rilevanti sconti di pena o perfino ipotesi di esclusione della punibilità per il corrotto o il corruttore che denunciino, entro un certo termine, l'illecito di cui sono stati parte. Mi rendo conto che non sarebbe la panacea, visto che questa sorta di dissociazione dal rapporto corruttivo sotto forma di “autodenuncia protetta”, esporrebbe comunque il soggetto alla responsabilità per tutti i reati connessi alla corruzione propriamente detta (evasioni fiscali, appropriazioni indebite, infedeltà, false comunicazioni sociali, ecc.) e in ogni caso difficilmente opererebbe da contropesca adeguata rispetto ai grandi vantaggi che, specie nei casi di corruzione sistemica, si legano al mantenimento nel tempo delle relazioni corrotte. Ma sarebbe una misura di qualche utilità e comunque preferibile all'uso impropriamente “premiale” che è stato fatto in questi anni della fattispecie di concussione, grazie alla quale un privato, propriamente “corruttore”, si decideva di trattarlo come innocente “concusso” per averne la collaborazione processuale. Sotto questo profilo non trovo convincente la soluzione adottata nel d.d.l. governativo di uno sdoppiamento dell'attuale fattispecie di concussione in due figure distinte, con la novità della “induzione indebita a dare o promettere utilità”. Mi pare che questa figura riproponga tutte le incertezze legate alla vecchia concussione per induzione senza essere in grado di esprimere la scelta normativa forte (forse troppo forte) che era stata contemplata nella cosiddetta Proposta di Cernobbio del 1994, con l'abolizione secca della fattispecie di concussione: quella soluzione, per quanto drastica, almeno esprimeva una visione giuridico-culturale della corruzione non equivocabile: quella secondo cui, al di fuori di uno stato di costrizione (comunque inquadrabile in capo al pubblico funzionario come estorsione aggravata), il fatto del privato che paghi indebitamente l'amministratore per averne dei vantaggi deve essere inquadrato nella corruzione. Se non si vuole accedere a una concezione del genere, che è parsa a qualcuno troppo avanzata per essere

davvero giusta nella presente situazione storica, nella quale l'amministrazione è ancora avvertita più come preminente che "al servizio" della cittadinanza, riterrei comunque appropriata l'abolizione quanto meno della concussione per induzione, accompagnata però da norme premiali del tipo di quelle che ho indicato sopra.

Quanto all'aumento dei livelli di pena previsti dal d.d.l. per i reati in questione, sembrerebbe che vi si sia provveduto a causa degli ostacoli politici opposti all'aumento dei termini di prescrizione (che in realtà sarebbe stato un semplice ripristino dei termini che, per questi reati, erano stati drasticamente abbassati dalla c.d. legge ex-Cirielli del 2005). Non entro nel merito delle questioni politico-parlamentari in gioco, certamente assai intricate da quanto si può desumere dalle notizie giornalistiche. Come studioso della materia non posso però che esprimere serie perplessità su questo tortuoso percorso di riforma e pronunciarmi a favore della via più diretta, che sarebbe appunto quella di tener conto realisticamente, in una nuova determinazione dei termini di prescrizione, della complessità e, quindi, dei tempi richiesti per le complesse indagini in materia di reati economici e politico-amministrativi: tempi, si veda bene, in genere tanto più lunghi quanto più gravi e "sistemici" siano i fatti giudicati. E poi la durata della prescrizione non deve rispecchiare la migliore delle giustizie possibili, ma quella che abbiamo davanti, senza peraltro che un suo allungamento possa servire da alibi a mantenere uno *status quo* che tutti sappiamo essere incompatibile con il diritto del cittadino ad avere un giusto processo e di "ragionevole durata". L'eccessiva brevità dei termini di prescrizione dei reati in Italia è stata del resto stigmatizzata da varie istituzioni internazionali (si veda il rapporto OCSE sull'Italia pubblicato nel gennaio 2012). La stessa Corte di Cassazione, in una sentenza a Sezioni unite, ha stigmatizzato recentemente la legislazione compiacente introdotta in Italia negli ultimi anni che ha ulteriormente incentivato le tattiche processuali dilatorie, gli "abusi del processo", diretti appunto a trarre beneficio dai troppo brevi termini di prescrizione. Basterebbe forse permettere al giudice di sospendere il decorso della prescrizione in presenza di manovre dilatorie non essenziali alla difesa oppure contemplare la sospensione *tout court* durante lo svolgimento del processo.

Insomma, per quanto il dibattito politico sulla prescrizione sia considerato un tabù, non credo possa essere eluso o aggirato da una riforma della giustizia anche di "breve legislatura". Lo dico peraltro dalla posizione assai comoda, forse addirittura un po' immorale, di chi può avanzare proposte al riparo da certe tagliole politico-parlamentari e dai compromessi che esse impongono anche ai ministri più competenti e ben intenzionati...

Ritengo invece interessante, nel progetto governativo, la configurazione di una fattispecie di "corruzione per l'esercizio della funzione" (che punisce il pubblico ufficiale il quale, "per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa"), così come l'introduzione di una figura di "traffico di influenze illecite".

La prima proposta cerca di fronteggiare l'annoso problema della individuazione dell'atto d'ufficio, che compare come requisito di fattispecie nelle attuali ipotesi di corruzione: compito probatorio assai arduo proprio nelle corruzioni più gravi, caratterizzate dalla compravendita non del singolo "atto", ma dell'insieme di competenze del pubblico funzionario, nel quadro di un rapporto corruttivo protratto nel tempo. In altri ordinamenti, peraltro, figure del genere ricevono una denominazione e qualificazione più adatta, che vale a differenziare queste ipotesi dalle corruzioni propriamente dette.

Quanto al "traffico di influenze", esso presenta qualche vaghezza e meriterebbe una definizione più precisa, oltre che l'individuazione di un evento corrispondente al risultato effettivamente conseguito dalla mediazione illecita, tale da ridurre l'anticipazione di tutela della attuale formulazione. Non ritengo comunque eludibile la sua introduzione nell'ordinamento italiano, vista la convergenza in tale direzione di vari atti internazionali (ad es. la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa), e, soprattutto, il vuoto di tutela, nei confronti di condotte di indubbia offensività, che la

sua assenza determina, considerato che nella maggior parte di queste ipotesi non risulta applicabile il reato di “millantato credito”. Peraltro il “bisogno” di una tale fattispecie potrebbe restringersi a seguito dello sganciamento delle corruzioni dal requisito dell’atto d’ufficio, così come prospettato dallo stesso d.d.l.

Analogo vincolo internazionale riguarda la fattispecie di corruzione privata, la cui introduzione nel nostro ordinamento è stata contemplata dal d.d.l. governativo. Qui semmai le riserve riguardano la reale effettività di una disciplina che ha l’ambizione di colpire comportamenti, ahimè, tanto diffusi nel mondo economico, quanto difficili da individuare e accertare. Forse, più che una ipotesi di reato così generale (che molti studi recenti ritengono criticabile sotto diversi profili), si potrebbe pensare a fattispecie differenziate, descritte in modo da tener conto delle specificità dei diversi settori economico-produttivi in cui le infedeltà e le corruzioni private possono allignare, oltre che a un riassetto complessivo della disciplina extrapenale nella quale l’obiettivo di contrastare questo fenomeno (indubbiamente gravemente dannoso per l’economia e, in genere, per l’*accountability* di ogni decisione di rilevanza pubblica e sociale) sia perseguito consapevolmente e serva alla riorganizzazione delle disposizioni esistenti.

Noto infine che nel d.d.l. la già esistente *Civit* (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche) viene qualificata come futura Autorità anticorruzione. Non mi pare che si prospetti una soluzione dei problemi di cui hanno sofferto in passato queste autorità (a cominciare dall’altisonante Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione), soprattutto legati alla scarsa indipendenza dal potere esecutivo e, quindi, alla impossibilità di sottrarsi al perverso intreccio tra politica e pubblica amministrazione che tanta parte ha avuto nelle corruzioni italiane degli ultimi decenni. Come osserva Alberto Vannucci, si tratta di un organismo anticorruzione “che rischia di diventare un afono cane al guinzaglio, piuttosto che un cane da guardia del potere politico”. Se proprio non si vuole compiere il passo coraggioso di assicurare una reale indipendenza a questa *authority*, bisognerebbe almeno puntare con decisione a farne un grande collettore e distributore di formazione e informazione sul problema della corruzione e sulle misure necessarie a prevenirne la diffusione. La disseminazione delle conoscenze, in questa materia, avrebbe già un ruolo preventivo, e l’istituzione che ne fosse il motore convinto ed esperto esprimerebbe la centralità culturale, prima ancora che giuridica o politico-amministrativa, del valore dell’integrità, segnalandosi come un punto di riferimento affidabile per politici, funzionari pubblici, operatori economici e semplici cittadini (già a partire dalle scuole) intenzionati a difendere i valori della legalità e della trasparenza. Quando vari anni fa ebbi a occuparmi di *authority* anticorruzione, ricordo che trovai molto apprezzabile il modello australiano della *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) istituita dal Governo del New South Wales nel 1989 e la cui attività, come ebbi a ricordare all’inizio degli anni novanta, è concepita come un “tridente”, le cui punte sono l’investigazione e la scoperta delle corruzioni, la prevenzione della corruzione attraverso un’attività di consulenza e assistenza ai soggetti pubblici e privati, l’opera educativa svolta nella comunità e nella pubblica amministrazione. Credo che l’Autorità anticorruzione italiana, se ben formata, organizzata e dotata di adeguate risorse, possa svolgere un lavoro importante, ad esempio di consulenza alle aziende nella stessa predisposizione dei modelli di gestione e di organizzazione previsti dal d.lgs. n. 231/2001 rivolti specificamente alla prevenzione dei delitti contro la pubblica amministrazione. Inoltre questa *authority* potrebbe farsi carico di quei robusti “portali” di dati sperimentati all’estero e di cui parlavo poc’anzi. A onor del vero, il d.d.l. “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” compie già dei passi importanti in tutte queste direzioni. Si tratta di vedere se e quando sarà approvato e, soprattutto, quali saranno le concrete misure di *enforcement* (il grande tallone di Achille di tutte le riforme italiane) che daranno reale attuazione ai buoni propositi enunciati.

Tra i più recenti avanzamenti normativi nel contrasto alla corruzione vanno anche

positivamente segnalati i provvedimenti di ratifica ed esecuzione, rispettivamente, della Convenzione penale sulla corruzione (Strasburgo, 27 gennaio 1999) e della Convenzione civile sulla corruzione (Strasburgo, 4 novembre 1999). Per quanto promettenti, tali provvedimenti presentano però una natura ancora meramente formale, considerate le vaste riforme normative che la reale attuazione di queste convenzioni imporrebbe al nostro ordinamento e senza le quali quelle ratifiche resterebbero, propriamente, "lettera morta". Non dimentichiamo che, oltre all'introduzione di fattispecie di corruzione privata, la Convenzione penale del Consiglio d'Europa, all'art. 14, contempla un impegno al contrasto delle falsità contabili, la cui effettività risulta fondamentale per la prevenzione e, soprattutto, la scoperta della corruzione e che, al momento, è tutt'altro che garantita nell'ordinamento italiano.

Ad analoga esigenza di effettività indiretta nei confronti della corruzione potrebbe contribuire anche una ridefinizione del delitto di abuso d'ufficio (reato che comunque è dotato di una autonoma e significativa offensività nei confronti della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione): se non a un ritorno alla fisionomia anteriore al 1997 (ricordiamo le problematiche di "supplenza giudiziaria" che questa fattispecie aveva posto), si potrebbe pensare almeno alla previsione di una portata più ampia della fattispecie vigente (e non semplicemente a un aumento dei livelli edittali di pena, come previsto dal d.d.l. governativo), magari ispirandosi ad alcuni modelli presenti in legislazioni straniere.

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

Su questa terza domanda le mie opinioni possono permettersi una maggiore sintesi, anche perché le interviste che hanno preceduto questa mia hanno ben espresso molti dei temi, dei problemi e delle proposte che in questi anni sono emersi nel dibattito accademico e che io stesso mi sono trovato a largamente condividere. I passi intrapresi dal Ministro nelle riforme generali della giustizia, considerate le costrizioni di orizzonte temporale programmaticamente assegnate al Governo in carica, mi paiono assai promettenti, a cominciare dal decreto legislativo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie: un provvedimento che si attendeva da tempo e che si auspica il Ministro riesca a condurre in porto, visto il fallimento di tentativi analoghi da parte di precedenti titolari del suo dicastero.

In relazione poi agli interventi sul diritto penale c.d. sostanziale, credo si richieda innanzi tutto un serio sforzo di diversificazione e flessibilizzazione del sistema sanzionatorio: ancora una volta l'"esperienza" dolente e concreta del problema penitenziario dimostra la sua possente rilevanza euristica sul diritto penale generale, gettando una luce "retrospettiva" su tutte o comunque su larga parte, direi, delle categorie penalistiche. Così, fondamentale sarebbe l'esigenza di formulare criteri intesi a selezionare fatti di significativa offensività e colpevolezza. Dovrebbero essere tenute in considerazione anche modalità di gestione pre-penalistica di alcune tra le condotte suscettibili di rilievo penale (mi pare che una buona esemplificazione di questo tipo di interventi sia offerta dal progetto di gestione del contenzioso legato al rischio clinico elaborato dal *Centro Studi "Federico Stella" sulla giustizia penale e la politica criminale* dell'Università Cattolica).

In ogni caso, come ho detto rispondendo alla prima domanda, è auspicabile possa trovare approvazione il disegno di legge governativo recante: "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli

irreperibili”. Si tratta di un insieme di provvedimenti in cui spicca, oltre a un progetto di ampia depenalizzazione, l’applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova ai procedimenti relativi a contravvenzioni o a delitti puniti con la pena pecuniaria o con la pena detentiva, sola o congiunta alla pena pecuniaria, non superiore a quattro anni e con possibilità di richiesta da parte dell’imputato fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento.

Visti i buoni e promettenti avvii, credo che, pur dovendosi rassegnare al limite dei soli interventi realisticamente attuabili, in base ai “limiti di bilancio” e al “breve spazio residuo della legislatura”, credo che l’attuale Governo e in particolare il Ministro Severino, che dispone di una non comune competenza nelle materie che è stata chiamata a gestire, possa lanciare un segnale importante, una sorta di abbrivio a operare da “statisti” anche nel campo della giustizia. E questo segnale, a mio parere, potrebbe consistere in una visione dinamica del sistema penale, nel quale, una volta sganciata la “penalità” dalla monocultura detentiva, si sia in grado di ponderare diversamente l’equilibrio tra effettività e garanzie. Ciò nel senso che, una volta resi consapevoli della specifica offensività (il “secondo taglio” della pena, secondo la ben nota immagine lisztiana) che compete alle diverse opzioni sanzionatorie, a ciascuna di esse sia rapportato un livello corrispondente (anzi direi proprio: “socialmente adeguato”) di tutela dei diritti dell’indagato e dell’imputato, con i relativi costi giudiziari, anche in termini di durata del processo. Ciò ad esempio con una riduzione dei gradi di giurisdizione e con una anticipazione della esecutività della pena laddove, appunto, l’esito sanzionatorio si presenti (anzi: sia stato accortamente progettato da un’auspicata riforma) con un impatto meno invasivo sulla persona del condannato (ad es. misure riparative, sanzioni pecuniarie, ecc.).

Credo anche sia importante contrastare certe tendenze in atto sia a livello legislativo, sia in alcune discutibili decisioni giudiziarie, a una *escalation* sanzionatoria o, peggio ancora, al “trattamento”, come reati dolosi, di fatti colposi forieri di allarme sociale (penso all’omicidio stradale). Questo è uno dei molteplici casi emblematici di “scaricamento” sulla sfera penale di problemi che sarebbe troppo complesso (e forse poco redditizio politicamente) affrontare ad altri livelli. Secondo una statistica ISTAT, in Italia, ad es. nel 2006, ogni giorno si sono verificati in media 652 incidenti stradali, che hanno provocato la morte di 16 persone e il ferimento di altre 912. Il costo della criminalità stradale è immenso e l’offensività complessiva di questi fatti travalica quella di molti fenomeni al centro del dibattito pubblico (e mediatico) sulla “questione criminale”. Proprio per la sua gravità è quindi un fenomeno che dovrebbe essere affrontato a tutto campo, con assidue campagne educative, con controlli più assidui e severi sulle strade (come anche raccomandato da un programma di azione europeo), con verifiche periodiche sull’idoneità alla guida, oltre che, ad es., con un miglioramento della rete viaria e della segnaletica stradale. Sotto questo profilo ho apprezzato molto la cautela del Ministro quando, occupandosi del tema davanti alla Commissione Trasporti della Camera, ha auspicato un “cambiamento culturale”. Sappiamo del resto che i cambiamenti culturali di una generazione possono essere propiziati dagli interventi regolativi e organizzativi introdotti dalla generazione precedente. Basti pensare a come sono cambiate le abitudini degli italiani dopo l’introduzione del divieto di fumo nei luoghi pubblici o aperti al pubblico...

Fondamentale è far prosperare una reale cultura della sussidiarietà penalistica, coltivando tutti quei “giardini” regolativi extrapenalistici il cui sviluppo può rendere sia più efficace con minore afflittività, sia, eventualmente, rinunciabile del tutto, la risposta penale. Gli esempi di proposte o esperienze che hanno cercato di dissodare qualcuno di questi “giardini” credo siano istruttivi o, quanto meno, promettenti.

Oltre alla proposta già ricordata di ridefinizione della responsabilità medico-chirurgica, un altro esempio che potrei citare riguarda l’ambito della criminalità mafiosa (e, soprattutto, dell’ampia “zona grigia” dell’economia e della finanza colluse). Qui il danno portato ai valori fondamentali della convivenza civile è massimo. Ma qui si localizzano anche le insidie che di per sé la lotta a questo fenomeno di formidabile aggressività può

comportare per i diritti della persona e per le garanzie processuali e penitenziarie. Si tratta, come in parte sarebbe necessario fare anche in relazione ad altre forme di criminalità, di accrescere l'incisività degli interventi sui patrimoni illeciti, anche con uno sforzo diretto a potenziare la professionalità e le competenze di tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

Un'iniziativa esemplare in tal senso è quella avviata dall'Osservatorio nazionale su confisca, amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende sui problemi applicativi derivanti dall'introduzione del c.d. Codice antimafia avviata dal DEMS di Palermo diretto da Giovanni Fiandaca. In particolare, l'Osservatorio ha messo a punto 23 proposte di modifica dirette a migliorare le procedure di sequestro, confisca, gestione e destinazione dei patrimoni mafiosi: 23 punti di "manutenzione" urgente del Codice antimafia. Le prime esperienze applicative hanno, infatti, messo in luce alcuni profili di criticità che potrebbero incidere negativamente sull'efficacia dell'azione di contrasto alla criminalità e sull'efficienza delle procedure. Le modifiche proposte tendono a conferire maggiore incisività al procedimento: ad esempio, semplificandone e riducendone gli snodi ed evitando frammentazioni nella gestione dei beni sequestrati; cercando, nel contempo, di salvaguardare i diritti delle parti. In questa direzione si colloca anche la proposta di affidare all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati i cespiti solo dopo la confisca definitiva e non, come previsto attualmente dall'art. 38 del d.lgs. 159/2011, già a seguito del decreto di confisca di primo grado. L'attuale normativa, sommando i beni sottoposti a confisca di primo grado con quelli confiscati in via definitiva e da destinare, fa sì che si giunga a un numero di aziende e beni, collocati in tutto il territorio nazionale, incompatibile con le limitate dotazioni di risorse umane e materiali previste dalla legge vigente per il funzionamento dell'Agenzia. In questo contesto merita segnalare anche l'avvio, presso l'Università Cattolica di Milano, a cura del Centro Studi "Federico Stella" sulla giustizia penale e la politica criminale (CSGP) di un Corso di Alta Formazione per Amministratori giudiziari di aziende e beni sequestrati e confiscati (AFAG) che si ispira ad analoga esperienza pilota realizzata negli scorsi anni a Palermo e prende vita proprio in collaborazione con il DEMS. Il Corso, che è il primo del suo genere nell'Italia settentrionale, intende rispondere alla esigenza delle Istituzioni e dell'Autorità giudiziaria di potersi avvalere di figure professionali qualificate, in grado di affrontare, con competenza giuridica e aziendalistica, le delicate problematiche poste dai nuovi strumenti di contrasto alla criminalità economica e organizzata sul terreno della gestione e della destinazione dei beni sequestrati e confiscati. La consapevolezza di come le attività mafiose nelle regioni settentrionali abbiano assunto un chiaro profilo aziendale e la crescente complessità normativa (con l'intervento, da ultimo, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione") che caratterizza la materia, rendono urgente la formazione di amministratori giudiziari capaci di gestire cespiti, di grandi dimensioni e potenzialmente produttivi, nella prospettiva della loro restituzione alla comunità sociale e della salvaguardia dei livelli occupazionali. Solo così sequestro e confisca possono diventare – invece di sanzioni puramente repressive destinate a disperdere le potenzialità dell'azienda o del bene – occasione e fonte di sviluppo, per creare occupazione e servizi per la comunità e il territorio. La promozione della legalità economica costituisce una leva formidabile non solo per contrastare il malaffare, ma anche per contribuire allo sviluppo economico del Paese in un momento così delicato.