

EDITORIALE

OLIVIERO MAZZA

Dalla sentenza Torreggiani alla riforma del sistema penale

1. È da poco spirato il termine della moratoria annuale concessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo al nostro Paese per rimediare all'endemico problema del sovraffollamento carcerario.

La specifica vicenda è ben nota, ma, come spesso accade quando i mass media si occupano di temi giuridici, il significato della decisione del Giudice di Strasburgo è stato oggetto di non secondari travisamenti, più o meno colpevoli e più o meno interessati. Qualunque tipo di considerazione necessita, pertanto, di una preliminare precisazione sull'esatta portata della indubbiamente storica sentenza "pilota" Torreggiani c. Italia dell'8 gennaio 2013.

La Corte europea ha constatato «il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia», come emerge chiaramente dai dati statistici «nonché dai termini della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale proclamata dal presidente del Consiglio dei ministri italiano nel 2010». Preso atto della ormai insostenibile situazione e del numero sempre crescente di ricorsi riguardanti la violazione dell'art. 3 C.e.d.u in relazione alle condizioni inumane e degradanti della detenzione in carcere, il Giudice europeo ha deciso di concedere allo Stato italiano un anno di tempo per riorganizzare il sistema penitenziario in modo tale da garantire l'effettivo rispetto della dignità dei detenuti.

Il dato saliente è un'emergenza carceri ormai cronica, come tale, forse, nemmeno più un'emergenza in senso propriamente etimologico del termine, nonché la sottoposizione dei detenuti, condannati definitivamente o in attesa di giudizio, a trattamenti inumani e degradanti, come tali contrari all'art. 3 Cedu, ma non integranti torture, vocabolo che, significativamente, non è mai citato nel testo della sentenza. Anzi, la Corte europea specifica che nei casi esaminati «niente suggerisce che vi sia stata intenzione di umiliare o di degradare i ricorrenti», senza, tuttavia, che l'assenza di un tale scopo possa in alcun modo giustificare le precarie condizioni di vita riservate alle persone private della libertà personale.

Dunque, identificare le carceri italiane come luoghi di tortura costituisce certamente una forzatura giuridica e un'inutile distorsione mediatica di una situazione peraltro già di per sé tragicamente grave. Ma nelle pieghe dell'impietosa fotografia scattata da Strasburgo si nascondono altre sorprese per

chi non ha letto con attenzione il provvedimento e si è invece limitato a registrare il dibattito socio-politico che ne è seguito.

Anzitutto, i trattamenti inumani e degradanti sono rappresentati dalla disponibilità nella cella di uno spazio vitale individuale di 3 metri quadrati, a fronte di uno spazio abitabile nelle celle collettive raccomandato dal CPT pari a 4 metri quadrati. Il primo nodo da sciogliere è dunque costituito da un rapporto spazio/detenuto sensibilmente inferiore agli standard europei.

Manca, poi, un ricorso interno effettivo attraverso il quale i detenuti possano far valere questa violazione dell'art. 3 C.e.d.u., non essendo sufficiente il mero reclamo al magistrato di sorveglianza giudicato dalla Corte europea «un ricorso accessibile, ma non effettivo nella pratica, dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'art. 3 della Convenzione. D'altra parte, il Governo non ha dimostrato l'esistenza di un ricorso in grado di consentire alle persone incarcerate in condizioni lesive della loro dignità di ottenere una qualsiasi forma di riparazione per la violazione subita».

Così individuate e circoscritte le violazioni della Convenzione, il Giudice di Strasburgo adotta un approccio alle possibili soluzioni molto meno ideologico e molto più pragmatico di quanto non sia emerso dai commenti alla decisione. Premesso che le sentenze europee «hanno carattere essenzialmente dichiaratorio e che, in linea di principio, spetta allo Stato convenuto scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi per assolvere il suo obbligo giuridico riguardo all'articolo 46 della Convenzione», la Corte mostra di apprezzare, senza particolari preferenze, tanto gli sforzi logistici quanto quelli legislativi (§ 93). Un concreto piano di edilizia carceraria in grado di ristabilire uno spazio vitale per detenuto conforme agli standard europei sarebbe apprezzabile tanto quanto un intervento normativo di riforma volto a ridurre l'applicazione delle pene detentive e della custodia cautelare. Tuttavia, sempre nell'ottica di un ragionevole pragmatismo, la sentenza Torreggiani mostra la piena consapevolezza che i tempi inevitabilmente lunghi, e sicuramente eccedenti la moratoria annuale, dell'attuazione del «piano carceri» lasciano quale unica alternativa concretamente e immediatamente praticabile quella di incidere sul quadro normativo. Forzando non poco i limiti del suo sindacato giurisdizionale, la Corte europea si lascia andare a un'accurata esortazione al legislatore italiano affinché agisca «in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non privative della libertà e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere. A quest'ultimo riguardo, la Corte è colpita dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio». Il monito viene poi esteso diret-

tamente alle autorità giudiziarie, sia pure attraverso l'espedito retorico del richiamo alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri Rec(99)22 e Rec(2006)13, invitando «i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione».

Anche sui rimedi di natura compensativa il Giudice europeo non si sottrae a precise indicazioni *de iure condendo*, chiarendo che il ricorso interno deve consentire al detenuto in condizioni contrarie all'art. 3 C.e.d.u. di ottenere, anzitutto, la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti e, solo in seconda battuta, una riparazione per la violazione subita. I ricorsi interni, di natura preventiva e compensativa, dovranno poi essere tassativamente adottati nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza pilota è divenuta definitiva, ossia entro il 28 maggio 2014.

A ben vedere, il diktat della Corte europea a provvedere entro un anno riguarda la predisposizione di ricorsi interni effettivi più che la soluzione complessiva del problema del sovraffollamento carcerario. Conclusione ancora una volta ragionevole, considerata la tempistica giocoforza più dilatata dell'intervento volto a rimuovere le cause del problema, ma non si può nemmeno nascondere l'interesse diretto del Giudice europeo a tutelare sé stesso attraverso i rimedi interni. Una volta introdotto dall'Italia un ricorso interno capace di garantire al singolo detenuto l'immediata cessazione della violazione dell'art. 3 C.e.d.u. e un'equa riparazione per i trattamenti inumani o degradanti già subiti, verrebbe meno la stessa legittimazione ad adire la Corte europea.

Del resto, la vera *ratio* delle sentenze pilota sembra proprio quella di tutelare la giurisdizione europea da una crescita esponenziale dei ricorsi individuali capace di paralizzarne l'attività.

2. Riconoscere la matrice pragmatica della sentenza Torreggiani non significa disconoscerne l'importanza e l'incidenza sul nostro sistema penale. Al contrario, il pragmatismo mostrato dal Giudice europeo sembra indurre a risposte altrettanto concrete ed efficaci Governo e Parlamento.

Trascorso l'anno di moratoria è inevitabilmente giunto il tempo dei bilanci.

Occorre valutare ciò che è stato fatto per rispondere al monito europeo e, al tempo stesso, denunciare omissioni e ritardi che purtroppo sembrano aver caratterizzato anche questa fondamentale prova di civiltà giuridica alla quale è stato chiamato il nostro Paese. Quando, nell'autunno del 2013, la direzione della Rivista ha deciso di dedicare un numero "monografico" al problema del sovraffollamento sollevato dalla sentenza Torreggiani, la scelta non è stata dettata solo dalla pur apprezzabile esigenza contingente di monitorare le misure

che prevedibilmente sarebbero state assunte (o pretermesse) dal nostro legislatore. L'occasione è parsa subito propizia per avviare una più ampia riflessione sul problema della centralità della pena detentiva nel sistema sanzionatorio, con tutto ciò che ne consegue sul piano processuale e su quello dell'ordinamento penitenziario.

Il modello della risposta punitiva carceraria è da tempo in crisi, una crisi che tocca tanto i fondamenti politico-ideologici quanto le ricadute in termini di adeguatezza rieducativa e preventiva. Dopo gli anni della risposta securitaria alle paure più o meno indotte da una distorta rappresentazione politico-mediativa della criminalità, anni ben simboleggiati dai pacchetti sicurezza 2008-2009, oggi ci troviamo di fronte a un tasso di recidiva nettamente al di sopra delle medie europee che rappresenta l'inoppugnabile smentita dell'assioma per cui più sicurezza deriverebbe da un più ampio ricorso alle pene detentive. Sarebbe sufficiente questo dato statistico per giustificare una profonda revisione critica delle politiche penali perseguite nel primo decennio del nuovo millennio.

Ripensare la centralità del carcere nel sistema della giustizia penale è dunque la vera sfida posta dalla sentenza Torreggiani, e non si può dire che tale sfida non sia stata raccolta con coraggio e intraprendenza dal legislatore, come dimostra la recentissima l. 28 aprile 2014, n. 67 alla quale verranno dedicati analisi e commenti anche nei prossimi numeri della Rivista.

I provvedimenti finora adottati e quelli in corso di approvazione, come, ad esempio, la riforma della custodia cautelare, sembrano però rappresentare solo i prodromi di una riforma che si annuncia di ben più ampia portata. Stando alle dichiarazioni rese dal Ministro della Giustizia proprio in occasione della ricorrenza del 28 maggio 2014, la strategia politica appare quella di incidere con riforme strutturali del sistema penale, abbandonando la sempre ricorrente tentazione di fornire risposte contingenti attraverso provvedimenti clemenziali.

Se questo è il disegno politico, la scelta di fondo appare apprezzabile, almeno agli occhi di chi scrive. Amnistia e indulto, sempre invocati come i rimedi per antonomasia al sovraffollamento carcerario, non avrebbero capacità di influire su problemi strutturali che, tempo qualche anno, si riproporrebbero immutati nelle loro drammatiche dimensioni. Si potrebbe richiamare la metafora della vasca che viene di tanto in tanto svuotata, quando però il rubinetto è guasto e continua a immettervi acqua.

Senza trascurare lo scontro ideologico che da sempre si registra ogniqualvolta le forze politiche, ovviamente attente agli umori dell'elettorato, siano chiamate a discutere interventi di clemenza. Mettere sul tavolo del legislatore amnistia e/o indulto potrebbe condurre a un duplice non auspicabile risultato: pa-

realizzare il processo riformatore e rinfocolare uno scontro politico sempre latente, senza peraltro avere alcuna certezza di raggiungere le qualificate maggioranze parlamentari che l'art. 79, co. 1, Cost. richiede per approvare una legge di concessione di indulto o amnistia.

Indicata la via delle riforme strutturali in luogo degli interventi occasionali ed estemporanei di clemenza, resta tutto da discutere il contenuto delle riforme. L'apertura di credito al metodo riformista prescelto non significa, infatti, condividere incondizionatamente e aprioristicamente ogni disegno di legge in discussione o i contenuti delle leggi già approvate in via definitiva. Anzi, si può dire che alcune riforme si annunciano già troppo timide, come quella sulla custodia cautelare, mentre altre peccano forse di un eccesso di innovazione e di un difetto di coordinamento. Volgendo lo sguardo al di là delle singole questioni di merito, il vizio più grave che affligge il disegno riformatore sembra essere schiettamente di metodo. Queste riforme, già varate o in corso di approvazione, sono state messe in cantiere sotto la salutare pressione della sentenza Torreggiani, ma scontano una tempistica necessariamente ristretta che non ha consentito di sviluppare un ampio dibattito preparatorio anche in sedi diverse da quella parlamentare. Manca, soprattutto, un ben ponderato quadro complessivo, la capacità di mettere in campo un pacchetto di modifiche coordinate e sistematiche¹. Non basta, infatti, incidere in modo strutturale sulla legislazione, occorre, soprattutto, che ogni innovazione sia coerentemente inserita in un sistema di giustizia penale che venga finalmente considerato globalmente come un'unica entità costituita da inscindibili interrelazioni.

I guasti prodotti da una visione parcellizzata e settoriale del diritto penale, del processo penale, dell'esecuzione della pena, del diritto penitenziario, del sistema di prevenzione sono fin troppo noti e ampiamente riconosciuti, soprattutto dalla dottrina che in tal senso non si è mai sottratta al suo dovere di denuncia. Basti pensare alle macroscopiche conseguenze della scelta di riformare il processo penale nel 1988 lasciando immutato il codice penale.

Nell'anno appena trascorso non si è registrato solo un inusuale attivismo del legislatore. Gli interventi della Corte costituzionale, soprattutto in materia di stupefacenti, hanno prodotto una perfetta sinergia in chiave deflativa della popolazione carceraria. Al punto che il Ministro della Giustizia ha potuto annunciare, con toni forse eccessivamente ottimistici, che l'emergenza messa a nudo dalla sentenza Torreggiani può dirsi oggi superata. Gli ultimi dati parla-

¹ Lo stesso Ministro della Giustizia On. Orlando ha dichiarato che «nei prossimi sei mesi si cercherà di "capitalizzare" la serie di interventi messi a punto negli ultimi mesi. Questi si sono susseguiti in modo caotico e vanno sistematizzati. Potremmo riorganizzare tutto il sistema, che ora puntava su un unico pilastro, quello della pena in carcere, pensando invece a due binari, quello del carcere e delle pene alternative» (*Agenzia AGI*, 28 maggio 2014).

no di 59.000 detenuti ospitati nelle nostre carceri.

Se così fosse, probabilmente il dato statistico consentirebbe di ritenere rispettato lo standard minimo europeo di spazio vitale per detenuto. Ma la “qualità della vita” del detenuto non può essere ridotta solo a un freddo dato numerico, peraltro statistico e, quindi, tale da poter occultare anche situazioni di angosciosa sofferenza. Occorre, come detto, ripensare il concetto stesso di pena e comunque garantire che la pena detentiva carceraria, laddove venga applicata, tenda effettivamente alla rieducazione e non si limiti ai soli profili afflittivi, magari aggravati da trattamenti inumani o degradanti.

Non sono sicuramente notazioni che brillano per originalità, da parecchi decenni si parla di qualità del sistema penitenziario, della necessità di offrire ai detenuti percorsi realmente rieducativi, di dare attuazione all’art. 27, co. 3, Cost.

Forse la potente spinta politica che viene dal Consiglio d’Europa consentirà questa volta di vedere realizzata la grande promessa del riformismo penale e penitenziario degli anni 80 del secolo scorso.