

*Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri*  
*Cerimonia di Inaugurazione*  
*dell'Anno Accademico 2014-2015*  
Palazzo Vecchio – Salone dei Cinquecento  
5 dicembre 2014

**“ORIENTAMENTI DELLA LEGISLAZIONE PENALE ATTUALE”**

Prolusione di Francesco Palazzo, *Università degli Studi di Firenze*

Il 2014 è stato anno di anniversari e di celebrazioni. Duecento anni fa l'istituzione dell'Arma dei Carabinieri. Duecentocinquanta anni fa la pubblicazione a Livorno del libretto di Cesare Beccaria *Dei delitti e delle pene*. Due glorie italiane, accomunate da un'idea forte della legge. Seppure su due piani diversi, teorico-speculativo il Beccaria, pratico-applicativo l'Arma, esprimono entrambe una fiducia piena nella legge, fanno della legalità il metro certo dell'agire dei cittadini in una società ben ordinata, che sia ad un tempo libera e sicura proprio perché disciplinata dalla legge chiara e razionale e non dalle passioni, dal tornaconto e dai calcoli del più forte.

Nel tempo e nell'attuale complessità sociale la legge del Beccaria si è progressivamente corrotta; si è indebolito e appannato il presupposto politico-istituzionale della rappresentanza democratico-parlamentare, si sono moltiplicate e complicate le fonti del diritto con il ruolo prepotentemente assunto da quelle internazionali ed europee anche nella materia penale; ma soprattutto la legge è diventata di difficile comprensione, spesso inaccessibile da parte dei suoi destinatari. E non solo da parte dei comuni cittadini chiamati nondimeno ad osservarla, ma anche da parte di chi è chiamato ad applicarla: giudici, amministratori e forze di polizia.

La magistratura sull'incertezza della legge sviluppa il suo ruolo nomofilattico non potendo denegare giustizia. Talvolta però processi importanti o megaprocessi

costruiti su leggi o ipotesi incerte si sbriciolano come giganti dai piedi d'argilla, con tutto quel che consegue.

Nell'amministrazione pubblica l'incertezza della legge favorisce un'opacità impenetrabile e un abnorme potere discrezionale fomite di clientelismo se non di corruzione.

Ma chi, come le forze di polizia, è chiamato ad operare a diretto e immediato contatto coi cittadini, spesso in condizioni di emergenza e di urgenza, soffre particolarmente l'incertezza della legge. Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, in particolare, sono infatti stretti tra la responsabilità funzionale che hanno verso il magistrato e la necessità che hanno d'intervenire di propria iniziativa nell'immediatezza del fatto.

L'idea beccariana delle leggi *poche e chiare* è probabilmente un mito tramontato definitivamente. Ma ciò non esclude che ogni sforzo debba essere fatto, ognuno per la sua parte, per restituire alle leggi un po' della sua capacità ordinante e, starei per dire, della sua dignità.

In queste condizioni, non è dunque facile cogliere degli *orientamenti* chiari ed univoci nella nostra legislazione penale dell'anno che sta per chiudersi. Ci proveremo, seppure con la sintesi necessaria nella circostanza.

Dominante è stato ancora una volta il tema carcerario e quello, in particolare, del sovraffollamento. Dopo la bruciante condanna subita l'anno scorso dall'Italia in sede europea, governo e parlamento si sono impegnati in una serie di provvedimenti d'urgenza destinati – com'era forse inevitabile – a favorire l'alleggerimento della popolazione carceraria più che a riformare organicamente il nostro ormai disastroso sistema sanzionatorio.

Comunque quei provvedimenti hanno prodotto dei risultati tangibili e importanti. In effetti, mentre al 31 gennaio di quest'anno erano presenti 61.449 detenuti, al 31 ottobre risultavano presenti 54.207. Siamo ancora lontani dalla soglia

della capienza cosiddetta regolamentare, che è – ad oggi – di 49.000 detenuti, ma certamente è stata invertita la linea di tendenza.

Occorre dare atto che, in rapporto al problema carcerario e delle sanzioni penali, il legislatore si è mosso anche su un piano più organico e di più ampio respiro. Nell'aprile di quest'anno il parlamento ha approvato la legge n. 67 ove si trovano modifiche caute ma significative: per talune di esse si tratta di una delega, che il governo è chiamato ad attuare. E' di qualche giorno fa l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri della c.d. non punibilità per irrilevanza del fatto. Non si tratta di depenalizzazione ma solamente della possibilità che viene data al giudice di non utilizzare il cannone del processo e della pena criminale per fatti in concreto assolutamente trascurabili. Ferma restando, peraltro, la tutela della persona offesa in via civile e comunque la sua facoltà di opporsi alla non punibilità del fatto bagatellare.

La legge delega prevede inoltre il sempre invocato arricchimento del catalogo sanzionatorio mediante il ricorso alla detenzione domiciliare quale pena autonoma per la fascia dei reati meno gravi. Certamente, anche la detenzione domiciliare ha le sue pecche e i suoi vizi congeniti: basti pensare alle sostanziali disparità di trattamento che può ingenerare tra soggetti diversamente abbienti, o addirittura alla difficoltà di utilizzarla quando il condannato non abbia la disponibilità di un domicilio. Ma, d'altro canto, va pure considerato che l'invenzione di nuove "pene alternative" deve fare i conti con i limiti della fantasia creatrice anche del legislatore più fecondo ed ardito: non è un caso che il carcere domina sovrano da almeno due secoli.

Sempre nel senso dell'alleggerimento del sistema della giustizia penale va l'altra delega per la depenalizzazione dei reati minori. Si tratta di un orientamento di politica criminale ricorrente e ben noto al nostro legislatore. Anche da questa opzione legislativa non ci possiamo attendere miracoli, se è vero come è vero che il legislatore difficilmente resiste alle lusinghe della sanzione penale, così da imitare spesso

Penelope che di giorno depenalizza un grappolo di reati per impegnarsi di notte nella previsione di nuovi.

Anche nell'anno trascorso, accanto alla tendenza all'alleggerimento del sistema della giustizia penale, non è mancata la tendenza opposta a enfatizzare talvolta la necessità dello strumento repressivo. Con tutto quel che ciò comporta in termini di accesa dialettica politica, visto e considerato che la materia penale continua ad essere uno dei campi politicamente più "sensibili" anche in ragione della crescente diffidenza che la politica nutre verso l'amministrazione della giustizia se non addirittura della magistratura.

Non mancano certo le ragioni che spingono verso un'intensificazione della tutela penale. Vi è certamente una criminalità, organizzata, diffusa, affaristica, che sembra un virus circolante nell'organismo sociale resistente a qualunque terapia penale. Ma vi sono anche congenite disfunzioni del sistema: la riforma della prescrizione cui sembra avviarsi il governo è imposta dallo scandalo di risorse bruciate e di ingiustizie sostanziali consumate nell'inane lentezza di molti processi. Impregiudicato rimanendo il discorso sulle cause della lentezza processuale.

Nel complesso, è vistosa la tendenza legislativa a prevedere pene sempre più draconiane o a costruire fattispecie dilatate capaci di agevolare l'accertamento processuale, nel tentativo di supplire così al tramonto di altri sistemi di controllo sociale e al declino delle virtù civiche. Chiedendo così alla legge penale forse più di quello che essa può dare. In questa direzione sembrano andare le pur opportune nuove norme in materia di corruzione e quelle progettate in materia soprattutto di autoriciclaggio.

V'è poi una via lungo la quale il sistema della giustizia penale si allontana più o meno silenziosamente ma pericolosamente da quella tradizione che i due centenari di quest'anno ci hanno ricordato. E' la via, oggi molto battuta, delle misure di prevenzione, specie patrimoniali. Misure che fanno debordare il sistema dei delitti e delle pene verso il sospetto, verso l'insufficienza probatoria come sostitutivi del

reato e del suo pieno accertamento processuale. Si badi bene: non sto alludendo all'opportunissima intensificazione degli strumenti collaterali di prevenzione dei reati, come sono stati ad esempio quelli previsti nella recente legge anticorruzione; strumenti che operano sul piano amministrativo o addirittura sociale. Sto facendo riferimento a quelle misure che surrogano fittiziamente una repressione mancata; strumenti capaci indubbiamente di produrre risultati ma a caro prezzo per la memoria di Beccaria.

Concludendo. La sfida cui è chiamato il legislatore è certamente ardua. Si sommano un bisogno di efficienza strumentale del sistema e un bisogno, ancor prima, di orientamento complessivo del programma riformatore su alcuni punti fondamentali condivisi. Serpeggiano nella società umori e sentimenti contraddittori. In una società impaurita e nello stesso tempo bisognosa di solidarietà si levano domande crescenti ed emotive di punizione, insieme a diffuse aperture verso una giustizia meno "escludente", come ha detto Papa Francesco.

Dunque, non sono forse ancora attuali le condizioni essenziali affinché si recuperi il senso più profondo e ancora vitale di quella tradizione di legalità che celebriamo con i nostri due anniversari. Un senso, un monito, una mèta che tuttavia vogliamo consegnare ai nostri allievi affinché siano pronti e capaci, più capaci di noi, ad affrontare le prove dell'attuale complessità.