

Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia

CONFERENZA

**DIRITTO PENALE E DIRITTO PENITENZIARIO.  
INTEGRAZIONE E DISTACCO**

*Roma – aprile 2012*

Cercherò di esporre in modo semplice il risultato di riflessioni dovute ad una condizione particolare che, in una carriera lunga ormai di parecchi decenni, mi ha consentito di stare a cavallo tra due mondi: e così vedere un lato e l'altro di una barricata, di un muro: il lato che sta nel versante giudiziario, della Magistratura, e quello che sta nell'altro versante, quello dell'esecuzione penale e, in questo versante, soprattutto i fenomeni legati alla detenzione.

Questo duplice versante è il quadro di partenza nel quale vorrei di muovermi per tentare di offrire alcune riflessioni e per spiegare il titolo che ho dato alla conversazione: "integrazione e distacco" tra diritto penale e diritto penitenziario. Il mio è il tentativo di vedere questi due momenti nel loro rapporto di integrazione reciproca e anche, peraltro, in una differenza che ho voluto qualificare in un modo un po' più profondo di una semplice differenza, che sarebbe ovvia ed evidente. Parlo di "distacco" perché vi sono, cercherò di chiarire in qual senso, profili che indicano una divergenza.

Per comprendere il primo di questi termini, quello dell'integrazione, parto da una riflessione sulla sicurezza. Si è fatta spesso polemica, soprattutto in passato, sul termine "sicurezza" e sulla stessa nozione di sicurezza, giungendo ad affermare che la nostra Costituzione riconosce un complesso di diritti, ma tra questi non contempla il diritto alla sicurezza. Si è arrivati, da parte di taluno, a spingersi più avanti sostenendo che nella Costituzione non è neppure menzionata la sicurezza.

In realtà non è così. La Costituzione parla di sicurezza in vari articoli che si possono ricordare: l'art. 16, l'art. 17, l'art. 25, l'art. 41. Non soltanto la Costituzione ne parla in varie disposizioni, ma

soprattutto ricordiamo che esistono Carte internazionali, a cominciare dall'art. 3 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (che è coeva alla Costituzione del '48) e ancora, l'art. 5 della *Convezione Edu – Convenzione europea dei diritti dell'uomo* –, che non solo parlano della sicurezza, ma collocano questo diritto al rango più elevato. Collocano rispettivamente la sicurezza della persona nell'art. 3 della *Dichiarazione*, unitamente alla vita e alla libertà, e nell'art. 5 della *Cedu*, ancora una volta, la sicurezza è collocata insieme alla "libertà", all'interno della stessa disposizione di tutela.

Se ci sforziamo di definire in modo corretto la sicurezza, possiamo comprendere perché ha un ruolo così importante nell'ambito dei diritti riconosciuti e affermati negli atti normativi fondamentali interni ed internazionali. In una prospettiva generale, parlando di sicurezza evochiamo una condizione di tranquillità, di serenità e, dunque, di benessere che è propria di chi non subisce minacce o aggressioni dirette o indirette. Questa è una dimensione "psicologica" della sicurezza, dimensione pur essa importante perché anche il benessere psichico attiene alla nozione di salute dell'individuo, che è tutelata in quanto diritto fondamentale dall'art. 32 della Costituzione e ancora una volta dalle Carte internazionali. Diritto indisponibile perché, oltre ad essere un diritto del singolo, è un interesse della collettività, come espressamente dice la formula della nostra Costituzione.

Accanto a questa nozione di sicurezza vi è una dimensione più profonda che ci collega immediatamente alla nozione di libertà. La sicurezza è libertà. Libertà da che cosa? Libertà dalla paura, che non è soltanto un sentimento, una sensazione soggettiva, ma è anche il prodotto di una situazione, ovvero di una condizione oggettiva in cui l'individuo può trovarsi, quando avverte, in determinati contesti, l'esistenza di rischi, per l'appunto "oggettivi": e ciò significa la esistenza di una probabilità, più o meno intensa, di subire danni.

Si badi, a questo proposito, che alla paura si può e talora si deve reagire, ma non è questo il punto. Anche quando si reagisce, e si reagisce vittoriosamente alla paura e, quindi, in tal modo si acquisisce una forza ancora maggiore di quella che si aveva prima, rimane però il fatto che la paura rappresenta una condizione di attentato alla libertà e dunque, per ciò stesso, una riduzione della libertà.

La libertà dalla paura è una libertà fondamentale perché attiene al profilo dell'autodeterminazione delle scelte della persona, e questo livello dell'autodeterminazione delle scelte è, se ben osserviamo, il livello più profondo, più intimo della libertà personale. E a sua volta possiamo vederlo come la radice e il fine stesso di tutte le altre libertà, la radice ed il fine del riconoscimento di tutti gli altri diritti: perché la libertà e tutti gli altri diritti sono "diritti della persona", e la persona è tale in quanto si auto-determina.

Le paure dell'uomo sono molte: vi sono le paure che si radicano in fenomeni naturali: la paura delle catastrofi, la paura della malattia, la paura della morte e così via. Per combattere queste paure l'uomo ha sviluppato la ricerca scientifica nel corso dei millenni e dà fondo quotidianamente alle risorse sociali, e alle risorse dell'ambiente in cui vive. Ma quando la paura non si radica in fenomeni naturali, bensì in comportamenti umani, essa va combattuta perché è lesione della libertà più profonda dell'essere umano, quella libertà che abbiamo chiamato libertà di auto-determinarsi. D'altra parte, non a caso su questa paura si radicano i fenomeni criminali più gravi, quelli che si avvalgono dell'omertà, che si fonda appunto sulla paura; quelli che si radicano sull'assoggettamento, sulla intimidazione ambientale e, ancora, sulla paura si fondano quegli abusi che trasformano il potere legittimo in oppressione illegittima.

Questa premessa ci fa comprendere il significato della sicurezza come libertà. Il sistema penale è, per così dire, la pietra angolare o il nucleo duro di tutto il sistema di sicurezza affidato al diritto, che viene descritto correttamente come un diritto che va mitigandosi, che cerca forme diverse da quelle sanzionatorie, e però rimane questa pietra angolare, questo nucleo duro del sistema di sicurezza affidato al diritto.

Il diritto penale non è altro che un complesso di strumenti di reazione alle lesioni o alle minacce dei diritti fondamentali. È dunque un sistema di sicurezza giuridica perché dietro ogni diritto vi è l'esigenza di poterne godere pacificamente, senza timori e senza condizionamenti. Questa è l'effettività del godimento dei diritti che si trova scritta in uno dei primissimi articoli della Costituzione, l'art. 2.

Il diritto penale persegue l'obiettivo della sicurezza attraverso due momenti: la punizione del reato e una serie di strumenti di

prevenzione. La punizione del reato, che comporta le attività di polizia e di indagine giudiziaria dirette a scoprire l'autore del reato e la successiva attività processuale finalizzata ad applicare le pene al colpevole, funziona in termini di sicurezza in quanto fattore di deterrenza o di dissuasione, e quindi funziona, come si dice, come prevenzione generale: tra l'altro, questa è la ragione per cui la pena una volta minacciata non può non essere eseguita, "deve" essere eseguita.

La prevenzione, in senso stretto, funziona attraverso le misure di prevenzione nonché attraverso le misure di sicurezza e funziona ancora, lo vedremo meglio nel seguito, nel momento dell'esecuzione della pena, in particolare nel momento della esecuzione della pena detentiva e, comunque, nell'esecuzione delle pene che possiamo chiamare pene di durata per distinguerle dalle pene istantanee.

All'interno del sistema del diritto penale si iscrive il diritto correzionale. Preferirei questo termine, rispetto a quello più consueto di diritto penitenziario. Il termine diritto penitenziario è ormai nell'uso e sta anche nella terminologia normativa, però il termine che sarebbe preferibile è "diritto correzionale", perché la parola "correzione" ha in sé l'indicazione di una direzione, appunto il *regere*, che significa indicazione di "strada da compiere", di una "direzione da percorrere" e c'è inoltre il *cum*, il *cor-di cor-rige*, cioè il fare questo percorso insieme, l'idea di un percorso che si fa con l'aiuto di altri, con l'aiuto della società.

Comunque, quel diritto penitenziario si iscrive con il diritto penale all'interno del sistema della sicurezza, perché il momento dell'esecuzione della pena rileva in termini di prevenzione della recidiva. In effetti, parliamo di ri-educazione, di re-cupero, di re-inserimento, di ri-abilitazione e di tutti gli altri termini in cui ricorre questo "ri-, re-", ri-provare, re-plicare, ri-tentare: queste parole convergono spesso nel linguaggio del diritto penitenziario: in termini giuridici tutto questo non significa altro che ottenere il risultato della eliminazione della recidiva. Questo è quello che in termini giuridici interessa alla società.

Ci si deve chiedere perché all'esito del processo penale – molto complesso e molto spesso eccessivamente lungo e sicuramente carico di formalità talora esagerate – quando viene definita la pena – come "pena giusta", si badi bene – la stessa possa subire modificazioni nella fase successiva alla sentenza.

Rispondere a questa domanda non è del tutto semplice e richiede una riflessione sul fondamento costituzionale di questo ramo del diritto che chiamiamo diritto correzionale o diritto penitenziario. In effetti, secondo la mia opinione, senza una radice forte, ossia senza un fondamento normativo di rango costituzionale, cioè di rango superiore alle norme ordinarie, non sarebbe comprensibile un intervento che non solo va ad incidere su principi fondamentali relativi alla pena, come la sua indefettibilità e la sua certezza, ma va ad intaccare anche il giudicato penale.

Questo fondamento forte, di rango costituzionale, che giustifica gli interventi *post* sentenza sulla pena è dato dalla previsione dell'art. 27, comma 3°, della Costituzione. Questa è una disposizione specificamente destinata alla pena, che non è presente in tutte le Costituzioni moderne e che, probabilmente, si spiega tenendo conto della circostanza che, nel '46-'47, quando la nostra Costituzione fu scritta, molti dei costituenti portavano sulla loro pelle l'esperienza del carcere. La terza disposizione transitoria e finale della Costituzione, al 1° comma, tra i requisiti per la nomina a senatore nella prima composizione del Senato della Repubblica, prevede «l'aver scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato». Questa era la composizione del primo Senato della Repubblica!

L'art. 27, comma 3°, contiene due precetti: uno, relativo alla umanità del trattamento, è un precetto espresso in termini negativi, «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità...» e, un altro, espresso invece in termini positivi, fattivi «... e devono tendere alla rieducazione del condannato», la finalità rieducativa.

Secondo la Corte costituzionale queste due indicazioni vanno lette unitariamente, una è in funzione dell'altra, si tratterebbe di una endiadi.

La Corte ha detto testualmente che «da un lato un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è il necessario presupposto per una azione rieducativa del condannato, dall'altro è appunto in una azione rieducativa che deve risolversi un trattamento umano e civile, che non si risolva in una inerte e passiva indulgenza». In realtà, endiadi o non endiadi, possiamo dire che i due precetti sono senz'altro collegati reciprocamente, ma si tratta di precetti che stanno su piani logicamente distinti. La finalità rieducativa

educativa certamente permea la pena in tutti i suoi momenti, ma non è essenziale alla pena. È possibile pensare, e accade di fatto, che questa finalità non sia realizzabile e ciò nonostante la pena va eseguita. Ad esempio la finalità rieducativa può essere rifiutata, e in questo caso la pena a maggior ragione viene eseguita. Oppure la finalità rieducativa può essere *in re ipsa*, pensiamo alle pene pecuniarie o alle pene accessorie; oppure può essere impossibile: una pena detentiva può essere di durata breve o brevissima, il che rende di fatto impossibile costruire una finalità rieducativa concreta. O, ancora, pensiamo sotto un altro profilo, ad una finalità rieducativa che può e deve essere sacrificata quando la pena ha termine, se ad esempio abbiamo un progetto rieducativo estremamente efficace, concreto, e peraltro la pena viene a scadenza: in questo caso non si può pensare di proseguire il progetto rieducativo oltre la durata della pena. In questo modo il progetto rieducativo verrà troncato proprio perché vi sono ragioni di carattere garantistico che prevalgono sulla finalità rieducativa. Anche qui, basti riflettere sulla differenza tra pena e misura di sicurezza. Dunque vi è uno scarto tra questi due elementi, la finalità rieducativa da un lato e il precetto di carattere assoluto che la pena non possa consistere in trattamenti contrari al senso di umanità.

La finalità rieducativa riguarda in primo luogo l'Amministrazione, poiché essa gestisce l'esecuzione della pena. Di per sé, la realizzazione della finalità rieducativa non richiede interventi di modifica della pena nella sua entità qualitativa e quantitativa.

Questo è un errore che talora si compie: considerare che ogni intervento rieducativo debba comportare necessariamente misure alternative alla detenzione. Questo è un modo di affrontare il problema aprioristico, come se si dicesse, in senso contrario, che non è possibile alcuna realizzazione di un progetto rieducativo fuori dal carcere. Si tratterebbe in entrambi i casi di affermazioni di carattere aprioristico. Quello che dobbiamo dire è che una modificazione della pena giusta deve essere giustificata, per il diritto, da una ragione sufficiente che è quella di rango costituzionale sopraindicata. L'intervento di modificazione di una pena passata in giudicato, che è stata determinata con il giudicato come "pena giusta", richiede che la rieducazione non possa essere realizzata diversamente, ossia non possa essere realizzata se non con una modificazione della pena stessa; oppure che, senza questo intervento di adattamento o di gestione della pena, la rieducazione

potrebbe essere realizzata soltanto in modo inadeguato o comunque non in modo così pieno ed efficace come reso possibile soltanto attraverso l'intervento manipolativo della pena.

Quando occorre questo intervento per gestire la pena modificandone l'entità, qualitativa o quantitativa, o comunque quando occorre incidere sui contenuti essenziali della pena, allora è necessario l'intervento del giudice. Questa esigenza non deriva da una espressa indicazione che si ricavi dal testo costituzionale che, per la verità, non afferma questo in termini espresi, in quanto l'intervento del giudice dall'art. 13 della Costituzione è richiesto soltanto quando vi siano interventi limitativi della libertà. Lo si ricava invece da un'interpretazione ormai consolidata della Corte costituzionale che inizia nel '74, da alcune fondamentali sentenze, la n. 110 e la n. 204, con le quali la Corte dà una lettura di questa norma tale che anche gli interventi di modifica della pena *in bonam partem* richiedono l'intervento del giudice, in relazione al fatto che si tratta di incidere su un giudicato e quindi su una decisione giurisdizionale attinente alla libertà personale.

La Corte in tal modo stabilisce una corrispondenza tra il provvedimento che occorre per intervenire sulla libertà personale – ai sensi dell'art. 13 occorre «un atto motivato dell'autorità giudiziaria nei casi e modi previsti dalla legge» – e, quando questo provvedimento vi è stato, per modificare l'assetto giurisdizionale, che “fa legge” nel caso deciso, occorre ancora una volta l'intervento del giudice.

Questa è una giurisprudenza ormai consolidata da numerose sentenze che si collocano in questa linea. E peraltro va ricordato che questa giurisprudenza si è formata su due situazioni iniziali. L'esordio del '74 si fonda su due situazioni l'una relativa alla liberazione condizionale e l'altra alla revoca anticipata delle misure di sicurezza: in entrambi i casi la competenza, apparteneva al Ministro della Giustizia (allora: di Grazia e Giustizia). Quindi la Corte intervenne in situazioni in cui la facoltà di incidere sulla libertà personale era affidata alla autorità politica, al Ministro: e in effetti sembrava del tutto estraneo al sistema costituzionale del '48, che si potesse immaginare che il potere politico, sia pure con interventi *in bonam partem*, cioè sia pure per ridurre la durata della pena, per far uscire taluno dalla pena o dalla misura di sicurezza, potesse intervenire sulla libertà personale. Questa è la radice della giurisprudenza che da allora non ha mai subito variazioni. Peral-

tro, la lettura della norma costituzionale potrebbe consentire altri esiti, altre soluzioni. Non in tutti i sistemi, nemmeno europei, vi è lo stesso principio, per cui le modificazioni *in bonam partem* di una pena irrogata debbano richiedere sempre l'intervento del giudice. Questa è la situazione che troviamo nel nostro Paese.

Da questo punto di partenza, non a caso collocato nel '74, un anno prima della riforma penitenziaria adottata nel '75, si sviluppa dal tronco del diritto penale questo ramo che chiamiamo diritto penitenziario, che ha uno sviluppo rigoglioso, a volte tumultuoso, che ci porta agli esiti che conosciamo nei nostri giorni.

Vorrei accennare ad alcuni dei punti in cui questo ramo, che si sviluppa sul tronco del diritto penale, ha aspetti di divergenza rispetto al tronco.

Indico sette profili che evidenziano una distanza che caratterizza questa ramificazione.

Uno l'ho già ricordato: è quello dell'assenza di un fondamento costituzionale espresso, perché, mentre per la pena come tale vi è un fondamento costituzionale che ci dice che la pena deve essere prevista per legge e deve precedere la commissione del reato, rispetto al diritto penitenziario non vi è un fondamento costituzionale espresso come quello dell'articolo 25, comma secondo, relativo alla pena (e ricordiamo che vi è un fondamento costituzionale anche per la misura di sicurezza). Nel caso del diritto penitenziario l'assenza di questo fondamento costituzionale ha posto il problema dell'intervento modificativo delle norme penitenziarie quando intervengano norme penitenziarie restrittive. Le modifiche normative del diritto penitenziario sono talora in senso ampliativo e talora in senso restrittivo rispetto alle attese, se non anche ai diritti o agli interessi della popolazione detenuta, e quindi del singolo detenuto. Che cosa succede quando interviene una norma che restringe le possibilità di accesso a misure più favorevoli per il detenuto? A questa domanda non si può dare la risposta che si dà in relazione alla pena, dove si trova una risposta di costituzionale chiarissima: le pene non possono altro che riferirsi a fatti successivamente commessi. Per quanto riguarda gli interventi di modifica, anche *in malam partem*, dell'ordinamento penitenziario, questa risposta non è possibile. La Corte costituzionale ha elaborato una risposta di carattere diverso che, pur senza affrontare espressamente la questione, presuppone la inapplicabi-



lità del comma secondo dell'articolo 25, là dove ha introdotto il principio, di costruzione giurisprudenziale costituzionale, della "non regressione incolpevole". In sostanza la Corte ha detto che interventi restrittivi non possono far venir meno quelle misure alternative al carcere, o comunque quelle misure trattamentali che siano già state conquistate dal singolo detenuto attraverso un percorso rieducativo già svolto. Quindi è stato costruito per via giurisprudenziale il principio della "non regressione incolpevole" per affermare che sarebbe costituzionalmente illegittima la norma, e parecchie norme sono state in tal senso dichiarate costituzionalmente illegittime, che prevedesse una regressione incolpevole, perché la Corte ha detto che ciò «andrebbe contro – si badi – non all'articolo 25, ma all'articolo 27, comma 3°», cioè al fatto che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato.

Un altro profilo di diversità che merita di essere osservato, è quello del riferimento al fatto storico. Nel diritto penale classico – parliamo in questo momento del processo penale – il fatto storico è il punto di arrivo dell'accertamento penale, è il punto finale sia dell'attività di indagine, sia dell'attività processuale. Nel campo penitenziario invece il fatto storico è semplicemente il punto di partenza, ma da lì ci si deve muovere.

Ed ancora: anche nel diritto penale rileva il soggetto, la soggettività dell'autore del reato, ma rileva al fine dell'elemento psicologico del reato e della graduazione della pena, mentre nel diritto correzionale il soggetto, o più propriamente l'evoluzione della sua personalità criminale, è il fulcro, ha un valore centrale rispetto a tutte le decisioni che vengono prese in questo campo.

Ed ancora: il riferimento cronologico. Al di là del riferimento al fatto storico che dicevo, cambia anche il riferimento cronologico, il riferimento al tempo. Questo elemento importantissimo in tutto il campo del diritto, il tempo, nel diritto penale viene declinato al passato, nel diritto penitenziario al futuro. Qui si guarda in avanti, alla correzione, alla trasformazione, mentre nel diritto penale dell'accusa non è così.

Ed ancora, l'attenzione all'elemento teleologico, che esiste anche nel momento dell'accertamento penale, ma è estremamente ridotta, mentre nel diritto penitenziario è centrale.

Ancora sul piano processuale: le modifiche all'articolo 111 della Costituzione, le modifiche sul giusto processo, quelle successive al comma secondo, non sono riferibili al procedimento peni-

tenziario. Queste modifiche valgono per il procedimento penale dell'accusa, ma non sono riferibili, almeno non direttamente, al procedimento penitenziario. Sul punto non ci sono, a mia notizia, pronunce espresse, però mi sembra evidente che sia così, anche perché le modifiche del 111 non sono altro che l'effetto dei richiami alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, articolo 6 e seguenti, e perché il comma 3° e i commi successivi dell'articolo 111 parlano di persona accusata, esattamente la dizione che troviamo nella Convenzione europea: cioè sono garanzie della persona accusata. Ora, nel mondo del diritto penitenziario la persona accusata non esiste, non c'è più un accusato. Queste norme non sono riferibili al procedimento penitenziario.

E ancora, la stessa terzietà del giudice ha una caratteristica particolare nel diritto penitenziario, perché il giudice, il Magistrato di sorveglianza, è un magistrato che conosce il detenuto, e in qualche modo è fisiologico che lo conosca entrando nel carcere e dovendo, per volontà di legge (articolo 69 della legge penitenziaria) far parte del collegio che giudicherà in quel determinato caso il detenuto.

Tutto questo rinvia a una modificazione profonda del rapporto Stato-cittadino. Queste modifiche che ho chiamato distanze, distacchi, distanziamenti dal diritto penale classico, sono spiegabili perché vi è una modificazione del rapporto Stato-cittadino sulla quale, ed è l'ultima considerazione che faccio prima di concludere, vale la pena di riflettere per comprendere come mai si arrivi a questo tipo di sviluppo.

Semplificando ed usando una terminologia schmittiana (Carl Schmitt) nel processo penale dell'accusa si ha di fronte il "nemico", il nemico da scoprire, il nemico da colpire, il nemico che minaccia e, quindi, vi è la minaccia contro colui che minaccia, la minaccia dello Stato di punirlo; e dall'altra parte vi è una pretesa di libertà di chi sostenga, invece, di essere innocente o di non dover rispondere di una accusa. Quindi c'è una situazione di conflitto: da una parte lo Stato, come Stato apparato, e dall'altro lato il cittadino. In mezzo il giudice che risolve questo conflitto: istanza di terzietà per risolvere un conflitto.

Prima dunque c'è il nemico (*hostis*), poi c'è il *subiectus*, il vinto da rendere alleato (*hospes*). Cambia completamente la prospettiva, c'è una trasformazione di 180 gradi, che è probabilmente la radice di tutte quelle modificazioni, ed altre se ne potrebbero portare,

che ho cercato di elencare. Con questa trasformazione, peraltro, che noi chiamiamo recupero, rieducazione o, nella sua realizzazione finale, riabilitazione, si realizza un risultato sociale di grande importanza, tant'è che la rieducazione non è solo un interesse del condannato, ma è anche un interesse sociale, e per questo l'offerta della rieducazione, secondo la legge, deve essere rivolta a tutti. La Corte costituzionale è intervenuta per dire che sarebbe illegittima una norma che escludesse l'offerta dei trattamenti, e quindi la prospettiva della rieducazione nei confronti dell'ergastolano, con l'argomento "tanto non uscirà mai". Così come ha ritenuto illegittima l'esclusione di offerte di rieducazione trattamentali nei confronti degli stranieri, per i quali pure si potrebbe dire: che ci importa? No, non è possibile, perché tutti sono coinvolti in questa finalità che risponde a un interesse di carattere sociale. Naturalmente tutto questo va differenziato, in certi casi è estremamente problematico, o addirittura potrebbe essere utopistica l'offerta di recupero. Ci sono casi di soggetti che lo rifiutano e casi in cui questo recupero è teorico, ipotetico, e anche in questi casi naturalmente bisogna che la pena venga eseguita, e venga eseguita nelle sue condizioni migliori.

Però non vi è di per sé nessun caso in cui possa esistere un rifiuto dell'offerta di rieducazione, della possibilità di rieducazione da parte dello Stato.

Alcune considerazioni sulla Polizia penitenziaria. La Polizia penitenziaria è una polizia specializzata che deve essere sempre più e meglio specializzata, deve essere portata ad un livello culturale e di preparazione adeguato a questa specializzazione, perché ha un compito di estrema difficoltà, di specifica difficoltà. Questo compito deve tenere insieme due ruoli: quello del controllo della sicurezza, ed è una sicurezza interna, ma anche esterna: pensiamo solo all'art. 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, dove si tratta di tutelare dall'interno anche la sicurezza esterna; e allo stesso tempo del recupero, perché anche la Polizia penitenziaria non solo non deve ostacolare il recupero, ma deve favorirlo, deve contribuire a questo fine. Sono ruoli diversi e in un certo modo contrastanti: ecco la difficoltà, perché da un certo punto di vista vi è addirittura una contraddizione tra questi due aspetti del ruolo della Polizia penitenziaria. Non c'è dubbio che il personale di Polizia penitenziaria deve sospettare della possibile doppiezza del detenuto, del possibile inganno, della possibile falsità. Il detenuto non è libero,

è in una condizione di coazione e la sua adesione, che pure è indispensabile perché senza essa non si ottiene nulla, non può essere una adesione spontanea, quindi sarà sempre una adesione relativa, limitata.

Penso che questa contraddizione, che rende il ruolo della Polizia penitenziaria particolarmente difficile, possa essere, però, in qualche misura superata. A mio parere, il criterio del superamento di questa contraddizione, o di questa particolare difficoltà, può essere il riuscire a realizzare nell'ambito carcerario un tessuto di relazioni umane all'insegna della responsabilità, di una responsabilità reciproca, cioè un rapporto di correttezza e di responsabilità. È stato citato il discorso delle "Due Città": effettivamente è un'idea che ho da molti decenni; immaginare il carcere come una città nella città, una città che è separata, è fuori dalla città civile, però è comunque collegata alla città civile, ne fa parte. In questa città, che è la città carceraria, bisogna che si ripristinino le regole, cioè ci si abitui alle regole, ma regole che si realizzano attraverso un'assunzione di responsabilità, regole non tanto imposte quanto accolte, realizzate attraverso una adesione, per quanto è possibile. Questo – della costruzione di una città con regole che vengono osservate, con regole di cittadini, con una polizia che fa osservare le regole, verifica l'osservanza delle regole, però richiama continuamente ad una responsabilità delle regole – questo è il modo perché poi nel passaggio dalla città chiusa all'altra città, la città aperta, noi possiamo avere qualche risultato buono ed effettivo. Vi è naturalmente per la Polizia penitenziaria un ruolo importante anche per quanto attiene alla criminalità organizzata, ho citato già l'articolo 41-bis, ma anche per ciò che attiene ai rischi di terrorismo. Pensiamo al semplice fatto che abbiamo ormai oltre il 30 per cento dei detenuti che sono stranieri, in gran parte provenienti da un mondo nel quale talora alligna un terrorismo internazionale.

In conclusione: il diritto correzionale si distingue, e per certi versi si distanzia, dal diritto penale classico, ma al tempo stesso, realizzando la finalità della pena e per tale via producendo sicurezza, rappresenta il coronamento del diritto penale, la più vera e completa realizzazione del diritto penale. Parafrasando un motto che mi piace molto della Polizia di Stato "*Sub Lege Libertas*", direi che l'azione della struttura penitenziaria e della Polizia penitenziaria in particolare, potrebbe essere condensata nella frase "*Per Legem ad Libertatem*", frase che indica un percorso verso la libertà

---

attuato e realizzato attraverso la legge, cioè il riconoscimento di una regola sociale comunemente accettata che è la legge. Per questa funzione del diritto penitenziario e dell'Amministrazione penitenziaria, la società si attende molto da noi, forse si attende persino qualcosa di eccessivo, perché la nostra funzione, forse unica tra tutte le funzioni, non è quella di accertare il reato, o di rinchiodere, o di punire, o di togliere: bensì di indirizzare la trasformazione di persone. Ed in questo vi è probabilmente qualcosa di eccessivo, che sicuramente non può essere preteso da nessuno come obbligazione di risultato, e che forse trascende le stesse capacità umane. Non di meno, proprio questo rende interessante e appassionante una sfida nella quale ci impegniamo nella nostra quotidiana fatica. Sfida che, quando è coronata da successo, rappresenta una vittoria per tutta la società.