

Salvate la riforma dell'ordinamento penitenziario!*

di Giovanni Piccirilli **
(23 luglio 2018)

1. Il passaggio di legislatura (e il cambio di indirizzo della nuova maggioranza, ancora in concreto non del tutto visibile) rischia di far “saltare” parti importanti di un intervento riformatore lungamente atteso e discusso, quale il completamento della riforma dell'ordinamento penitenziario.

In questi giorni pendono dinanzi alle Camere, in attesa dei pareri parlamentari previsti dalla legge di delega, ben quattro schemi di decreto legislativo, riguardanti parti cruciali dell'impianto complessivo della riforma. Si tratta degli [“atti del Governo sottoposti a parere parlamentare”](#) nn. 16, 17, 20 e 29, rispettivamente concernenti “vita detentiva e lavoro penitenziario”, la complessiva “riforma dell'ordinamento penitenziario”, la “disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni” e la “giustizia riparativa e mediazione reo-vittima”.

Il termine per l'esercizio della delega scadrebbe il prossimo 3 agosto 2018 e una “creativa” interpretazione delle sue modalità di esercizio rischia di porre nel nulla alcuni di questi interventi, in particolare il primo e il terzo citati, per altro quelli che più da vicino riguardano le misure alternative alla detenzione, impattando quindi direttamente sulle modalità di esecuzione della pena per una parte significativa di detenuti, nonché indirettamente sul drammatico tema del sovraffollamento.

2. Il punto problematico concerne l'eventualità che tale termine per l'esercizio della delega possa, in alcuni o in tutti i casi considerati, slittare più avanti nel tempo, venendo a cadere non il 3 agosto 2018 ma il 2 ottobre successivo, in ragione proprio delle dinamiche connesse al rilascio dei pareri da parte del Parlamento.

Provando a sintetizzare un meccanismo procedurale articolato, ma abbastanza ricorrente negli ultimi anni, sempre più spesso il legislatore delegante tende a far ricorso a specifici meccanismi procedurali finalizzati a garantire tempi congrui per una corretta dialettica tra Parlamento (in sede di espressione del parere) e Governo (in sede di adozione dei relativi decreti legislativi, tenendo conto del parere parlamentare). In pratica, fissato un tempo a disposizione del Parlamento oltre il quale il Governo potrebbe agire anche senza attendere il parere parlamentare, il procedimento prefigurato dalla delega prevede a che il tempo per il Parlamento sia effettivo: ove infatti il Governo tardasse a trasmettere lo schema, conseguentemente avvicinando troppo il termine ultimo per l'espressione del parere parlamentare alla scadenza prevista per l'adozione dei decreti legislativi, si determinerebbe, automaticamente, uno slittamento del termine per l'esercizio della delega (slittamento per altro temporalmente superiore al tempo “garantito” al Parlamento), così da lasciare a questo il tempo necessario per pronunciarsi, e far sì che anche il Governo possa averne a disposizione per valutare – e, eventualmente, accogliere – i rilievi contenuti nei pareri parlamentari.

Così ha disposto, anche in questo caso, il legislatore (art. 1, comma 83, l. 103 del 2017), prevedendo appunto 45 giorni per l'espressione del parere parlamentare, decorsi i quali il Governo potrebbe adottare i decreti delegati. E, per agevolare il rilascio e il “seguito” del parere parlamentare, ha previsto un “bonus” di 60 giorni rispetto all'ordinaria scadenza del termine per l'esercizio della delega, nel caso in cui il termine per

* Scritto sottoposto a *referee*.

l'espressione del parere parlamentare fosse venuto a scadere nei 30 giorni precedenti alla scadenza della delega, o successivamente.

Dunque, il termine per l'esercizio della delega in parola verrà a cadere il 3 agosto 2018 (un anno dopo l'entrata in vigore della legge di delega); qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sui singoli schemi di decreto (individuato nel 45simo giorno successivo alla ricezione del testo) cadesse in un momento successivo al 4 luglio 2018, si verificherebbe – per quello schema di decreto legislativo – lo slittamento del termine di esercizio della delega al 2 ottobre 2018.

3. Però... Nel caso della riforma dell'ordinamento penitenziario, gli schemi di decreto legislativo sono stati trasmessi dal Governo Gentiloni ormai diverso tempo fa (rispettivamente: il 7 marzo, il 20 marzo, il 24 aprile e il 21 maggio 2018)¹.

È noto che l'avvio di questa legislatura è stato tutt'altro che breve e le Presidenze delle Camere non hanno ritenuto di far esprimere su questi schemi di decreto legislativo le "Commissioni speciali per l'esame di atti del Governo" attivate "in attesa" delle commissioni permanenti (che, a loro volta, si è ritenuto – opportunamente – di non convocare per la costituzione prima della formazione del Governo). Tutti questi eventi e queste attese, sacre per la politica e certamente comprensibili per il migliore funzionamento delle istituzioni, sono tuttavia indifferenti al fluire del tempo, che tuttavia risulta cruciale per quanto interessa in questa sede.

Non è dato sapere, in assenza di pronunciamenti sul punto, se ciò è avvenuto in considerazione della specificità della materia, o per una valutazione di opportunità, o perché non si riteneva il tema urgente, o magari perché, in principio, non si è ravvisato come imminente il termine di delega, confidando altresì nel suo slittamento a ottobre². Ad ogni buon conto, le Presidenze di Assemblea hanno ritenuto di attendere la costituzione delle commissioni permanenti per procedere all'assegnazione degli schemi di decreto legislativo al fine di rendere il parere parlamentare. E tuttavia, almeno nei primi tre casi, già al momento della trasmissione al Parlamento, era evidente che l'eventualità dello scorrimento non si sarebbe potuta verificare: i relativi termini per i pareri parlamentari, infatti, sarebbero scaduti 45 giorni dopo, rispettivamente, il 21 aprile, il 4 maggio e l'8 giugno 2018, e dunque ben prima del 4 luglio, data oltre la quale sarebbe intervenuto lo slittamento descritto. Diversa è la situazione dell'ultimo atto trasmesso, per il quale lo slittamento si verifica, in quanto il termine per l'esercizio della delega è venuto a cadere, forse non a caso, il 5 luglio, proprio il giorno successivo all'inizio della "finestra" che permette il "bonus" citato.

1 Ci si potrebbe interrogare sulla opportunità – non certo sulla capacità – del Governo Gentiloni di adottare gli schemi di provvedimento non in generale durante la *prorogatio* delle Camere precedenti, quanto nei giorni compresi tra le elezioni e l'avvio della nuova legislatura, ossia quando il nuovo indirizzo della maggioranza inizia a definirsi, ma non risulta ancora presente né un Governo appoggiato dalla nuova maggioranza, né – in definitiva – quest'ultima. Diffusamente sul tema E. CATELANI, *I poteri normativi del Governo dopo lo scioglimento delle Camere e prima della formazione di un nuovo Governo fra prassi e direttive: il caso della legge delega n. 103 del 2017*, in *Archivio penale*, 28 maggio 2018.

2 La questione è già stata segnalata in dottrina da P. MAZZINA, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: quando il provvedere per emergenze "stressa" procedure e organi costituzionali*, in *Archivio penale*, 31 maggio 2018, con ampi dettagli sulla prassi seguita. Nella stessa sede si riferisce la posizione contraria al coinvolgimento delle commissioni speciali a una decisione delle Conferenze dei Presidenti di gruppo, specie alla Camera. Tuttavia, se consentito, sembrerebbe che la decisione debba attribuirsi almeno anche alla Presidenza di Assemblea, in sede di assegnazione, e non tanto (o non solo) alla Capigruppo, chiamata a intervenire in sede di definizione del mandato delle commissioni speciali e poi di programmazione dei lavori dell'aula. Sulla definizione del mandato delle due commissioni speciali v. le comunicazioni dei Presidenti alle Assemblee rispettivamente in A.S., XVIII leg., res .sten. 28 marzo 2018, p. 6 s., e A.C., XVIII leg., res .sten. 10 aprile 2018, p. 2 s.

A oggi, solo sul secondo degli atti trasmessi si sono espresse le commissioni competenti, per altro con pareri assai critici. E su di esso è dunque ipotizzabile, ma non scontato, che si giunga entro il 3 agosto 2018 a un nuovo testo, sul quale dovranno di nuovo esprimersi in tempi brevi le commissioni parlamentari, per poi proseguire con l'adozione da parte del Governo (e l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica).

Quanto invece ai due schemi di decreto legislativo su "vita detentiva e lavoro penitenziario" e "disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni"³, la situazione è più complessa.

È ben vero che i primi due atti sono stati trasmessi alle Camere nel periodo di *prorogatio*, e in particolare nel lasso temporale tra la data delle elezioni (4 marzo 2018) e la loro prima riunione (23 marzo 2018), che segna l'avvio della nuova legislatura. E dunque si potrebbe immaginare un qualche *favor* nei confronti delle Camere – se non altro al fine di evitare che la trasmissione di atti durante il periodo di scioglimento comporti, di fatto, una riduzione delle finestre temporali utili per il loro intervento – ad esempio "scomputando" i giorni in regime di *prorogatio* e riazzerando il tempo all'inizio della nuova legislatura o, eventualmente, alla data di costituzione della Commissione parlamentare "speciale" (12 aprile 2018). Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale più recente sulla delega legislativa sembra aver valorizzato proprio la data di trasmissione dal Governo al Parlamento come risultante dal singolo atto, prendendo quella data come *dies a quo* per il computo del termine per l'espressione del parere parlamentare ai fini del valutare gli effetti sulla proroga del termine per l'esercizio della delega⁴. Anche volendo provare a immaginare scenari e interpretazioni evolutive delle prassi parlamentari risulta assai arduo condividere la scelta di non far esaminare gli schemi di decreto legislativo in parola da parte delle commissioni speciali, ritenendo che i termini scanditi dalla disposizione legislativa di delega potessero essere flessibilizzati alla luce di autonome scelte organizzative interne al Parlamento.

4. Le Camere hanno acceduto a tale diversa interpretazione anche in ossequio a una certa prassi che, appunto, privilegia la prospettiva dei passaggi "interni" ai fini del computo dei termini per l'espressione di pareri da parte della Commissione, e vede spesso individuare il *dies a quo* per il computo del tempo a disposizione del Parlamento per rendere il proprio parere nel momento dell'assegnazione. Tuttavia questa prassi – già in generale identificabile come *praeter legem*, in quanto certamente non desumibile dal testo della disposizione delegante – nel caso specifico sembra configurarsi in termini *contra legem*, nel senso di incidere in maniera decisiva e negativa sulla positiva conclusione del procedimento di esercizio della delega. Inoltre, essa potrebbe al limite potrebbe accogliersi nel corso della legislatura, quando cioè lo scarto tra la trasmissione dal Governo al Parlamento all'assegnazione alle Commissioni competenti è minimo o, comunque, trascurabile. Deve essere invece rigettata in casi come questo, essendo infruttuosamente trascorsi (con gli schemi di decreto legislativo "nel cassetto") quasi 3 mesi dall'inizio della legislatura⁵, e ben oltre l'intero tempo a disposizione del Parlamento dal momento della costituzione delle commissioni speciali fino al momento della costituzione delle commissioni permanenti⁶.

3 ... quest'ultimo, per altro, elaborato anche come seguito di alcune recenti pronunce di accoglimento della Corte costituzionale, tra cui la n. 90 del 2017.

4 Così Corte cost., sent. n. 251 del 2017, §5.2.3 in diritto.

5 ... dal 23 marzo 2018, giorno iniziale della legislatura, al 21 giugno successivo, giorno della costituzione delle commissioni permanenti.

Ne risulta un evidente paradosso: le stesse commissioni permanenti, una volta investite finalmente del parere sul provvedimento, si sono poste termini per l'espressione dei propri pareri evidentemente incompatibili con il termine "ordinario" per l'esercizio della delega. Computando il termine di 45 giorni a partire dalla propria costituzione, prevedendo di rendere il proprio parere entro il 5 agosto 2018, data successiva al termine per l'esercizio della delega, e dunque nella necessaria presunzione che il suo slittamento si fosse già verificato.

Si tratta di una posizione non condivisibile e che anzi mette a rischio la possibilità di completare il disegno riformatore, tanto da far venire il sospetto che dietro tale distorta interpretazione della procedura si nasconda una volontà di non completare la riforma con la parte più immediatamente relativa alle misure alternative alla detenzione.

Non si vede come si siano potute ritenere incompetenti le commissioni speciali che erano attive a inizio legislatura (mentre il tempo per il parere stava scorrendo), che hanno esaminato atti di diversa natura (dal DEF, ai decreti-legge sulla proroga dell'autorità per l'energia e sull'Alitalia), ivi inclusi schemi di decreto legislativo⁷. Non si vede come si possa pensare che un termine fissato per via legislativo possa essere posposto in conseguenza di esigenze "organizzative", dettate piuttosto da scelte derivanti dalla volontà politica. Non si comprende come si sia potuto pensare di abbinare una prassi parlamentare già in sé discutibile (come quella di computare i termini per l'espressione dei pareri basata tutta su logiche interne) senza preoccuparsi dei suoi riflessi sull'ordinamento generale e sul corretto assetto delle fonti del diritto. Tutti questi aspetti non chiari fanno anzi venire il sospetto che l'attesa per i pareri parlamentari possa preconstituire un'ottima scusante (per altro, ben utilizzabile anche nel discorso pubblico) per non giungere all'adozione di provvedimenti che non sembrano del tutto coerenti con la linea politica di una parte della maggioranza che sostiene il Governo.

La soluzione a questo stallo, del resto, non è che nelle mani dello stesso Governo: essendo scaduti i termini per l'espressione del parere parlamentare relativamente ai primi tre schemi trasmessi, entro il prossimo 3 agosto ben potrebbe procedere all'adozione dei decreti legislativi senza attendere oltre⁸. O al limite, entro la stessa data, il Governo potrebbe magari ritirare gli schemi precedentemente inviati e trasmettere un testo nuovo, al fine di attivare su di esso il meccanismo per lo scorrimento del termine e adottare poi il provvedimento in autunno anche sulla base di una nuova interlocuzione con il Parlamento. Ovviamente, sempre che ci sia la volontà di intervenire...

** Ricercatore di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli, Roma, gpiccirilli@luiss.it.

6 ... dal 12 aprile 2018 al 21 giugno successivo, in totale 70 giorni, a fronte dei 45 previsti per l'espressione del parere ai sensi della disposizione di delega

7 ... come quello in materia di adeguamento dell'ordinamento italiano all'entrata in vigore del GDPR (atto n. 22, trasmesso alle Camere il 10 maggio 2018).

8 In questo senso, a proposito di questa vicenda, l'intervista di N. Lupo resa a G. Reanda per Radio radicale il 13 aprile 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.radioradicale.it/scheda/538498/justizia-e-carcere-intervista-a-nicola-lupo-sulla-riforma-dellordinamento>.