

## INTERVENTO AL SEMINARIO “IL SENSO DELLA PENA. AD UN ANNO DALLA SENTENZA TORREGGIANI DELLA CORTE EDU” ♦

di **Andrea Orlando**

Ministro della Giustizia

### **Roma, Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso**

Ci muoviamo in una situazione oggettivamente “contro vento”, ove il senso comune, che è un dato da cui la politica non può prescindere, ha introiettato alcuni elementi che si sono “incistati” nella cultura di questo Paese. Il principale è l'utilizzo della paura come elemento di propaganda, come dato attraverso il quale si esorcizzano o si scaricano gli effetti della crisi sociale; è un dato che ha connotato fortemente il dibattito politico di questi anni.

Credo che vada apprezzato, proprio per questo, il lavoro che il Parlamento ha fatto nel corso di questi mesi, perché era un lavoro che si faceva “contro corrente”. Noi abbiamo visto provvedimenti che arrivavano in Parlamento, pur aventi un'ambizione contenuta rispetto al tema del sovraffollamento, venire immediatamente etichettati dalla stampa come “svuota-carceri”. Abbiamo visto come nel corso di questi anni ognuno di tali provvedimenti fosse poi accompagnato da una lunghissima discussione non sulla pena e sulla qualità della pena, ma sull'esecrabilità dei reati con tutto un portato propagandistico che ha spesso fortemente depotenziato l'impatto degli atti di volta in volta all'esame del Parlamento. Nonostante ciò, penso che alcune cose siano state fatte: ce lo dicono i numeri, che giustamente non risolvono tutto, che non esauriscono il tema, perché ad oggi i detenuti sono 59.071 rispetto a un quadro di qualche anno fa, non tantissimi, nel quale il sistema era sostanzialmente fuori controllo perché vedeva un incremento di 600-700 unità al mese; era un sistema che puntava direttamente verso i 70.000 detenuti.

I progressi che si sono compiuti si sono spesso realizzati, diciamo così, a prescindere da un disegno di carattere generale; si sono fatti provando a muoversi, credo proprio per quel senso comune, “sotto traccia”.

Però i diversi interventi possono dirsi ulteriormente confortati e rafforzati da alcuni altri più recenti che possono segnare un'inversione di tendenza: penso all'introduzione della “messa alla prova”, che, intendiamoci, non credo inciderà più di tanto dal punto di vista dei numeri, ma segna appunto un'inversione di tendenza e rende chiara l'affermazione di un principio che non esaurisce nel carcere il sistema della pena, non esaurisce nel carcere lo strumento della pena e, come dire, incomincia a dare un corpo, un senso al concetto di pene alternative nel nostro ordinamento. Inoltre, come spesso è avvenuto, un contributo importante viene dal recepimento dell'azione della Corte costituzionale.

---

♦ Intervento di saluto tenuto in occasione del seminario “Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU”, svoltosi il 28 maggio 2014 nella “Sala Teatro” del carcere “Rebibbia Nuovo Complesso” e organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e dal Master in Diritto Penitenziario e Costituzione del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi “Roma Tre”.

Mi riferisco al recepimento, controverso ma comunque realizzato, della sentenza sulle droghe della Corte costituzionale che sta producendo degli effetti dal punto di vista dei numeri. Mi auguro, infine, che presto si possa arrivare in fondo con un testo accettabile anche per quanto riguarda la questione della custodia cautelare. Tutte cose, ahimè, che sono state fatte nonostante quel senso comune e prevalentemente in ragione di un condizionamento esterno, di un vincolo esterno, come spesso avviene nel nostro Paese.

A tutti noi tocca il compito di provare a sistematizzare questo lavoro e provare poi a verificare se la lettera della legge si traduca effettivamente in prassi, se ci siano i presupposti materiali per la realizzazione di questi obiettivi. In questi mesi ho firmato cinque convenzioni con le Regioni italiane per quanto attiene al tema del trasferimento dei tossicodipendenti all'interno delle comunità; la legge prevedeva già questa possibilità, che però non era praticata per il semplice fatto che non c'erano i posti all'interno delle comunità. Il nostro Paese ha, infatti, una visione spesso salvifica della norma, salvo poi riscontrare il fatto che nella prassi quotidiana la norma non si realizza perché non ci sono i presupposti materiali; da qui la necessità di agire per la sua attuazione concreta.

Abbiamo fatto nel corso degli ultimi mesi questo lavoro, proprio partendo dal presupposto che a noi la Corte di Strasburgo non contesta semplicemente il tema dei tre metri quadri, contesta complessivamente la qualità del sistema detentivo, la sua incapacità di condurre dei percorsi di riabilitazione. Da questo punto di vista è fondamentale il lavoro che si può costruire con il territorio. È inutile che noi prevediamo, per esempio, la possibilità di far diventare come sistema principale per i provvedimenti cautelari la detenzione domiciliare, se poi una parte importante di coloro che sono interessati non ha alcun tipo di domicilio; per questo abbiamo fatto una convenzione con l'A.N.C.I., affinché metta a disposizione una serie di strutture che consentiranno di utilizzare alcuni fabbricati per tale fine. È inutile, come ricordavo, prevedere la possibilità di scontare la pena in comunità se non ci sono le comunità che hanno le disponibilità. Per questo abbiamo fatto un lavoro con alcune Regioni italiane, registrando sì sensibilità molto diverse, ma riscontrando la disponibilità di diverse Regioni, nonostante fossimo in periodo di campagna elettorale, su un tema che non fa "prendere voti"; nell'arco di poche settimane abbiamo firmato protocolli, in base ai quali stimo che potremo arrivare a spostare 600-700 tossicodipendenti in comunità dal carcere. Un lavoro, fatto in poco più di tre mesi, che considero un segno positivo, anche, per così dire, di disponibilità istituzionale.

Si tratta di andare oltre il tema della quantità, tant'è che ho chiesto al Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria di realizzare un *database* che è stato inaugurato pochi giorni fa, che prevede non semplicemente l'indicazione dei numeri, istituto per istituto, ma anche l'insieme delle attività che in quell'istituto si realizzano. Naturalmente viene una fotografia cruda: ci sono delle realtà nelle quali si fa molto, c'è una qualità dei servizi accettabile, non voglio dire eccellente ma insomma accettabile, mentre ce ne sono altre nelle quali oggettivamente siamo molto lontani da qualunque standard. Una fotografia di questo genere fino ad oggi non esisteva, perché prevalentemente il tipo di analisi era legata semplicemente alla questione delle quantità e delle misurazioni.

Ma detto questo, penso che ci sia ancora molto lavoro da fare. Non agito alcun trionfalismo e ritengo che una volta che, come credo, si prolungherà la fase di monitoraggio (non azzardo, comunque, pronostici sulla pronuncia di Strasburgo), ci sarà da utilizzare quella fase per provare a sistematizzare il lavoro che in modo occasionale e talvolta contraddittorio è stato prodotto sul piano normativo. Così come ci sarà da fare – e questo è lo sforzo più importante – un lavoro di riorganizzazione, di ripensamento complessivo del sistema. Perché, per esempio, se introduciamo un nuovo sistema di rimedi interni, se pensiamo all'utilizzo delle pene alternative è inevitabile che ci sia da ripensare anche la funzione e la dotazione dei Tribunali di Sorveglianza. Altrimenti il sistema entra immediatamente in crisi. Così come penso ci sia da ripensare la funzione, il ruolo, anche con interventi di riqualificazione, della polizia penitenziaria, pur riconoscendo che il sistema ha tenuto in una fase d'emergenza

davvero drammatica. C'è stato, infatti, uno sforzo d'accompagnamento, uno sforzo straordinario da parte della polizia penitenziaria. E adesso la polizia penitenziaria ha chiesto di fare un lavoro parzialmente diverso, se ripensiamo complessivamente il sistema delle pene e non usiamo soltanto più il pilastro del carcere come elemento di funzionamento del sistema.

Avevo in programma un'ottima dissertazione – preparata con l'ausilio dei miei uffici – sui temi di rilievo costituzionale che voi state affrontando. Ho preferito, invece, illustrare lo stato dell'arte delle cose che si stanno producendo, che si stanno facendo. Voglio anche dire che non ho contrarietà ideologica rispetto ai provvedimenti clemenziali (ho votato per l'indulto nel 2006), però penso che una discussione che impegna così tante energie possa distogliere l'attenzione da quello che si può fare nelle condizioni politiche date. E, nelle condizioni politiche date, questi mesi ci dimostrano che ancora qualcosa si può fare. Non riaprirei, quindi, una discussione o uno scontro di carattere ideologico su amnistia e indulto; proverei, invece, a vedere se nelle more di questa fase riusciamo a utilizzare tutti i dividendi possibili di una condizione emergenziale che può cominciare a prefigurare un sistema. Anche perché non mi faccio illusioni: nonostante l'evoluzione recente del quadro politico, non credo che il senso comune esterno cambierà nell'arco di qualche settimana. Sono d'accordo – come è stato già rilevato – che vada spiegato con molta pazienza, a costo di rasentare la noia, il fatto che la promessa securitaria ha completamente fallito perché a fronte di un sistema che costa (il nostro sistema penitenziario non ha un costo pro capite più basso rispetto agli altri Paesi europei) abbiamo dei tassi di recidiva assolutamente fuori dalla media. Da questo punto di vista chi ha scommesso che con il carcere e soltanto con il carcere si sarebbe realizzata più sicurezza oggi non è in grado di dimostrare questo presupposto. Credo che si tratti di utilizzare anche questo fallimento per provare a costruire un sistema. Non è che gli altri sistemi non ricorrano al carcere, ma hanno, però, un “doppio binario”, cioè uno sviluppo molto più significativo delle pene alternative che gli ha consentito anche di gestire delle fasi di crescita abnorme della popolazione carceraria appoggiandosi di più sull'altro pilastro di cui noi non disponiamo. Penso, quindi, che il passaggio che abbiamo di fronte è la possibilità di costruire quest'ulteriore pilastro, che è appunto quello delle pene alternative.

Concludo con una notazione. Penso ci sia bisogno di discutere di quanti sono i detenuti ma ci sia anche necessità di discutere, e molto, di come vivono i detenuti. I provvedimenti di clemenza o comunque quelli di carattere eccezionale, compresi i cc. dd. svuota-carceri, risolvono il tema del sovraffollamento, se lo risolvono, e comunque affrontano il tema della dicotomia dentro/fuori, ma non risolvono il tema della condizione di chi dentro ci resterebbe in qualunque condizione, compresa quella successiva a un atto di clemenza. Su questa dimensione credo dobbiamo provare a riportare l'attenzione, perché spesso, diciamo così, il tratto di umanità, l'elemento dello sforzo che ogni essere umano è portato a compiere nel momento in cui deve ripensare alla propria esperienza di vita, al reato commesso, viene completamente cancellato appunto da quel tipo di propaganda di cui parlavo precedentemente. E alla fine il tema rischia di risolversi nel sovraffollamento, che non è soltanto un modo per cancellare l'aspetto della qualità del sistema ma è anche un modo di cancellare tutto ciò che è oltre alle sbarre, tutto ciò che comunque, in qualche modo, viene esorcizzato e viene lasciato dietro quelle sbarre.

Credo che invece si tratti anche di raccontare ciò che si è fatto nelle carceri italiane, gli sforzi di un importante mondo del volontariato, i percorsi di rieducazione, la formazione, cioè quelle esperienze positive che nel corso di questi anni si sono realizzate e che recuperano la dimensione degli individui che compongono il numero, andando così oltre la dimensione del numero stesso. È una cosa che spesso le statistiche inevitabilmente cancellano.

Insomma, non sono trionfalista, ma sono cautamente ottimista. A coloro che si pongono l'obiettivo di migliorare le condizioni del carcere e la qualità della pena, nonché la funzionalità del sistema penale nel nostro Paese, si chiede uno sforzo unitario, magari una minore attenzione alle distinzioni, nel tentativo di dare un colpo di reni usando i prossimi sei mesi come un passaggio fondamentale per provare a sostanziare un percorso che nel corso di questi

#### 4 ANDREA ORLANDO

anni si è realizzato con grande impegno dei miei predecessori. Sono convinto che così si possano compiere quelle operazioni che talvolta nel nostro Paese si realizzano a prescindere dalle condizioni di partenza. Se facciamo una ricognizione, se guardiamo ai diversi “pacchetti sicurezza”, se analizziamo la pubblicistica su questi aspetti, sembra abbastanza incredibile, imprevedibile che si potesse fare uno sforzo che andasse in questa direzione. Ecco, capitalizziamolo! Questo è il messaggio fondamentale, perché penso ci siano le condizioni per farlo. Grazie.

*Andrea Orlando*