

«Una questione di prepotente urgenza» sempre più prepotentemente urgente

Lettera aperta al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano

Signor Presidente della Repubblica,

ci rivolgiamo a Lei quale primo garante della legalità costituzionale del nostro ordinamento, con la massima fiducia in un Suo immediato ricorso al potere di messaggio alle Camere, affinché il Parlamento eserciti finalmente le proprie prerogative per dare una contestuale risposta, concreta e non più dilazionabile, sia alla crisi della giustizia italiana che al suo più drammatico punto di ricaduta, le carceri.

1. «Crisi», nella sua etimologia, è sinonimo di cambiamento. Indica un momento di passaggio tra una maniera di essere ad altra differente. E' il presupposto obbligato per una rinascita. «Crisi» è discernimento tra un prima e un dopo.

E' stato Lei, Signor Presidente, a denunciare lo stato di crisi della giustizia italiana, parlando di *«punto critico insostenibile cui è giunta la questione, sotto il profilo della giustizia ritardata e negata [...] e sotto il profilo dei principi costituzionali e dei diritti umani negati per le persone ristrette in carcere, private della libertà per fini o precetti di sicurezza e di giustizia»*.

Più di recente, è stata la seconda carica dello Stato, il Presidente del Senato, a fare eco alla Sua denuncia scrivendo pubblicamente – a nome della Istituzione che rappresenta - di una *«tragedia senza fine delle carceri italiane»* che *«rappresentano anche un atto di accusa, inquietante e insopprimibile, per tutta la classe dirigente e per tutte le istituzioni democratiche»* accomunate nella categoria di *«traditori di un precetto sacro e inviolabile»* qual è l'art. 27, 3° comma, della Costituzione italiana.

Sia Lei che il Presidente del Senato avete espresso tali denunce nell'esercizio delle Vostre alte funzioni istituzionali, rivolgendovi (anche) all'opinione pubblica, moderna configurazione del popolo sovrano. Altrettanto hanno fatto, con analoghe prese di posizione pubbliche, organi apicali dell'ordinamento della giustizia italiana quali il Presidente della Corte costituzionale, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, il Presidente della Corte dei Conti.

Siamo persuasi e autenticamente preoccupati per quanto descritto dalle Vostre parole. Ecco perché, in spirito di leale collaborazione – come la Costituzione impone nelle relazioni tra tutte le componenti dello Stato – sentiamo il dovere di chiedere a Lei di investire del problema il Parlamento, formalmente e con la massima urgenza, chiamandolo così ad una pubblica assunzione di responsabilità.

2. Trasformare la crisi della giustizia e delle carceri in una opportunità di cambiamento strutturale è, per il Parlamento, un vero e proprio obbligo costituzionale.

Lo è, innanzitutto, sotto il profilo della cessione di sovranità che l'Italia ha volontariamente compiuto aderendo al Consiglio d'Europa ed al suo sistema di giustizia sovranazionale.

La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo vede l'Italia reiteratamente condannata per le sistematiche violazioni dell'art. 6 CEDU, sotto il profilo della durata non ragionevole dei suoi processi. Analogamente, sono già più d'una le condanne dell'Italia per l'accertata violazione dell'art. 3 CEDU, sotto il profilo delle condizioni inumane e degradanti cui sono stati costretti in carcere alcuni detenuti.

Tutto questo *già* si traduce in una *attuale* violazione della Costituzione italiana. Il suo riformato art. 117, 1° comma, impone ora al legislatore nazionale il rispetto «*dei vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali*» anche pattizi. E la giurisprudenza della Corte costituzionale assume la normativa CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo a parametro di giudizio nel sindacato di costituzionalità della legislazione nazionale.

Le condanne a Strasburgo, specie quando seriali, sono dunque il segnale di una Costituzione violata.

C'è di più. La durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia è considerato, in ambito CEDU, un problema oramai strutturale di persistente gravità cui le autorità italiane – da almeno venti anni - sono sollecitate a porre globalmente rimedio: la prima risoluzione in tema, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, risale al 1992; l'ultima è del 2011. Ed è proprio in considerazione dell'assenza di miglioramenti tangibili nell'amministrazione della giustizia italiana – e del ripetersi delle condanne dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo – che il Comitato dei Ministri ha ritenuto necessario istituire un meccanismo specifico di monitoraggio.

Lo stesso orizzonte si profila, in ambito CEDU, per le condizioni delle carceri italiane. Con riferimento alle decine e decine di ricorsi pendenti ed in attesa di trattazione, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha richiesto al Governo italiano di fornire tutti i dati concernenti le condizioni di detenzione dei ricorrenti, il numero di reclusi in ogni carcere, le ore d'aria di cui possono fruire, la capienza massima degli istituti penitenziari. Il rischio è che anche in questo settore - come già accaduto sul versante dei tempi biblici della giustizia nazionale – venga accertata una sistematica violazione convenzionale da parte dell'Italia, riconducibile a uno specifico difetto “strutturale” del suo sistema normativo interno.

Non basta. In ragione dell'eccesso di ricorsi pendenti a Strasburgo contro l'Italia per violazione del diritto ad un equo processo in tempi ragionevoli, è lo stesso sistema giurisdizionale CEDU a rischiare la paralisi. Lo ha denunciato di recente con parole nette il Segretario Generale del Consiglio d'Europa: «*L'Italia è uno dei maggiori responsabili dell'arretrato [della Corte EDU] a causa della lentezza eccessiva dei procedimenti giudiziari nel Paese. Il danno collaterale degli arretrati è quello di bloccare il normale funzionamento della Corte EDU, che non è mai stata intesa come corte di ultima istanza per sistemi giudiziari incapaci di proteggere internamente i diritti umani*» [Comunicazione all'Assemblea Parlamentare di Strasburgo, 23 gennaio 2012]. Analoga denuncia era già stata formulata ufficialmente dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa («*cette situation constitue une menace sérieuse pour l'efficacité du système de la Convention et de la Cour européenne*») con l'ingiunzione rivolta all'Italia di porvi rimedio [Decisione della Delegazione del Comitato dei Ministri, 2 dicembre 2011].

In questo modo, Signor Presidente della Repubblica, la violazione della legalità costituzionale si rivela malattia non solo recidivante ma insidiosamente contagiosa. Una peste italiana.

3. La fuoriuscita dalla legalità costituzionale è anche altrove, nella violazione del disegno costituzionale della pena e della sua esecuzione.

A far data almeno dalla sentenza n.313/1990, l'evoluzione ormai compiutasi nella giurisprudenza della Corte costituzionale è nel senso di una presa di distanza dall'originaria concezione polifunzionale della pena, a favore di una valorizzazione in massimo grado della finalità di risocializzazione del reo (che, in quanto testualmente prevista nel dettato costituzionale, non può *mai* essere *integralmente* sacrificata). Oggi, tutti i soggetti che entrano nella dinamica della sanzione penale partecipano di questo

medesimo vincolo teleologico: il legislatore (nella fase della astratta previsione normativa), il giudice di cognizione (nella fase della commisurazione della pena), il giudice dell'esecuzione e quello di sorveglianza al pari della polizia penitenziaria (nella fase della sua applicazione), finanche Lei, Signor Presidente della Repubblica (nell'esercizio del Suo potere di fare grazia e commutare le pene).

Unitamente al «*senso di umanità*», la finalità rieducativa traccia dunque – in ragione dell'art. 27, 3° comma, della Costituzione - l'orizzonte costituzionale della pena cui tutte le misure limitative della libertà personale «*devono tendere*». Dove l'accento cade non più sul *tendere* ma sul *devono*. Tutte. In qualunque momento della propria vicenda ordinamentale.

Questo orientamento della Corte costituzionale è stato messo in sicurezza dalla nuova formulazione dell'art. 27, 4° comma, della Costituzione, riscritto con legge di revisione n. 1 del 2007, che ha definitivamente abolito la pena di morte dall'ordinamento: incondizionatamente, senza se e senza ma. La pena capitale, infatti, è irriducibile a qualunque prospettiva di risocializzazione del condannato (a morte)

Con la pena capitale è caduta, pertanto, l'*unica* eccezione costituzionalmente prevista al principio secolarizzato del finalismo rieducativo penale, che recupera quindi la propria natura di autentico paradigma costituzionale. Un paradigma, Signor Presidente della Repubblica, che vorremmo esprimere così: *per la Repubblica italiana nessuna persona è mai persa per sempre*. A tale paradigma vanno dunque commisurate tutte le misure incidenti sulla libertà personale del detenuto e sulle modalità della sua reclusione.

Totalmente fuori da tale perimetro costituzionale si rivela, invece, la situazione in cui è costretta a vivere, giorno dopo giorno, l'intera comunità carceraria composta di *detenuti* (in attesa di giudizio, condannati o meno in via definitiva, soggetti a misure di sicurezza di natura personale) e di *reclusi* (le guardie carcerarie, il personale amministrativo e sanitario, i familiari dei detenuti): tutti – per dovere o per forza – schiacciati dai ritmi inumani e dalle condizioni dantesche in cui oggi trova esecuzione la detenzione carceraria.

E', questa, una condizione di manifesta illegalità costituzionale che Lei, Signor Presidente della Repubblica, ha denunciato senza reticenze: «*Evidente in generale è l'abisso che separa [...] la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducatrice della pena e dei suoi diritti e la dignità della persona*». Le Sue parole hanno avuto anche il merito di rimuovere il finto realismo di miopi alibi spesso evocati: «*E' una realtà non giustificabile in nome della sicurezza, che ne viene più insidiata che garantita, e dalla quale non si può distogliere lo sguardo*».

4. Ripristinare la legalità costituzionale violata s'impone anche per un'altra ragione: più che mai in carcere è dalla vita del diritto che dipende il diritto alla vita, mentre la strage di legalità porta con sé, alla fine, strage di vite umane. Infatti, schiacciati tra l'incudine di una giustizia a rilento e il martello di una condizione carcerare indegna anche di un paese incivile, sono sempre più numerosi i soggetti della comunità penitenziaria che decidono di darsi la morte.

Eppure «custodia» (in carcere) non significa esclusivamente segregazione, ma anche presa in cura.

Di suicidi molto si parla, in questo periodo, accreditandone un forzato e non dimostrato nesso di causalità con l'attuale crisi finanziaria, riducendo così a ragioni di "contabilità economica" una scelta dalla genealogia sicuramente più complessa e profonda.

Non esiste invece dubbio alcuno, né statistico né scientifico, circa il seguente dato di realtà: la detenzione carceraria – che dovrebbe consistere *esclusivamente* nella

riduzione della libertà personale – si rivela oggi luogo dove si rischia la vita e spesso la si perde.

La provata correlazione tra sovraffollamento carcerario, severità del regime detentivo e frequenza delle morti per suicidio dietro le sbarre ha raggiunto cifre così allarmanti che, al fine di prevenirle, il DAP ha emanato un'apposita circolare (in data 26 aprile 2010, «*Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni auto aggressivi*»), seguita più recentemente da altra circolare a più ampio spettro (in data 24 novembre 2011, «*Modalità di esecuzione della pena*»). Lo stesso Comitato Nazionale di Bioetica ha ritenuto necessario occuparsi del tema, elaborando un proprio parere (in data 25 giugno 2010, «*Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici*»).

Ovviamente non è bastato. Il numero delle morti per suicidio aveva raggiunto, nel 2010, il record assoluto di 64 decessi. Ma i record sono stati inventati per essere battuti: nel 2011 si è raggiunta la cifra di 66 suicidi, mentre alla data del 22 aprile dell'anno in corso sono già 20 i detenuti che si sono tolti la vita: uno ogni 5 giorni. Eppure, quelli in carcere, sono suicidi che non vanno né in prima pagina né nei palinsesti dei telegiornali e delle principali trasmissioni televisive di approfondimento.

E' una macabra competizione cui, purtroppo, non si sottraggono neppure gli agenti penitenziari, costretti a svolgere le loro mansioni in condizioni estreme ed impegnati, con mezzi e risorse sempre più scarse, a contrastare l'inciviltà e la disumanità delle condizioni detentive. L'anomia di provvedimenti legislativi adeguati al problema offende anche il loro senso civico e la loro professionalità, perché in queste condizioni è sempre più difficile per il Corpo della Polizia Penitenziaria svolgere la propria opera quotidiana «*garantendo la sicurezza negli istituti e concorrendo all'attuazione del principio costituzionale della funzione rieducativa della pena*», come Lei stesso, Signor Presidente della Repubblica, ha recentemente riconosciuto. Affondano qui le radici delle innumerevoli iniziative di protesta proclamate su tutto il territorio nazionale, in questi mesi, dai relativi sindacati di polizia penitenziaria.

Ci riconosciamo, ancora una volta, nelle Sue parole: quella descritta «*è una realtà che ci umilia in Europa e ci allarma, per la sofferenza quotidiana – fino all'impulso a togliersi la vita – di migliaia di esseri umani chiusi in carceri che definire sovraffollate è quasi un eufemismo, per non parlare dell'estremo orrore dei residui ospedali psichiatrici giudiziari, inconcepibili in qualsiasi paese appena appena civile*».

Signor Presidente della Repubblica, un carcere dove di pena si muore – e di continuo – è corpo estraneo alla Costituzione. Perché in esso la pena si declina in termini esclusivamente vendicativi (prima ancora che retributivi). Perché alla sanzione della reclusione viene ad aggiungersi un'ulteriore pena (non prevista dalla legge né irrogata da alcun giudice) rappresentata da un regime detentivo inumano e degradante. Perché, in ultima analisi, nega il rispetto – costituzionalmente imposto - della dignità personale, annichilita ogni qual volta il detenuto cessa di essere persona per vedersi degradata a cosa.

5. Se così è (ed è così) questa conclamata, abituale, flagrante violazione della legalità costituzionale va interrotta subito, con misure deflative capaci di creare le condizioni di partenza per adeguate riforme ordinamentali.

Questi strumenti ci sono, la Costituzione li prevede e si chiamano amnistia e indulto. Due parole ormai bandite dal vocabolario della politica. L'ultima amnistia risale al 1992. Quanto all'indulto, risulta marchiato a vita nel dibattito pubblico dopo che la sua concessione con legge n. 241 del 2006 è stato indicato – a torto e con deliberata menzogna - come un provvedimento criminogeno da parte di quelle stesse forze politiche che lo avevano approvato.

Eppure i dati ministeriali raccontano altro: attestano, ad esempio, che il tasso di recidiva tra i condannati indultati è risultato di molto inferiore a quello dei detenuti che hanno scontato interamente la loro pena dietro le sbarre. E che, se quella misura di deflazione penitenziaria non fosse stata assunta, le carceri italiane sarebbero già da tempo esplose con conseguenze imprevedibili e ricadute ingovernabili.

Alle riserve politiche si aggiunge poi un ostacolo costituzionale: l'art. 79 della Costituzione, revisionato con legge n. 1 del 2002, ha introdotto maggioranze deliberative così elevate («*due terzi dei componenti di ciascuna camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale*») da determinare – *de facto* se non *de jure* – la paralisi di due utili strumenti di politica criminale: *mai* la storia italiana (monarchica e repubblicana) ha conosciuto un arco di tempo così lungo (tre lustri per l'indulto, già quattro lustri per l'amnistia) senza un provvedimento di clemenza generale.

Sono maggioranze non richieste per l'approvazione di qualunque altra fonte del diritto, neppure costituzionale. E' un assurdo paradosso, eppure - proceduralmente - risulta così più agevole modificare la norma *sulla* produzione dell'amnistia e indulto (l'art. 79 della Costituzione), che approvarne la fonte *di* produzione (una legge di amnistia e di indulto).

Sono maggioranze talmente elevate da consentire paralizzanti veti incrociati, capaci di impedire misure clemenziali (anche quando necessarie) o di condizionarne il contenuto normativo e l'ambito applicativo (oltre quanto sarebbe necessario). La difficoltà a raggiungerle ha così indotto più volte il legislatore – in questi ultimi anni - ad operare scaltramente sul diritto sostanziale e sulle regole del rito penale, nel tentativo di ottenere gli stessi effetti (o effetti simili) di una misura di clemenza generale: dalla depenalizzazione del falso in bilancio alla riduzione dei termini di prescrizione, dal cd. indultino ai più recenti provvedimenti relativi alla possibilità di scontare il residuo di pena in regime di detenzione domiciliare.

Nella bulimia di progetti di revisione (di sistema o settoriali) della nostra Carta costituzionale, fa davvero specie che nessuna forza politica intenda porre seriamente all'ordine del giorno – come pure è certamente necessario – una riforma ragionevole dell'art. 79 della Costituzione.

Nel frattempo, a tale previsione costituzionale si deve comunque guardare. Nella Sua lungimiranza, Signor Presidente della Repubblica, ci sembra che in tale direzione andasse il Suo invito alle forze parlamentari di esaminare con la massima attenzione ogni possibile intervento ordinamentale «*non escludendo pregiudizialmente nessuna ipotesi che possa rendersi necessaria*». Così come l'indicazione – da Lei data alcuni giorni fa – di superare «*il punto critico insostenibile*» cui è giunto il sistema della giustizia e delle carceri, «*anche attraverso l'adozione di nuove e coraggiose soluzioni strutturali*», esprime la piena consapevolezza che sia indispensabile crearne immediatamente le condizioni ordinamentali di partenza, come solo un duplice provvedimento di clemenza generale è capace di fare.

Il Parlamento deve almeno porsi in ascolto rispetto a queste Sue sollecitazioni: il problema, infatti, non è se concedere congiuntamente amnistia e indulto bensì *come* congegnare adeguatamente i due provvedimenti, entrambi necessari.

6. L'amnistia è necessaria, innanzitutto, per ripristinare il diritto – riconosciuto dalla Costituzione e dalla CEDU – ad un processo dalla durata ragionevole. Dati ministeriali ufficiali resi noti alla Camera dei Deputati fotografano una situazione più che collassata, comatosa: al 30 giugno 2011, il numero dei processi penali pendenti contro autori noti è di 3.408.312, contro ignoti è di 1.884.605; quanto ai procedimenti civili pendenti, la cifra è pari a 5.527.690. Non è (solo) un problema di efficienza smarrita. Una giustizia priva di orizzonte temporale nega la realizzazione e la protezione di diritti individuali fondamentali:

del convenuto, del ricorrente, dell'imputato (tanto più se innocente), della parte civile, della vittima del reato. Questa mole gigantesca di procedimenti pendenti [pari a 10.820.607] finisce inoltre per tradursi in una piaga sociale di massa: se rapportata alla popolazione italiana [60.626.442], è drammatico dover registrare nel nostro Paese 1 causa in corso ogni 5,6 abitanti.

L'amnistia è necessaria, in secondo luogo, a ristabilire il principio di eguaglianza nell'esercizio dell'azione penale. Nell'attuale condizione patologica della giustizia italiana, il numero di processi che, anno dopo anno, si interrompono per intervenuta prescrizione raggiunge vette da vertigine: 159.533 (nel 2006), 163.860 (nel 2007), 154.533 (nel 2008), 158.953 (nel 2009), 141.453 (nel 2010), secondo dati ufficiali ministeriali. E' una prescrizione di classe oltre che di massa, accessibile solo a chi si può permettere avvocati tecnicamente capaci, dunque costosi. E' una prescrizione che ha ormai subito un'insidiosa metamorfosi: da causa estintiva processuale per l'inutile decorrenza del tempo imputabile all'azione pubblica, a mezzo privilegiato di difesa di un imputato che intende così evitare una condanna. Sottratta all'arbitrio ed alla casualità, l'estinzione dell'azione penale verrebbe finalmente restituita alla discrezionalità del legislatore parlamentare, nel rispetto dei limiti costituzionali e sotto la garanzia della sua responsabilità politica.

L'amnistia è necessaria, inoltre, ad una riorganizzazione degli uffici giudiziari e ad una redistribuzione dei carichi di lavoro tra giustizia penale e giustizia civile, la cui insostenibile lunghezza è tra le cause non secondarie della ritrosia ad investire nel mercato interno e delle difficoltà a fare impresa. Anche per questo è l'insieme della società italiana a subire le ripercussioni, dirette e indirette, provocate dalla paralisi della giustizia civile e penale.

L'amnistia è necessaria anche per il suo effetto deflattivo carcerario, in considerazione dell'elevata percentuale di detenuti in attesa di giudizio attualmente reclusi in custodia cautelare, spesso in espiatione anticipata di una pena che non ci sarà: secondo dati ufficiali del DAP, infatti, il 40% della popolazione carceraria non è stata condannata in via definitiva e il 20% attende, dietro le sbarre, il primo verdetto.

L'amnistia è, infine, misura necessariamente complementare all'altrettanto indispensabile provvedimento di indulto, per evitare che la macchina della giustizia penale giri a vuoto, celebrando processi destinati comunque a concludersi con la formula di rito «*pena interamente condonata*». Uno scempio di risorse, uno sperpero di tempo per indagini e processi ormai ipotocati, come già accaduto nel 2006 quando con scelta miope – e per la prima volta nella storia repubblicana – il Parlamento *non* accompagnò l'allora legge di indulto con un coordinato provvedimento di amnistia.

L'indulto, a sua volta, è misura indispensabile se si intende recuperare ad uno *standard* minimo di legalità – interna ed internazionale – il regime carcerario, a cominciare dal numero dei detenuti reclusi dietro le sbarre

Oltre una certa soglia, la quantità è qualità delle cose. Ebbene, la popolazione carceraria è in crescita esponenziale: in ventidue anni le presenze sono più che raddoppiate, passando da 25.804 (al 31 dicembre 1990) a 66.632 (al 31 marzo 2012). Sono numeri che vanno commisurati ad una capienza regolamentare largamente inferiore, come ha riconosciuto l'allora Ministro di Giustizia (nelle sue comunicazioni sul sistema carcerario e sui problemi della giustizia svolte al Senato, convocato appositamente in via straordinaria, il 21 settembre 2011): «*L'analisi dei dati sulla popolazione detenuta, in continua crescita, consente di affermare che si è a circa 2000 unità dalla soglia minima di tollerabilità, ma circa 22.000 unità oltre la presenza regolamentare*».

E' la prima volta che, in un'Aula parlamentare, si è ricorsi a due distinti concetti: quello di *capienza regolamentare* (abbondantemente superata) e quello di *capienza tollerabile* (non ancora varcata). La prima è un dato normativo, corrispondente alla recettività giuridicamente tarata degli istituti di pena. La seconda è, invece, un dato meramente empirico, calcolato dall'amministrazione penitenziaria, sulla base di parametri

di vivibilità non noti, che consente di alzare l'asticella dei posti disponibili in carcere. Rispondendo ad atti ispettivi parlamentari, il Ministero di Giustizia parla anche di *capienza di necessità*. Nell'Amministrazione penitenziaria ricorre anche il concetto di *capienza anti-tortura*, corrispondente ad (almeno) 7mq a detenuto, secondo le indicazioni della giurisprudenza della Corte EDU. Eppure, per gli istituti di pena si dovrebbe parlare esclusivamente di *capienza costituzionale*: un concetto, questo, che non può limitarsi al numero di posti letto (veri o presunti, sempre più a castello) e che ha la capacità di rammentare come la legalità della detenzione si misuri nel rispetto della sua *finalità* (la risocializzazione del reo) e della sua *natura* (non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità), che l'art. 27, 3° comma, della Costituzione impone a tutti, amministrazione penitenziaria compresa.

7. Le scelte di politica criminale dovrebbero sempre rispondere ad un progetto di riforme razionali (di cui amnistia e indulto rappresentano il necessario tassello iniziale), non agli umori variabili e suggestionabili della *doxa* dominante. Eppure, il silenzio generale sulla proposta di ricorrere a misure di clemenza collettiva si spiega proprio con la convinzione che una loro (anche solo) presa in considerazione tra i rimedi possibili non paghi sul piano dei sondaggi d'opinione.

E così continuerà ad essere, almeno fino a quando l'opinione pubblica non sarà finalmente e debitamente informata: circa la *ratio* di fondo di simili provvedimenti; la loro natura *contra legem* ma non *extra ordinem* perché contemplati in Costituzione; la loro funzione strumentale ad una riforma complessiva della giustizia, delle pene e della esecuzione penale; la loro «*prepotente urgenza*» quali unici strumenti in grado, qui ed ora, di interrompere la situazione di illegittimità costituzionale dell'ordinamento e delle istituzioni denunciata dalle più Alte cariche dello Stato e delle Magistrature.

C'è solo un modo perché tale silenzio venga rotto: aprire un dibattito pubblico nelle Aule della rappresentanza politica generale. Il potere di eccitarlo e di incanalarlo verso approdi non solo costituzionalmente consentiti ma oramai imposti dalle condizioni descritte e da Lei stesso denunciate, Signor Presidente della Repubblica, è nella Sua disponibilità.

In questi sei anni di mandato presidenziale, Lei ha inteso interpretare – in molti passaggi delicati della vita politica ed istituzionale del Paese – un ruolo anche arbitrario tra interessi contrapposti, talvolta ritenendo necessario ricorrere a forme di esternazione, anche formale, non usuali per il Suo Ufficio.

Mai, ad oggi, ha invece inteso avvalersi della prerogativa che l'art. 87, 2° comma, della Costituzione Le assegna: quella di favorire un processo deliberativo in Parlamento attraverso la formalizzazione delle Sue preoccupazioni istituzionali e costituzionali mediante un argomentato messaggio alle camere.

La tenacia con la quale Lei, in più occasioni, è intervenuto durante il Suo mandato a manifestare la necessità del superamento delle gravi inadeguatezze ed insufficienze del "sistema giustizia" e della condizione carceraria in Italia è ben presente all'opinione pubblica ed alle forze politiche. Quelle da Lei pronunciate sono state ben più che parole di monito e di sprone: esse attestano e denunciano una situazione strutturale di illegittimità costituzionale. Ad oggi rimaste inevase, quelle parole necessitano di trovare formale traduzione nello strumento principale di dialogo con il Parlamento che la Costituzione Le affida, quale primo garante della Costituzione e rappresentante dell'unità nazionale nei confronti degli organismi internazionali che valutano e giudicano – con preoccupante frequenza – l'assenza di legalità nel nostro Paese.

Signor Presidente della Repubblica, se non ora, quando? Se non così, come?

Andrea Pugiotto, Docente di Diritto Costituzionale Università di Ferrara

Lettera-aperta al Presidente della Repubblica
Elenco adesioni in ordine alfabetico

Estensore e primo firmatario:

0. Andrea **PUGIOTTO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Ferrara

Docenti universitari (n. 120):

1. Vittorio **ANGIOLINI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università Statale di Milano
2. Francesco **ANGIONI**, Ordinario di Diritto penale, Università di Sassari
3. Gaetano **AZZARITI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università La Sapienza di Roma
4. Giuliano **BALBI**, Ordinario di Diritto Penale, Seconda Università di Napoli
5. Sergio **BARTOLE**, Emerito di Diritto Costituzionale, Università di Trieste
6. Fabio **BASILE**, Straordinario di Diritto penale, Università di Milano
7. Giuseppe **BELLANTONI**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università "Magna Grecia" di Catanzaro
8. Alessandro **BERNASCONI**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università di Brescia
9. Ernesto **BETTINELLI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pavia
10. Paolo **BIANCHI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Camerino
11. Raffaele **BIFULCO**, Ordinario di Istituzioni diritto pubblico, Università Parthenope di Napoli

12. Francesco **BILANCIA**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Chieti e Pescara
13. Roberto **BIN**, Ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Ferrara
14. Nerina **BOSCHIERO**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Milano
15. David **BRUNELLI**, Ordinario di Diritto penale, Università di Perugia
16. Giuditta **BRUNELLI**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Ferrara
17. Sonia **BUZZELLI**, Associato di Diritto processuale penale, Università Bicocca di Milano
18. Maria Agostina **CABIDDU**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università Cattolica di Milano
19. Stefano **CANESTRARI**, Ordinario di Diritto penale, Università di Bologna
20. Enzo **CANNIZZARO**, Ordinario di diritto internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
21. Paolo **CARETTI**, Ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Firenze
22. Lorenza **CARLASSARE**, Emerito di Diritto costituzionale, Università di Padova
23. Paolo **CARNEVALE**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università Tor Vergata di Roma
24. Carlo **CASONATO**, Ordinario di Diritto costituzionale comparato, Università degli Studi di Trento
25. Paolo **CAVALERI**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Verona
26. Massimo **CERESA GASTALDO**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università Bocconi di Milano
27. Augusto **CERRI**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma

28. Omar **CHESSA**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Sassari
29. Lorenzo **CHIEFFI**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Seconda Università di Napoli
30. Anna **CHIMENTI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Foggia
31. Pietro **CIARLO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Cagliari
32. Giovanni **COCCO**, Ordinario di Diritto penale, Università di Cagliari
33. Piermaria **CORSO**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università di Milano
34. Antonio **D'ALOIA**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Parma
35. Marilisa **D'AMICO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università' di Milano
36. Antonio **D'ANDREA**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Brescia
37. Pasquale **DE SENA**, Ordinario di Diritto internazionale, Università Cattolica
38. Gianmario **DEMURO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Cagliari
39. Mariavaleria **DEL TUFO**, Ordinario di Diritto penale, Università Suor Orsola Benincasa di Napoli
40. Gianni **DI COSIMO** , Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Macerata
41. Francesco **DI DONATO**, Ordinario di Storia delle Istituzioni, Università Parthenope di Napoli
42. Giuseppe **DI FEDERICO**, Emerito di Ordinamento giudiziario, Università di Bologna
43. Alfonso **DI GIOVINE**, Ordinario di Diritto costituzionale comparato, Università di Torino

44. Emilio **DOLCINI**, Ordinario di Diritto penale, Università di Milano
45. Massimo **DONINI**, Ordinario di Diritto penale, Università di Modena e Reggio Emilia
46. Marzia **FERRAIOLI**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università Tor Vergata di Roma
47. Gianni **FERRARA**, Emerito di Diritto costituzionale, Università La Sapienza di Roma
48. Leonardo **FILIPPI**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università di Cagliari
49. Silvio **GAMBINO**, Ordinario di Diritto Pubblico comparato, Università della Calabria
50. Alberto **GARGANI**, Ordinario di Diritto penale, Università di PISA
51. Marco **GESTRI**, Ordinario di diritto dell'Unione europea Università di Modena e Reggio Emilia
52. Alessandra **GIANELLI**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Teramo
53. Paolo **GIANGASPERO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università' di Trieste
54. Chiara **GIORGI**, Docente di Storia delle Istituzioni Politiche, Università di Genova
55. Andrea **GIORGIS**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Torino
56. Tomaso Francesco **GIUPPONI**, Straordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna
57. Rocco **GIURATO**, Docente di Storia costituzionale, Università della Calabria
58. Stefano **GRASSI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze
59. Maria Cristina **GRISOLIA**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze

60. Carlo Federico **GROSSO**, Emerito di Diritto penale, Università di Torino
61. Enrico **GROSSO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Torino
62. Riccardo **GUASTINI**, Ordinario di Filosofia del diritto, Università di Genova
63. Fulco **LANCHESTER**, Ordinario di Diritto costituzionale comparato, Università La Sapienza di Roma
64. Sergio **LARICCIA**, Emerito di Diritto amministrativo, Università La Sapienza di Roma
65. Silvia **LARIZZA**, Ordinario di Diritto penale, Università di Pavia
66. Sergio **LORUSSO**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università di FOGGIA
67. Alberto **LUCARELLI**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università Federico II di Napoli
68. Luca **LUPARIA**, Associato di Diritto processuale penale, Università Statale di Milano
69. Dario **LUONGO**, Associato di Storia del diritto medievale e moderno, Università Parthenope di Napoli
70. Vincenzo **MAIELLO**, Straordinario di Diritto penale, Università Federico II di Napoli
71. Elena **MALFATTI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pisa
72. Stefano **MANACORDA**, Straordinario di Diritto penale, Seconda Università di Napoli
73. Maurizio **MARESCA**, Ordinario di Diritto dell'Unione Europea, Università di Udine
74. Enrico Antonio **MARZADURI**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università di Pisa
75. Anna Maria **MAUGERI**, Ordinario di Diritto penale, Università di Catania

76. Oliviero **MAZZA**, Ordinario di Procedura penale, Università Bicocca di Milano
77. Alessandro **MELCHIONDA**, Ordinario di Diritto penale, Università di Trento
78. Stefano **MERLINI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Firenze
79. Franco **MODUGNO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università La Sapienza di Roma
80. Paola **MORI**, Straordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Magna Graecia di Catanzaro
81. Andrea **MORRONE**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna
82. Renzo **ORLANDI**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università di Bologna
83. Tullio **PADOVANI**, Ordinario di Diritto penale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa
84. Mario **PATRONO**, Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università La Sapienza di Roma
85. Paolo **PATRONO**, Ordinario di Diritto penale, Università di Verona.
86. Pier Paolo **PAULESU**, Straordinario di Diritto processuale penale, Università di Padova
87. Massimo **PAVARINI**, Ordinario di Diritto penale, Università di Bologna
88. Claudia **PECORELLA**, Straordinario di Diritto penale, Università Bicocca di Milano
89. Maurizio **PEDRAZZA GORLERO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Verona
90. Marco **PEDRAZZI**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Milano
91. Marco **PELISSERO**, Ordinario di Diritto penale, Università di Genova

92. Barbara **PEZZINI**, Ordinaria di Diritto costituzionale, Università di Bergamo
93. Cesare **PINELLI**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma
94. Anna **POGGI**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Torino
95. Margherita **RAVERAIRA**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Perugia
96. Giuseppe Ugo **RESCIGNO**, Emerito di Istituzioni di diritto pubblico, Università La Sapienza di Roma
97. Francesco **RIGANO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pavia
98. Paolo **RIDOLA**, Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università La Sapienza di Roma
99. Silvio **RIONDATO**, Straordinario di Diritto penale, Università di Padova
100. Guido **RIVOSECCHI**, Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università Parthenope di Napoli
101. Roberto **ROMBOLI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pisa
102. Antonio **RUGGERI**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina
103. Francesca **RUGGIERI**, Ordinario di Diritto processuale penale, Università dell'Insubria di Como
104. Marco **RUOTOLO**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Roma Tre
105. Antonio **SAITTA**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Messina.
106. Carmela **SALAZAR**, Ordinario di Diritto costituzionale, Università Mediterranea di Reggio Calabria

107. Andrea **SCELLA**, Ordinario di Diritto processuale penale,
Università di Udine
108. Sonia **SCOGNAMIGLIO CESTARO**, Docente di Storia delle
Istituzioni politiche, Università Parthenope di Napoli
109. Giovanni **SERGES**, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università di Roma Tre
110. Massimo **SICLARI**, Ordinario di Diritto costituzionale,
Università di Roma Tre
111. Placido **SIRACUSANO**, Ordinario di Diritto penale,
Università di Messina
112. Antonino **SPADARO**, Ordinario di Diritto costituzionale,
Università Mediterranea di Reggio Calabria
113. Giorgio **SPANGHER**, Ordinario di Diritto processuale penale,
Università La Sapienza di Roma
114. Rolando **TARCHI**, Ordinario di Diritto pubblico comparato,
Università di Pisa
115. Roberto **TONIATTI**, Ordinario di Diritto pubblico comparato,
Università di Trento
116. Paolo **TONINI**, Ordinario di Diritto processuale penale,
Università di Firenze
117. Rosanna **TOSI**, già Ordinario di Diritto costituzionale,
Università di Padova
118. Paolo **VERONESI**, Associato di Diritto costituzionale,
Università di Ferrara
119. Lorenza **VIOLINI**, Ordinario di Diritto costituzionale,
Università di Milano.
120. Vladimiro **ZAGREBELSKY**, Magistrato, giudice della Corte
europea dei diritti dell'uomo dal 2001 al 2010, attualmente direttore del
Laboratorio dei Diritti Fondamentali LDF di Torino

Garanti dei detenuti (n.13):

1. Federica **BERTI**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Vicenza
2. Maria Pia **BRUNATO**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Torino
3. Desi **BRUNO**, Garante dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale, Regione Emilia Romagna
4. Franco **CORLEONE**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Firenze, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia dal 1996 al 2001
5. Livio **FERRARI**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Rovigo
6. Salvo **FLERES** Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Regione siciliana
7. Margherita **FORESTAN**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Verona
8. Luigi **MANCONI**, già Garante dei diritti dei detenuti nel Comune di Roma, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia dal 2006 al 2008
9. Gianfranco **OPPO**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Nuoro
10. Filippo **PEGORARI**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Roma
11. Francesco **RACCHETTI**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Sondrio
12. Pietro **ROSSI**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Regione Puglia
13. Antonio **SAMMARTINO**, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Pistoia

Altri (n.5):

Luigi **AMICONE**, Direttore del settimanale *Tempi*

Leo **BENEDUCI**, Segretario Generale del sindacato Osapp

Ornella **FAVERO**, Ristretti Orizzonti

Patrizio **GONNELLA**, Presidente Associazione Antigone

Eugenio **SARNO**, Segretario del sindacato Uilpa penitenziari

PROTOCOLLO
 SUPP. 25/07/2012 0085477 P
 USC



Il Presidente della Repubblica

Giulio Plescia Pugiotto

seguo da sempre con attenzione e preoccupazione il tema della efficienza della giustizia e quello del suo drammatico punto di ricaduta, la realtà carceraria.

Di questa ho spesso denunciato la insostenibilità raccomandando l'adozione di provvedimenti che realizzino un sistema rispettoso del dettato costituzionale sulla funzione rieducativa della pena e sui diritti e la dignità della persona.

Ho già detto in altre occasioni che non escludo pregiudizialmente neppure l'adozione dei provvedimenti clemenziali dell'amnistia e dell'indulto. Essi richiedono però, come prescrive l'articolo 79 della Costituzione, un ampio accordo politico di cui attualmente non ravviso le condizioni e la cui assenza consiglia il pronto ricorso ad altri tipi di intervento in grado di alleggerire la pesante e penosa situazione penitenziaria, fonte - anche - di discredito per il paese.

Una situazione che, stando agli ultimi dati resi pubblici, sembra però registrare una inversione di tendenza conseguente alle misure normative adottate all'inizio dell'anno, all'apertura di nuovi padiglioni, alla scelta di realizzare innovative misure gestionali, come quella del "carcere leggero" per detenuti a "basso indice di pericolosità".

Malgrado ciò, il divario tra la capienza degli istituti e il numero dei detenuti resta tuttora molto elevato e impone di procedere rapidamente all'approvazione dei disegni di legge in materia di depenalizzazione e "decarcerizzazione" già all'esame del Parlamento: disegni di legge che potrebbero essere arricchiti da disposizioni che favoriscano l'accesso ai benefici penitenziari di persone condannate per reati che non destano particolare allarme sociale.

A seguito della sua richiesta di incontro e dell'annuncio di una lettera-aperta sottoscritta anche da altri 100 docenti universitari e dai garanti dei diritti dei detenuti (che ho già ricevuto lo scorso 27 aprile), ho comunque interessato il Ministero della Giustizia perché mi fornisca un quadro aggiornato della situazione carceraria. Non mancherò di darle notizia dell'esito della richiesta, così come mi auguro che non mancherà, dopo la pausa agostana, la possibilità di incontrare lei e una delegazione rappresentativa dei sottoscrittori della lettera-aperta.

Nell'esprimerle vivo apprezzamento per la sensibilità e la passione civile con le quali segue così complesse questioni, la saluto con ogni cordialità.

Giulio Plescia Pugiotto

Preg.mo Prof. Andrea Pugiotto
 Dipartimento di Scienze Giuridiche
 Corso Ercole I d'Este, 37
 441231 FERRARA