

Audizione del guardasigilli Andrea Orlando in Commissione giustizia Camera dei Deputati sugli Stati generali dell'esecuzione penale.

Roma, 17 febbraio 2016

Grazie Presidente, grazie Onorevoli membri della Commissione, sono particolarmente grato per questa opportunità di confronto che ho richiesto perché l'oggetto di questa discussione è come rendere l'esecuzione penale uno strumento effettivamente in grado di contrastare i reati e al contempo un percorso graduale di ritorno al consesso sociale. Soltanto così, partirei da questo principio, si può realizzare una sicurezza effettiva della collettività.

Questo Parlamento ha affrontato, nel recente passato, con l'impulso del Governo, una serie di interventi volti a restituire condizioni di vivibilità e decoro agli Istituti penitenziari e di rispetto della dignità delle persone ristrette. Devo dire che si sono affiancate iniziative di carattere parlamentare e iniziative di Governo e in questo vorrei sottolineare una continuità nei Governi che si sono succeduti, direi, per obiettività storica, il tema del sovraffollamento è stato affrontato nell'ultima fase del Governo Berlusconi, che ha previsto i primi sconti di pena, Ministro della giustizia Alfano, per poi proseguire con il Governo Monti, il Governo Letta e il Governo Renzi.

Sono state iniziative adottate anche a seguito della sentenza della Corte di Strasburgo. Quest'ultima, nel sanzionare il nostro Paese per violazione di quel fondamentale articolo della Convenzione europea per i diritti umani che vieta trattamenti contrari al senso di umanità, ha, infatti, indicato una serie di interventi finalizzati a sanare una inadeguatezza sistemica delle condizioni di detenzione. Questa messa in mora, e le conseguenze prefigurate qualora non si fosse intervenuti nei tempi stabiliti (dato l'altissimo numero di ricorsi pendenti presso la Corte e temporaneamente sospesi in attesa del nostro intervento) sono stati il volano per un insieme di riforme che, nel loro complesso, non si configurano come provvedimenti temporanei, ma come cambiamenti strutturali del nostro sistema.

Devo ringraziare per questo il Parlamento per le iniziative legislative in questo settore nonché per la prontezza con cui ha reagito alle molte sollecitazioni normative che il Governo ha prodotto in un lasso di tempo relativamente breve.

Voglio ricordare inoltre il Presidente Napolitano per la concreta vicinanza all'indomani della condanna di Strasburgo e per lo stimolo costante a considerare la rilevanza democratica della questione penitenziaria che ha trovato anche corpo in una lettera inviata alle Camere che ha affrontato questo tema, così come voglio ringraziare il Presidente Mattarella che ha assicurato la Sua partecipazione all'evento finale per la presentazione dell'esito degli Stati generali dell'esecuzione penale. Altrettanto è doveroso ringraziare, anche in questa sede, tutti gli operatori delle diverse aree in cui si articola il mondo della detenzione, che da sempre affrontano condizioni di lavoro estremamente complesse con grande professionalità e abnegazione, qualità ancor più evidenti nei momenti di criticità. Essi hanno garantito in più occasioni, che l'intollerabile affollamento non degenerasse in particolari episodi di disordine.

E proprio il superamento, sul piano numerico, di una fase emergenziale e il riconoscimento delle trasformazioni introdotte, ottenuto sul piano internazionale, spingono oggi a guardare avanti.

Su questo vorrei fare una precisazione molto chiara: quando parlo di superamento dell'emergenza, mi riferisco semplicemente al dato numerico che so, per primo, non essere risolutivo del tema complessivo dell'emergenza detenzione, perché una contraddizione di fondo che segna quanto si fa sull'esecuzione della pena lo affronterò più avanti, nello sviluppo del ragionamento, tanto che ho

ritenuto di dover convocare questi Stati generali per provare a mettere in moto un meccanismo che sia analogo a quello che ha portato alla riforma del sistema penitenziario del 1975: cioè, il carcere è rimasto dal 195 ad oggi uguale a sé stesso mentre la società è profondamente evoluta. Partiamo dal presupposto che questa è una società multietnica, dove si parlano lingue diverse, dove ci sono religioni diverse, è cambiata la criminalità organizzata, sono cambiati gli elementi che attentano alla sicurezza comune, ma il carcere è rimasto identico a sé stesso. Questo credo sia il punto di partenza da cui trae origine l'attività degli Stati generali. Non soltanto cercare, insieme, la strada affinché tale situazione non si riproponga, quella del sovraffollamento. Ma anche cogliere la positiva tensione verso un complessivo ripensamento del sistema delle pene e della loro esecuzione, che la stagione delle difficoltà ha innegabilmente aperto. Così la negatività di un processo, avviato sulla spinta di una censura internazionale, diviene occasione per una stagione di costruzione di un sistema di esecuzione penale più rispondente al dettato della nostra Carta fondamentale, senso di umanità, dignità della persona, tutele dei diritti, effettività della sanzione e sicurezza della collettività.

Per questo torno a confrontarmi oggi con il Parlamento, per riaprire la discussione su questi temi e sulle azioni intraprese, in una duplice prospettiva: da un lato nell'ottica legislativa già avviata con quella parte della legge delega attualmente in discussione al Senato, dopo l'approvazione della Camera dei Deputati e, altresì, nell'ottica del più ampio confronto sulla riforma in questo delicato settore, avviato appunto con gli Stati Generali dell'esecuzione penale. La nostra responsabilità di legislatori e amministratori della cosa pubblica, credo ci imponga la riflessione essenziale su cosa debba essere la reazione al reato che maggiormente soddisfi il complesso dei valori violati. A fronte della lacerazione inferta alla vittima ed al contesto sociale nel suo insieme. Se l'illecito penale è, appunto, lacerazione, occorre chiedersi come sanare tale ferita e contenere il rischio che se ne producano di nuove.

Dobbiamo riconoscere che il diritto penale è solo uno degli strumenti con cui si possono perseguire questi due obiettivi. Molto devono, infatti, contribuire gli sforzi sul piano dell'educazione, della costruzione di legami sociali, dell'adozione di politiche inclusive che riducano le sacche di marginalità, del potenziamento di azioni di prevenzione e di controllo. L'intervento sanzionatorio penale è uno strumento da riservare in modo sussidiario a quelle violazioni non altrimenti censurabili o efficacemente riparabili. Sempre maggiore attenzione, dunque, deve essere rivolta a quelle azioni riparative che molto più della punizione insegnano in termini di effettività ed efficacia.

Gli strumenti di giustizia riparativa, che si stanno sviluppando sempre più anche nell'ambito della giustizia penale, pongono al centro la negatività del reato e l'azione negativa posta in essere dall'autore. Ma richiedono risposte positive per sanare la lesione prodotta.

Non affiancano alla negatività dell'azione compiuta l'ulteriore negatività della mera punizione quanto, piuttosto, l'assunzione di responsabilità e, appunto, la riparazione. Il ricorso ai programmi di giustizia riparativa è oggetto, da tempo, di indicazioni sovranazionali, tra cui la specifica Direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo del 25 ottobre 2012, che prospetta l'abbandono di una visione esclusivamente incentrata sull'autore del reato in favore di un paradigma processuale che realizzi un bilanciamento degli interessi tra i diversi attori. E di essi il ruolo prioritario è assunto dalla vittima. Il modello proposto è sintetizzabile in una sorta di triangolo, ai cui vertici si pongono l'autore, la vittima ed il contesto sociale. L'intervento riparatore deve mirare a riannodare i fili che tengono insieme questi vertici attraverso azioni positive da parte dell'autore, che siano riconoscibili come tali anche dal contesto sociale. In quanto indicative di una consapevole aspirazione di ricostruzione e di riparazione. Sono indicazioni su cui riflettere, che possono aiutare la vittima a sentirsi maggiormente al centro dell'intervento di reazione al torto subito e la collettività destinataria di un intervento positivo. Una pena sospesa, condizionata ad un'adesione consapevole al trattamento e subordinata ad un impegno che riavvicini l'autore del reato ad una dimensione di

operosa normalità, attenuerà lo sgomento a fronte di una condizione di libertà oggi percepita dalla società come uno sfregio alla vittima ed a chiunque rispetti le regole del vivere civile.

Così individuate, le azioni riparatorie non sono meno dure della sanzione meramente punitiva, ma certamente maggiormente dense di significato e di risvolti utili. Penso ad una relazione attiva con la persona destinataria della sanzione che ottenga un reale riscontro, un'adesione come ho già detto, da parte del condannato, senza la quale l'apparato sanzionatorio conserva integra la struttura iniziale e la piena consistenza afflittiva. Eppure sappiamo bene che, per quanto limitato, il ricorso alla pena detentiva non cessa di essere inevitabile per alcuni reati, specie allorquando ricorra l'assoluta necessità di interrompere legami criminali che si configurano come reti in grado di interferire con lo stesso sviluppo democratico.

La privazione della libertà e, quindi, il carcere rimane nel contesto attuale una forma sanzionatoria ineludibile, anche se limitata ai casi di effettiva necessità. Non a caso, del resto, la Costituzione si riferisce alle "pene", declinando questa parola al plurale, e non già alla "pena". Così chiarendo che la detenzione non è l'unica sanzione penale.

E il lavoro affrontato nei tempi più recenti è andato proprio nella direzione di declinare al plurale questa parola, come dimostrato, ad esempio, dalla estensione agli adulti dell'istituto della "messa alla prova" per una consistente fascia di reati di minore gravità. Così come sperimentato in gran parte degli ordinamenti internazionali, in particolare quelli anglosassoni.

Anche in questo caso, un percorso positivo, secondo un programma personalizzato e costantemente monitorato, può avere, in molti casi, efficacia maggiore che una mera sottrazione di tempo vitale da trascorrere in carcere. Un'esperienza, questa della messa alla prova, che sta dando positivi risultati e che risponde a quell'idea di utilità della sanzione penale e non di mera retributività; esattamente come vogliamo alla base del nostro sistema. I dati sono eloquenti e dimostrano il sempre crescente numero dei soggetti condannati in esecuzione penale esterna negli ultimi tre anni. Se la complessiva area del controllo penale - interno o esterno al carcere - è pressoché invariata, la proporzione tra detenzione e misure alternative da eseguire nel territorio è fortemente a favore di queste ultime: prima, la detenzione era numericamente circa tre volte l'esecuzione nel territorio, attualmente è scesa a circa una volta e mezza. Vorrei ricordare come molti degli ordinamenti, penso alla Gran Bretagna, hanno di solito un rapporto di circa uno a uno come parametro di riferimento.

Il principio della utilità sociale della pena deve essere tenuto presente anche quando si affronta il punto nevralgico dell'esecuzione penale: la privazione della libertà deve essere vista come un progressivo percorso che permetta di restituire alla società un individuo realmente consapevole. Se non si ha quale obiettivo il momento del ritorno all'esterno, è difficile intervenire, in modo effettivamente riformatore ed innovativo, sul sistema della detenzione. Perché si rischia di considerare tale periodo unicamente come una parentesi afflittiva, del tutto scollegata ed indifferente ai percorsi individuali e sociali dell'autore di reato. Il tradizionale approccio, si è dimostrato alla prova dei fatti, molto costoso e poco efficace. Perché a fronte di ingenti oneri economici si conferma l'alto tasso di recidiva.

Vorrei ricordare che il nostro Paese spende ogni anno (e questa credo sia la vera emergenza) circa tre miliardi di euro per l'esecuzione della pena e continua ad essere uno degli ordinamenti con il più alto tasso di recidiva a livello europeo. Un modello di vita detentiva che offra opportunità concrete per un ritorno più consapevole e graduale del condannato nel contesto di provenienza, così da garantire un'effettiva sicurezza per la collettività, è l'ambizioso obiettivo da perseguire nel dibattito sulla tipologia trattamentale che si vuole attuare. La gradualità, in particolare, è connotazione di un percorso certamente più coerente. Perché non ha senso il passaggio immediato da un regime

rigidamente restrittivo, alla piena libertà. Certamente i due presupposti da cui partire sono quelli dell'adeguatezza delle strutture e del rispetto dei diritti delle persone detenute: due elementi che si compendiano nel concetto di tutela della dignità delle persone recluse e che costituiscono presupposto per qualsiasi azione di rieducazione. Perché se il carcere non è il luogo del rispetto dei diritti, della legalità e della dignità di ogni persona, ben difficilmente può essere il luogo di un'esecuzione penale costituzionalmente orientata.

Per questo non va sottovalutato il risultato già ottenuto con il conseguimento di quella soglia minima di condizioni materiali, a cominciare dallo spazio vitale per ciascun detenuto, che la Corte di Strasburgo ha posto a base della propria sentenza di condanna. Ma, certamente, non si può restringere a questo l'azione che intendiamo svolgere per riformare la detenzione. Per troppi anni il modello detentivo è stato sostanzialmente centrato sulla segregazione passiva e sull'adeguamento alle regole quotidiane: nessuna responsabilità richiesta al detenuto, ed una legislazione premiale strutturata sulla sola regolarità della condotta carceraria e sull'assenza di rilevi disciplinari. E non, come pur già espresso dal dettato normativo, sull'adesione positiva e consapevole del detenuto al programma trattamentale che potrà così considerare tappe progressive di riadattamento.

Non possiamo essere soddisfatti dei risultati: non solo per le censure internazionali quanto, soprattutto, per l'incidenza della recidiva, che fotografa, come ricordavo, un sistema sostanzialmente inefficace, nonostante i costi e le molte professionalità impiegate degli operatori. La rivisitazione del modello di vita detentiva deve tendere a rompere quello schema, che fa ritrovare il detenuto come mero destinatario passivo di programmi trattamentali stereotipati; senza poter assumere in proprio la responsabilità di gestire anche limitate parti della giornata; senza che se ne conoscano motivazioni, inclinazioni e bisogni. Un soggetto a cui è richiesto soltanto di aderire, e non è sfidato ad assumere decisioni responsabili, difficilmente saprà reinserirsi nel contesto esterno in modo positivo e rassicurante per chi lo accoglie, per chi deve poi vivergli intorno.

È utile ricordare che uno dei 9 principi preliminari delle Regole penitenziarie europee indica la necessità di rendere la quotidianità detentiva il più possibile simile alla vita esterna. In questo senso l'Amministrazione penitenziaria non deve unicamente provvedere alle necessità elementari, ma definire e proporre un articolato ed individualizzato piano di attività che il soggetto dovrà compiere, sotto la guida e il controllo degli operatori, assumendo via via sempre maggiore autonomia. Un percorso di impegno - scolastico, lavorativo, sportivo, culturale - che lo porti a recuperare la capacità di gestire in modo "ordinato" la propria vita e le proprie relazioni. Non un carcere di semplice attesa, di tempi vuoti e di opportunità mancate; piuttosto, un carcere che offra opportunità calibrate su maggiori elementi di conoscenza del detenuto e delle sue dinamiche affettive e relazionali.

Vorrei su questo porre una questione, perché quando si dice "ma voi volete fare i carceri come hotel a quattro stelle", in verità è esattamente il contrario: questo meccanismo passivo in fondo è un meccanismo che corrisponde all'attitudine del delinquente abituale. In fondo questo è un modello nel quale non è chiesto niente e, nella passività, se non si fa niente di male, si gode del beneficio. Questo è il meccanismo che funziona attualmente. Un carcere invece che sia in grado di chiedere un'assunzione di responsabilità in termini di lavoro, di impegno, di scuola, è un carcere che non corrisponde soltanto a un'esigenza rieducativa del detenuto, ma corrisponde soltanto a un'esigenza di sicurezza della società, perché quell'individuo restituito alla società, dopo un periodo di mera segregazione, inevitabilmente sarà uguale se non peggiore di quello entrato all'interno del carcere.

E questo percorso di responsabilizzazione all'interno del carcere potrà, tra l'altro, fornire strumenti di osservazione e di analisi particolarmente importanti per prevenire ogni forma di reclutamento e radicalizzazione dei soggetti più vulnerabili, fenomeno, quest'ultimo in particolare di concreto

allarme, e sul quale sarà necessaria una ulteriore riflessione condivisa. Il carcere così come è strutturato oggi, è un carcere che non ha anticorpi rispetto ai percorsi di radicalizzazione, perché è un carcere nel quale chiunque sia in grado di esercitare un'attività di leadership all'interno di un contesto nel quale la segregazione è semplicemente uno spazio vuoto, nel quale non ci sono altri stimoli, rischia questa leadership di esercitare una forza molto superiore a quella che può esercitare nella società dove naturalmente i livelli di attrazione da parte di altri messaggi è molto più forte. Naturalmente i percorsi rieducativi che così si sviluppano all'interno del carcere devono essere oggetto di continua analisi e valutazione da parte degli operatori; per orientare ed adeguare le eventuali rimodulazioni, per analizzare le dinamiche relazionali che si sviluppano all'interno dei gruppi e per individuare gli strumenti di intervento necessari.

In fondo il carcere è uno spaccato della società nella quale vengono portati all'estremo alcuni dinamiche che la società deve saper guardare, anche per saper guardare alcuni fenomeni che la caratterizzano. Ci sono parallelismi tra fenomeni che si verificano all'interno del carcere e all'esterno. Questo fenomeno della radicalizzazione è esattamente uno di quei fenomeni che nel carcere vengono portati ad esponenzialità ma che, ha dinamiche molto simili anche nel resto della società. In questo modo, le misure alternative alla detenzione che il Magistrato di sorveglianza potrà concedere nelle progressive tappe del percorso, saranno motivate da effettiva e compiuta conoscenza del singolo caso e saranno orientate a un progressivo ritorno all'esterno. E non si limiteranno invece ad essere una sorta di diminuzione dell'afflittività della detenzione.

Vorrei da questo punto di vista portare come esempio una discussione che abbiamo fatto anche in contesto europeo sul tema della radicalizzazione: in Paesi che invocavano le misure più radicali su questo fronte, contemporaneamente chiedevano di non mettere in carcere i diretti interessati. Perché quei paesi erano consapevoli del fatto, avendo carceri che sono nati come modello nel '800 e somigliano molto al nostro modello di carcere, che rischia di essere il brodo di cultura dove il reclutamento diventa più facile. Quindi non c'è un elemento di "buonismo" nel concepire questa articolazione dell'esecuzione della pena, c'è un elemento di attenzione alla tutela dell'interesse generale, in particolare della sicurezza della società. Proprio questa diversa connotazione della detenzione richiede la possibilità di operare caso per caso, senza alcun automatismo predefinito, sia esso di carattere ostativo alla concessione di misure alternative ma anche automaticamente concessivo.

Queste le direttrici su cui credo debba muoversi un diverso modo di ripensare le pene e, soprattutto, il carcere. E queste sono le direttrici che hanno caratterizzato il lavoro degli Stati Generali e le proposte che sono state formulate dai diversi tavoli di lavoro. Queste le direttrici lungo cui la discussione continuerà a svilupparsi e lungo cui intende dispiegarsi la politica del Governo. Tuttavia, queste direttrici non richiedono soltanto elaborazione teorica, diffusione di buone pratiche e costruzione di consenso. Richiedono alcune professionalità di sostegno.

L'azione del mio Dicastero si è, infatti, orientata innanzitutto ad offrire il contesto normativo e organizzativo per la realizzazione di questi obiettivi. Il riordino del Ministero, delineato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2015, ha previsto la costituzione di un Dipartimento che pone particolare attenzione alle misure ed alle pene che trovano la loro esecuzione nel contesto territoriale. Siamo partiti dall'ampia esperienza maturata dal sistema di esecuzione penale minorile, orientato da sempre al dialogo con il territorio e alla costruzione di percorsi, controllati e guidati, realizzati al di fuori della detenzione degli Istituti.

Si è, così, costituito il Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità: non una giustapposizione di due realtà, ma la creazione di una realtà integrata, dove si sviluppi un approccio

multidisciplinare e si confrontino le esperienze che, condotte per minori o per adulti, hanno in comune le forme di accompagnamento e reintegro sociale.

Parallelamente, il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria si occupa, così, esclusivamente delle pene eseguite in detenzione; oltre che della custodia cautelare in carcere. Vale la pena sottolineare, a tale proposito, il ruolo importante che i singoli direttori penitenziari devono assumere nella definizione di progetti di esecuzione penale che siano orientati ai principi che ho in linea generale richiamato. Coordinati i diversi apporti e le diverse sollecitazioni che scaturiscono dalle professionalità degli operatori e soprattutto valorizzando il ruolo della Polizia penitenziaria.

A garanzia della omogeneità culturale dei due Dipartimenti - l'uno orientato all'esecuzione penale esterna e l'altro a quella inframuraria - il Decreto di riordino prevede una matrice culturale unica per la formazione degli operatori; così come dei rispettivi dirigenti. L'unicità dell'ambito della formazione dovrà essere garanzia di una costruzione culturale orientata in modo armonico, pur con le necessarie diversificazioni. Le linee riformatrici tracciate producono, infatti, significative ricadute organizzative e formative del personale, a cominciare dal superamento della troppo rigida distinzione tra compiti di sicurezza e compiti di trattamento.

È doveroso sottolineare, in questo contesto, che la polizia penitenziaria, che ha il più diretto contatto con la quotidianità dei detenuti, ha mostrato di condividere la necessità di un cambiamento del modello di detenzione. Ponendo, così, fine a limitati ed episodici interventi, dettati dall'esigenza di risolvere delle emergenze. In un modello di vigilanza cosiddetta dinamica, la polizia penitenziaria assume così il nuovo ruolo di osservatore di prossimità; un depositario di un patrimonio di conoscenze utile alla valutazione nel percorso trattamentale. Queste linee di riforma troveranno espressione, sul piano legislativo, nell'attuazione della delega che ho richiamato e che interviene su ben nove punti strategici dell'ordinamento penitenziario. L'obiettivo finale, insomma, è ripensare il carcere anche come luogo di tutela di diritti e di dignità delle persone.

Entro queste coordinate si è aperta appunto l'esperienza degli Stati Generali dell'esecuzione penale: una larga consultazione che ho voluto avviare per raccogliere proposte, osservazioni, critiche. Ma, soprattutto, per far dialogare soggetti diversi, accumulati dall'essere, a vario titolo, coinvolti nell'analisi del sistema dell'esecuzione penale e nella sua attuazione. Eppure spesso distanti nel linguaggio e nei modelli di lettura del sistema.

L'iniziativa che ha dato vita agli Stati Generali ha inteso, così, sperimentare un metodo innovativo, caratterizzato da un'attenzione multifocale alla realtà dell'esecuzione penale.

La consultazione si è articolata in 18 tavoli, che hanno esaminato i diversi aspetti dell'esecuzione penale, dall'architettura delle carceri per l'organizzazione degli spazi in modo funzionale ad indurre un certo modello di quotidianità, alla ricostruzione di un sistema organizzativo complesso, come è quello dell'esecuzione penale. Il tutto passando attraverso la discussione sulla dignità della persona ed il rispetto dei diritti, sulla autodeterminazione responsabile della persona detenuta, sull'affettività, sulla giustizia riparativa e tanto altro ancora. Ciascun tavolo ha avuto una composizione variegata, con la presenza di almeno un docente universitario, un magistrato, un avvocato, un rappresentante del volontariato, un garante territoriale, un direttore d'Istituto, alcuni operatori tra educatori, poliziotti penitenziari, assistenti sociali, dirigenti.

Non ci siamo limitati ai protagonisti diretti della realtà carceraria, ma abbiamo coinvolto esperti di diverse discipline, che hanno consentito un linguaggio comune al servizio del medesimo obiettivo. Una consultazione, dunque, tesa a promuovere, alimentare e sostenere l'elaborazione scientifica, normativa e organizzativa e, al contempo, finalizzata ad incidere profondamente sulla percezione

collettiva dei temi della pena e del carcere. Anche di quella che ne hanno i detenuti stessi, talvolta direttamente consultati.

Certamente non posso in questa sede riassumere tutti gli esiti elaborati in piena autonomia dagli oltre duecento componenti dei tavoli, nei sei mesi di alacre lavoro condotto, e che saranno attentamente valutati dalle competenti articolazioni ministeriali. Ma voglio quantomeno fare un cenno alle singole tematiche affrontate.

Il primo tavolo, dedicato allo spazio della pena, ha studiato soluzioni architettoniche per l'adeguamento delle strutture esistenti, la rimodulazione di quelle in corso di costruzione e la progettazione di nuovi istituti, ispirandosi a un modello di detenzione corrispondente alle Regole penitenziarie europee, e discutendo con i detenuti stessi le soluzioni possibili.

Proprio il modello di quotidianità detentiva è stato il tema affrontato dal secondo tavolo che ha sviluppato la riflessione sulla razionalizzazione dei circuiti penitenziari.

Il terzo, il quarto, il quinto, il sesto ed il settimo tavolo hanno dedicato uno studio approfondito alle esigenze delle donne detenute - specie di quelle madri - dei minorenni autori di reato, all'attenzione specifica da riservare ai detenuti vulnerabili e agli stranieri. Particolare riflessione hanno riguardato la tutela delle relazioni familiari, la cura da riservare ai bambini con genitori detenuti. In questo contesto di attenzione alle relazioni affettive, trova naturale inserimento il tema del diritto ad un'adeguata espansione dell'affettività, anche all'interno della vita reclusa.

I tavoli 8 e 9 hanno affrontato le aree che qualificano la quotidianità della vita in carcere al fine di rendere il tempo recluso significativo e non vuoto: il lavoro, la formazione professionale, l'istruzione, l'espressione culturale e sportiva.

I tavoli 10 ed 11 hanno approfondito i cruciali temi del diritto alla salute, del disagio psichico e il delicato settore delle misure di sicurezza.

L'esecuzione penale esterna, le pene non detentive e la giustizia riparativa sono state esaminate da ogni possibile angolazione dai tavoli 12, 13 e 14, anche attraverso lo studio comparativo con gli altri sistemi europei.

La formazione degli operatori penitenziari, rivisitata nell'ottica dell'individuazione di un nuovo modello trattamentale individualizzato e responsabilizzante ed il ruolo degli enti locali nel processo di reinserimento, sono stati alcuni tra i temi oggetto di studio dei tavoli 15, 16 e 17.

Il tavolo 18, infine, ha analizzato le modalità con cui le strutture amministrative dell'esecuzione penale possono offrire il migliore supporto a questo nuovo modo di interpretare le pene.

Come è evidente, la pluralità dei temi affrontati offre la possibilità di una riflessione a tutto raggio per rispondere alla cruciale domanda del come rispondere al reato affinché tale risposta sani la lacerazione che il reato ha determinato nel tessuto sociale e aiuti il prevenire del ripetersi.

Ora che i risultati del lavoro dei tavoli sono stati pubblicati, si apre una consultazione ancora più ampia, rivolta soprattutto all'opinione pubblica, che potrà sviluppare ed arricchire ulteriormente la discussione avviata. Il lavoro, ribadisco, è stato svolto nella più assoluta autonomia dei protagonisti, e potrà rappresentare un patrimonio utile all'esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario per converso non ha alcuna paternità da parte del Ministero finché non sarà oggetto di una proposta specifica che verrà sottoposta al Parlamento.

Ma per questo, ho ritenuto doveroso venire ad illustrare le linee del percorso intrapreso e la direzione lungo cui ci si è incamminati, innanzitutto in Parlamento.

Il ragionamento molto semplice è questo: noi dovremmo tenerne conto per farvi delle proposte, voi tenetene conto per analizzare le proposte che vi faremo perché credo che sia uno strumento di lettura utile per tutti e che offra un parametro di valutazione che è inconsueto, rispetto al modo stesso in cui si analizzano i testi normativi, ma che credo sia adeguato a un passaggio storico, nel senso che se noi siamo in grado di esercitare effettivamente la delega, è una riforma che non si realizza dal 1975.

In fondo, il convincimento dal quale parto, naturalmente può anche non essere condiviso e, probabilmente, non lo sarà, è che l'attenzione rivolta alle componenti critiche della nostra società è un modo di essere attenti alla collettività nel suo insieme.

Abbiamo raccolto anche posizioni molto distanti dal nostro sentire, ma credo sia stato utile. E soprattutto è stato utile che il carcere sia stato sottoposto ad una discussione, è una raccomandazione che temo non troverà accoglimento, che non è stata lo strumento della propaganda politica. Perché il carcere è quel che è, anche perché spesso viene utilizzato per la propaganda politica; cioè, ne viene utilizzato l'aspetto di carattere simbolico e non viene analizzato l'elemento di carattere funzionale. Se ne discute per il messaggio che dà alla società, che naturalmente è una parte importante della sua funzione, non se ne discute analizzandolo nel come funziona, nel cosa produce.

E la raccomandazione che cerco di fare a tutte le forze politiche, anche a quelle che hanno le posizioni le più distanti dalle mie, è di provare a fare una discussione, questa volta, sul come funziona, cioè su come riusciamo a smontare un meccanismo e riusciamo a ricostruirlo, in funzione degli obiettivi che credo non possano dividerci. Non soltanto quello di corrispondere alle indicazioni contenute nella Costituzione, ma anche a quello, effettivamente, di garantire sicurezza, perché la considerazione dalla quale vorrei partire è questa: non c'è stata una proporzionalità tra l'utilizzo del carcere, l'investimento sul carcere e l'aumento di sicurezza nella società.

Probabilmente, non perché il carcere non serva a garantire sicurezza ma perché, questo carcere non è in grado di garantire sicurezza. Quindi si tratta probabilmente di affrontare insieme il modo in cui questo obiettivo si riesce a raggiungere effettivamente, sapendo che è un passaggio non semplice perché naturalmente, quando parliamo di carcere, parliamo della condizione del nostro corpo sociale, rispetto al quale ciascuno di noi fa valutazioni in ragione anche dell'impostazione ideologica e culturale profondamente diverse.

Quello che credo si stia superando è l'idea di un utilizzo del carcere come strumento per affrontare e risolvere problemi di carattere sociale. È una tentazione storica. Nella mia relazione sullo stato della giustizia, ho citato un discorso che fece Filippo Turati in Parlamento, molto tempo fa, e l'attitudine non le conseguenze è rimasta nel corso del tempo molto simile a quella: l'idea che alcuni fenomeni di carattere sociale si possano contrastare attraverso l'utilizzo del carcere. Le patologie che quei fenomeni sociali si possano contrastare con il carcere. Quei fenomeni non si eliminano con il carcere. Mi sembra un'evidenza quasi lapalissiana, però non sempre è sufficientemente colta anche nella produzione di carattere normativo.

Il tentativo questa volta è di non ripetere gli stessi errori, riducendo per quanto possibile il tasso di propaganda e di ideologia, che - ripeto - ritengo sia inevitabile si sprigioni quando si discute di un tema così simbolico e così appetibile da questo punto di vista e che, però, se va oltre quella soglia di

guardia rischia di produrre gli elementi che paga la collettività nel suo insieme, non i detenuti. I detenuti hanno pagato nel corso del tempo un prezzo più o meno alto, talvolta più del dovuto e talvolta meno del dovuto.

Il problema fondamentale dal quale partire è che la collettività ha pagato un prezzo alto in termini di sicurezza e di mancato utilizzo ottimale delle risorse e di mancato rispetto di alcune indicazioni che stanno alla base del nostro patto fondamentale, cioè la Carta costituzionale.

Vi ringrazio.

Andrea Orlando
Ministro della Giustizia