

## **Intervento del guardasigilli Andrea Orlando al convegno**

### ***“Pena e Speranza Carceri, riabilitazione, esecuzione della pena, riforme possibili”***

**Roma, Camera dei Deputati, 16 novembre 2016**

Grazie davvero per questo invito, innanzitutto al cardinale Ravasi che si è fatto artefice di questo incontro e, davvero, non è un ringraziamento formale, perché so quanto poco alla forma sia concesso dai promotori.

Scusate se sarò brutale nel porre una questione che credo dovremmo provare ad affrontare.

Noi - dico noi ma forse è meglio dire voi, perché io sono passeggero di questo percorso da un tempo relativamente recente - abbiamo impostato questa discussione, avete impostato questa discussione, in un quadro nel quale si è ritenuto per tantissimo tempo che la democrazia fosse destinata ad espandersi e che con essa si portasse dietro un'affermazione, progressivamente più ampia dal punto di vista quantitativo e qualitativo, dei diritti fondamentali nel mondo. E' ancora vero questo punto, è ancora una costante, perché credo cambi completamente la discussione che si deve fare.

Non è per costituire un alibi rispetto alle inerzie e alle timidezze con le quali questo tema viene affrontato ma per riproporre un principio di realtà dal quale non è possibile prescindere assolutamente, il che non significa che non sia giusto anche fare - come si fa - testimonianza, che non sia giusto affermare il proprio punto di vista, però questo quadro è davvero da tenere in considerazione. Sentivo citare dal professor Eusebi, come parametro, il richiamo, che per noi è stato determinante, della Corte Europea dei diritti dell'uomo, ma non può sfuggire, però, che la Francia ha deciso per sei mesi di sospendere la Carta dei diritti dell'uomo e l'Inghilterra sta progressivamente contestando questa giurisdizione e una parte larga dei Paesi di più recente adesione all'UE hanno manifestato più segni di insofferenza nei confronti di questa giurisdizione, a partire dalle cose più banali - il finanziamento stesso del funzionamento della Corte, che può anche essere demagogia, ma i Padri ci insegnavano a tenere in considerazione i rapporti di forza, questo era un dato dal quale è difficile prescindere anche perché sui rapporti di forza si è determinata la nascita di queste istituzioni sovranazionali: non sono il frutto di un impeto morale ma di una volontà politica che si è progressivamente consolidata. Faccio questo ragionamento perché penso che inviti a riprofilare successivamente questo tipo di discussione.

Credo che chi come il sottoscritto e quelli che stanno a questo tavolo, si è confrontato con il tema del carcere non può non prescindere dall'opera e dell'azione - e non è un tributo di maniera - che in questo momento sta svolgendo la Chiesa e in particolare Papa Francesco. Abbiamo provato a raccogliere quella indicazione e quell'invito alla riflessione strategica sul senso della pena con la discussione all'interno degli Stati generali dell'esecuzione della pena. E' una scommessa che si è realizzata in parte, perché credo si sia messo in moto un dibattito ampio che ha coinvolto anche soggettività diverse e ha figliato una serie di iniziative, ma è una iniziativa che non posso dire - e in questo riprendo l'inciso che faceva l'onorevole Marazziti - che ad oggi sia una iniziativa vincente. E lo dico con un senso di frustrazione personale. Certo vanno intensificati i richiami destinati alla classe politica affinché questa occasione non vada perduta.

Avete detto che il livello di democrazia di un Paese si misura anche attraverso lo stato delle sue carceri e i modi dell'esecuzione penale, quelli in vigore secondo legge e quelli effettivamente applicati. E qui viene in capo un'altra questione che mette alla prova le culture progressiste al tempo del populismo: come usare questo parametro, come utilizzarlo fino in fondo? Qui si misura

un dato, cioè quanto lo Stato si autolimita, quanto decide di contenere la propria potestà punitiva, perché non c'è un ambito come questo nel quale la controparte è in una situazione di debolezza; non ha nessuna capacità di carattere contrattuale, ha una difficoltà a reagire a ciò che lo Stato definisce, a come lo Stato si definisce. Quindi è importante per gli effetti che produce ma anche per la identità stessa dello Stato, come si autorappresenta e si considera.

E qui viene in capo il tema, davvero grande ed è per questo che io mi sono appassionato dal punto di vista politico a questo percorso e a questa riflessione, di quanto si ritenga di dover prendere sul serio l'affermazione dei diritti fondamentali. Su questo terreno si misura esattamente questo dato, non c'è un altro ambito in cui sia visibile e registrabile in vitro questo tratto. Tutto il resto è mediato e condizionato dal conflitto sociale e dalla capacità di resistenza di pezzi della società, in questo ambito non può avvenire perché il soggetto passivo è privato della capacità di iniziativa politica, sociale e civile. Per questo motivo si registra là il tratto e la fisionomia che lo Stato vuole assumere.

Questo è un ambito nel quale, forse perché è così scabrosa ma così definitiva la risposta a questo tema, che in fondo ha sempre più riguardato una cerchia ristretta di addetti ai lavori. Ho cercato con gli Stati Generali di rompere questo muro che però è difficilissimo da abbattere. Vorrei ricordare, come dato empirico, che noi nella giornata conclusiva degli SG abbiamo chiamato l'universo mondo: era presente il Capo dello Stato, metà del Governo, erano presenti la Commissaria Europea, la Segretaria Generale del Consiglio di Stato, il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, ma credo che il TG1 gli abbia dedicato 25 secondi, forse. Ed era presente la presidente della RAI. Ma tralasciamo questo aspetto.

C'è una evidente attitudine della società a definire un abisso tra se e il carcere, che è un rischio connaturato alla natura stessa dell'istituto di pena. Si approfondisce questo distacco dalla società libera, nelle sue pulsioni, nei suoi pregiudizi, nella sua pretesa di sicurezza. In questi anni mi è capitato decine di volte di guardare il carcere dal di dentro, negli occhi chi lo vive quotidianamente ed è un esercizio necessario e imprescindibile per chi fa visita agli istituti penitenziari. Ho scoperto però che c'è una sfida ulteriore e forse anche più inquietante: confrontare il mondo libero in cui viviamo con quello dietro le sbarre. Soltanto così possiamo scorgere le differenze, scorgere i lati oscuri, quelli che una vita libera ci consente troppo disinvoltamente di dare per scontati, ma soprattutto misurare le sacche di inumanità che ancora residuano. Non è un'operazione facile o senza ostacoli, e non lo è per ciascun cittadino ma tanto più per chi ha la responsabilità della rappresentanza politica e sostiene i doveri del legislatore. Per questo motivo quando spendo per difendere il provvedimento sul sistema penale che delega sul penitenziario non mi limito a dire che è stato il risultato di un percorso non facile, figlio di una maggioranza composita che comprende forse politiche con programmi differenti sulla giustizia, aggiungo sempre che il tema del penale compreso quello sul sistema penitenziario è un tema di per sé divisivo, che nel panorama attuale corre il rischio ulteriore di essere sottoposto a strumentalizzazioni di carattere populista. Credo che le prime dichiarazioni del Presidente degli Stati Uniti, da questo punto di vista, siano abbastanza emblematiche. Anzi c'è più di un rischio che è un dato di fatto: la presenza oggi di un senso comune per cui il diritto penale dovrebbe vestire i panni dell'agente riparatore rispetto ai più profondi problemi di carattere sociale.

Vorrei ricordare le parole di Papa Bergoglio lo scorso febbraio nel carcere messicano di Ciudad Juárez: "Le carceri in molti casi sono un sintomo di silenzi e di omissioni che hanno provocato una cultura dello scarto". Questa cultura dello scarto sorge quando il consenso pubblico si costruisce sulle categorie del nemico, dell'emarginazione, dell'esclusione come unica via per proteggere la propria comunità.

Questo senso comune cresce nel terreno elettorale più fertile, che è quello della paura. Un bacino che è molto più facile coltivare nella specifica condizione politica che oggi vivono le coalizioni di

governo, non solo in Italia. Vorrei ricordare che noi nell'UE registriamo un quadro nel quale le coalizioni di governo sono fortini accerchiati da forze politiche populiste. Faceva eccezione fino a qualche mese fa la Germania e oggi non possiamo dire che questa eccezione regga più. E naturalmente dentro queste coalizioni ci sono impostazioni profondamente diverse. Non è che dentro il fortino c'è una visione della pena lungimirante e ispirata ai principi dell'illuminismo; dentro quel fortino semplicemente si resiste alla regressione del diritto penale come strumento di vendetta, per stare all'epigrafe della giornata di oggi.

Questo è il quadro politico sul quale si dovrebbe riflettere, non tanto per rassegnarsi ma per capire come si può ricostruire un esercito che rompa questo assedio, come sia possibile collegare una battaglia di questo genere a forze sociali che esistono e che possono essere mobilitate. Non ho le risposte su questo tema, ma se non si dà una risposta a questo tema noi continueremo a discutere, nella migliore delle ipotesi di interventi che si fanno controcorrente all'insaputa dell'opinione pubblica, tenendo un profilo bassissimo, come quelli che abbiamo provato a fare noi nel corso di questi anni, nella peggiore a misurare una progressiva regressione, un arretramento rispetto alla situazione che si viene a determinare.

Quello che risulta è il frutto di una opinione pubblica agitata molto più da paure che da speranze – a proposito del tema evocato e che dovrebbe accompagnare la pena – in cui prevalgono i timori, il senso di insicurezza, la ricerca dei capri espiatori. In un momento simile noi troviamo forze politiche diverse coalizzate per la necessità al Governo, i populismi fuori a lucrare sui loro inevitabili e fisiologici compromessi. Il genere letterario, che spesso viene anche utilizzato dalle forze progressiste, sul compromesso al ribasso, è un genere che si è affermato ed è diffusissimo, sul quale lucrano i populistici e storcono il naso i progressisti. Questa è la stagione del compromesso, se vogliamo a portare a casa dei risultati e a resistere su una linea difficile da difendere. Ho fatto questa considerazione perché dia il senso corretto di ciò che è di fronte al Parlamento che deve esaminare la delega sull'ordinamento penitenziario. Una decisione di coraggio, se volete, anche controcorrente, ma in questo non voglio essere reticente: è una decisione che non può più essere, almeno dal punto di vista morale, ritardata.

E questo per ragioni che poneva anche il prof. Ferrajoli. In una fase storica in cui si parla di crisi della stessa fattispecie del penale, come è possibile pensare ad un esercizio della pena che si rivolga a tutti con la stessa astratta misura ma che in verità in concreto finisce per provocare effetti profondamente diversi, perché diversi sono i presupposti che hanno portato al delitto, comunque alla violazione di legge. E diverse sono comunque, lo ricordava il prof Ferrajoli, le modalità in cui la pena in concreto viene esercitata all'interno dei diversi istituti.

Ho fatto forse anche arrabbiare qualcuno perché non mi entusiasmo più degli istituti modello, perché sono diventati una sorta di alibi per accettare un sistema che non riesce a fare passi avanti significativi. Gli istituti modello sono importanti se sono un riferimento sperimentale, qualcosa che riesce a contaminare il sistema. Sono importanti per le forze che hanno partecipato allo loro realizzazione ma se diventano alla fine una sorta di schermo rispetto ad un sistema che non riesce ad evolvere, rischiano di avere una funzione consolatoria che non è quella che credo abbia ispirato quelli che hanno lavorato per realizzare queste strutture.

Allora credo davvero che sia assolutamente essenziale – e questo è il senso poi in fondo, il distillato degli Sati Generali – immaginare una pena che recuperi una dimensione individualizzata; che tenga conto non soltanto dell'errore commesso ma della concreta condotta che nel corso dell'espiazione della pena, il soggetto tiene. Però questo naturalmente implica un cambio profondo della capacità di organizzare il sistema penitenziario perché per misurare questa effettiva condotta è necessario dare una serie di opportunità che oggi pochissimi istituti sono in grado di dare. Se vuoi misurare se uno

vuole studiare o no, lavorare o no, se vuole procedere ad un percorso di giustizia riparativa, devi avere dei progetti che siano in grado di misurare questa volontà. Una gran parte dei detenuti, nonostante i passi avanti sul fronte del sovraffollamento – mai quanto sarebbe necessario, ma comunque ci sono stati – questo tipo di problema non se lo possono porre perché non glielo può porre l'istituzione, perché non è in grado di provocare questo dilemma, non c'è nessuna possibilità in molti degli istituti di porsi questo problema anche perché una condizione che è quella che deriva dall'impartire pene uguali, è quella dell'infantilizzazione della popolazione penitenziaria, una sorta di deresponsabilizzazione, una sempre decrescente consuetudine con l'esigenza di scegliere, di assumere delle decisioni, di porsi il problema di come riorganizzare il proprio destino, perché in fondo l'istituzione totalizzante questo problema te lo risolve alla radice, con i suoi orari standard, le sue abitudini, le sue gerarchie interne. Ecco perché credo che, nonostante il quadro che richiamavo e dal quale non bisogna mai prescindere, ci sia l'esigenza di fare questo passo e di mobilitarsi. Da questo punto di vista, anche se non sempre siamo d'accordo sui modi, ringrazio i radicali che, ancora una volta, hanno fatto sentire la loro voce anche su questo tema. Poi c'è da pensare a come si può far avanzare, di come siamo in grado in questa fase, mentre si ipotizza una riscossa o si sogna o si progetta una riscossa sul fronte più generale del quale parlavo, quali sono le astuzie mediante le quali resistere o contrattaccare, in condizioni di rapporti di forza che non credo siano destinati a migliorare nell'arco del prossimo futuro.

Da questo punto di vista – non lo dico perché ho qui Mauro Palma – considero di grandissima importanza l'istituzione del Garante nazionale perché, se non vedo, oltre naturalmente la questione sulla quale mi spenderò fino all'ultimo giorno della mia attività di governo, se non vedo molto oltre l'esercizio della delega (ma la delega sarebbe già importante), vedo un fatto nuovo invece nell'istituzione di un soggetto che renda sindacabili comportamenti e condotte che fino ad oggi sono state escluse da un effettivo controllo. Che cosa si può fare ancora in una condizione in cui credo davvero sia necessario utilizzare l'astuzia (uso volutamente nuovamente questo termine): per esempio credo che un tema fondamentale sia come svolga la propria azione la magistratura di sorveglianza. Qui abbiamo una importante conquista del nostro ordinamento, non tutti prevedono questi tipo di riferimento, eppure non funziona sempre come ci aspettiamo. Nella rideterminazione delle piante organiche ho dato priorità alla magistratura di sorveglianza, ma poi se andiamo a vedere come funzionano i diversi tribunali in giro per l'Italia, troviamo delle differenze che sono grandissime e non solo per scarsità di risorse: ci sono tribunali di sorveglianza che rarissimamente visitano gli istituti. Questo è una di quelle questioni sulle quali credo che una pressione costante dell'opinione pubblica potrebbe dare anche nel brevissimo tempo dei risultati.

Non vorrei fare l'elenco delle cose positive così come mi ero prefisso di fare, dei passi avanti che abbia compiuto. Li cito solo come titolo: abbiamo introdotto le medicine; iniziato davvero a costruire un sistema delle pene alternative degno di questo nome (è vero, bisogna lavorare di più sui UEPE ma i numeri sono davvero imponenti); abbiamo sostanzialmente quadruplicato le pene alternative nel nostro paese nell'arco di 5 anni, e non era un risultato assolutamente scontato; abbiamo registrato miglioramenti sul fronte del sovraffollamento. Ci sono istituti che stanno funzionando molto meglio di quanto previsto, che sono stati introdotti nello scetticismo generale: penso alla messa alla prova.

Vedo però in tutto questo un quadro, e forse sono influenzato da un pessimismo che mi auguro sia soltanto congiunturale, penso che tutto questo rischia di essere un risultato importante ma fragile esposto a contraccolpi, al primo fatto di cronaca che mette in discussione questo tipo di scelte che sono state compiute. Ricordo sempre che migliaia di persone nel nostro Paese, nel nostro sistema penitenziario, escono tutti i giorni e vanno a lavorare e rientrano tutte le sere, ma – noi siamo uno dei Paesi con il tasso di recidiva più basso in tutta Europa - quando uno non torna nell'Istituto si fanno delle paginate. Naturalmente poi il titolo è sul reato che ha commesso, non importa se questa

persona ha scontato quasi interamente la propria pena e alla fine ha un residuo pena bassissimo. La notizia è sempre “il mostro non è tornato nell’istituto”.

Cosa si può fare? Onestamente non lo so. Il prof Giostra sta facendo un lavoro importante e molto positivo, in un campo in cui non ho né il tempo né la possibilità di applicarmi ma penso al ruolo e alla funzione che svolge l’informazione su questo fronte. Credo sia un altro terreno, forse ci vorrebbe anche una struttura che svolga la funzione di osservatorio costante su questo tipo di fenomeno, perché gli effetti sono devastanti nella costruzione del senso comune. Il prof Ferrajoli ci invitava a non rinunciare all’idea di poter cambiare il senso comune, ma forse quello è proprio un ganglio essenziale sul quale si dovrebbe e si potrebbe intervenire.

Accarezzo l’idea, e approfitto della presenza del cardinal Ravasi, di un qualche soggetto che svolga la funzione di contenimento e contrasto alla campagna d’odio. Tenete presente che c’è una contrattazione aperta, un confronto anche aspro con le grandi delle piattaforme della rete, alle quali stiamo chiedendo di rimuovere i contenuti legati alla propaganda d’odio ma c’è una fortissima resistenza perché naturalmente loro ragionano dal punto di vista della società e, per loro, quello è un costo. Forse l’UE riuscirà ad ottenere qualche risultato però poi c’è una cosa che va oltre, che non può essere affrontata dai soggetti pubblici: mi riferisco alle narrazioni che accompagnano la propaganda d’odio, che non sono la vera e propria invettiva, l’aggressione, l’affermazione violenta. Sono un racconto che è potenziato tantissimo dalla rete non può essere contrastato da una verità di Stato che si impone. Comunque ci vorrebbe un soggetto che, anche chiamando a raccolta i soggetti più vulnerabili e chi li rappresenta, costruisse una forma di contronarrazione, una presenza costante nella circuitazione dell’informazione. Insomma, vedo in questo fronte quello nel quale provare a mettere immediatamente un argine, perché quello è l’ambito che temo di più e che può in qualche modo travolgere anche le relative e contingenti conquiste che abbiamo realizzato, ma ancora più le ambizioni e le speranze che abbiamo di una trasformazione del sistema.

Insomma, mentre parliamo e discutiamo riflettiamo su come sarebbe opportuno un dover essere della esecuzione, non costruiamo delle trincee per difendere anche il diritto e la possibilità di discutere di questo, vedo una prospettiva che, al netto -possiamo parlare di un argine importante che può essere stato messo dalle parole del Papa- ma al di là di quello rischia di rimanere molto poco.

Quando parlo con i miei colleghi che pure aderiscono al campo progressista del campo europeo, non colgo particolari differenze nell’impostazione che riguarda il diritto penale e l’esecuzione penale, rispetto ai miei colleghi che sono in un campo conservatore e addirittura populista.

In questo momento la parola d’ordine è rassicurare, a qualunque costo, in qualunque forma con qualunque tipo di messaggio. E questo tipo di impostazione dobbiamo provare a smontarla perché altrimenti gran parte di questa discussione rischia di essere vaga e vane e consolatoria per chi la fa, ma non in grado di ottenere dei risultati duraturi e più avanzati di quelli che siamo riusciti ad ottenere fino ad oggi.

**Andrea Orlando**  
*Ministro della Giustizia*