

A background image showing a person's hands gripping vertical metal bars, likely in a prison setting. The image is slightly blurred and has a muted color palette, emphasizing the theme of incarceration.

DIRITTO E CLEMENZA: CHE FARE PER IL CARCERE?

I LIBRI DI DEMOS

I n s t a n t B o o k

CONOSCERE PER DELIBERARE

Atti dell'incontro promosso da Paolo Ciani, Luigi Manconi e Stefano Anastasia tenutosi mercoledì 11 giugno 2025 presso la Sala Capitolare del Senato della Repubblica.



Diritto e clemenza: che fare per il carcere?

Sommario

<i>Saluti istituzionali della Sen. Anna Rossomando</i>	<i>1</i>
<i>Professor Luciano Eusebi.....</i>	<i>3</i>
<i>Professoressa Donatella Di Cesare.....</i>	<i>9</i>
<i>Cardinale Matteo Maria Zuppi</i>	<i>13</i>
<i>Professor Andrea Pugiotto</i>	<i>17</i>
<i>Professor Stefano Anastasia</i>	<i>23</i>
<i>Intervento di chiusura dell'On. Paolo Ciani</i>	<i>26</i>

Saluti istituzionali della Sen. Anna Rossomando¹

Intanto un sincero benvenuto a tutti gli ospiti e ai relatori, ovviamente c'è un mio ringraziamento ai promotori, al collega Onorevole Paolo Ciani, al professor Stefano Anastasia e Luigi Manconi per aver promosso questa discussione. E davvero ho poche parole di saluto perché è interesse anche mio ascoltare, ma diciamo che nelle intemperie che stiamo vivendo e attraversando è importante che ci sia più possibile una discussione pubblica su questo tema. Mi permetto di offrire alcune rapide riflessioni: se dobbiamo fare riferimento a una legislazione sull'esecuzione della pena, disponiamo già di una legislazione organica, non dobbiamo necessariamente andare indietro fino agli anni settanta. Nel corso del tempo ci sono stati diversi interventi, anche se spesso contraddittori, segnati da fasi alterne. E ancora oggi lamentiamo il mancato raggiungimento di quegli obiettivi condivisi che erano emersi, ad esempio, durante gli Stati Generali sull'esecuzione della pena, promossi dal Ministro Orlando. Vale la pena ricordare che quella stagione riformatrice degli anni Settanta prese forma in un contesto segnato da forti tensioni sociali e da una violenza diffusa. Ricordo, da ragazza, la frequenza con cui si verificavano rapine violente per strada. Eppure, proprio in quegli anni, nacque un modello avanzato di esecuzione penale, centrato sul recupero della persona e sul contrasto alla recidiva: un esempio di civiltà giuridica che ancora oggi rappresenta un riferimento.

Il contesto attuale è profondamente diverso. Di fronte alle nuove problematiche sociali, la risposta legislativa è diventata esclusivamente punitiva. Ogni fenomeno sociale o episodio di cronaca sembra generare un nuovo reato, o comporta l'inasprimento delle pene esistenti. È questo il clima culturale dominante. La retorica secondo cui “quando si entra in carcere bisogna buttare via la chiave” non è mai stata davvero smentita dai provvedimenti adottati. Al contrario, ne troviamo conferma nelle scelte legislative.

Nel frattempo, ci troviamo davanti a un numero di suicidi in carcere semplicemente sconcertante. Un suicidio ogni due o tre giorni: eppure, questa tragedia non sembra provocare alcuna reazione adeguata. È come se prevalesse una sorta di cinismo o di rassegnazione. E questo è inaccettabile, perché il trattamento umano delle persone detenute è un obbligo sancito non solo dalla

¹Senatrice della Repubblica italiana nella XIX Legislatura, è Vice Presidente del Senato, membro della Commissione II Giustizia, della Giunta delle elezioni e immunità parlamentare e del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa.

nostra Costituzione, ma anche dalle normative europee e internazionali. Tuttavia, sul trattamento non si interviene. Eppure, anche quel grande impianto normativo nato negli anni Settanta richiederebbe oggi una rilettura alla luce dei mutamenti sociali e dei nuovi strumenti disponibili, strumenti che allora semplicemente non esistevano.

Manca completamente una riflessione su un principio fondamentale: la pena detentiva dovrebbe essere l'extrema ratio. Esistono molteplici alternative alla detenzione, che non equivalgono affatto all'impunità. Si tratta piuttosto di forme diverse di espiazione della pena, che favoriscono il reinserimento sociale e, soprattutto, rafforzano la sicurezza collettiva, perché sono in grado di prevenire la recidiva.

Ma su tutto questo regna il silenzio. Non si riflette su come le istituzioni locali possano essere coinvolte nel processo di reinserimento. Eppure, dove esistono esperienze concrete in tal senso, abbiamo risultati molto positivi. Tuttavia, queste esperienze virtuose non vengono valorizzate né sistematizzate.

Mi avvio alla conclusione di questi saluti, ma non posso non richiamare due provvedimenti recenti che ben rappresentano la direzione intrapresa: il cosiddetto Decreto Caivano e il cosiddetto Decreto Sicurezza.

Il primo è nato come risposta a un problema drammatico, legato al degrado urbano e sociale, un degrado che colpisce comunità e persone. Come prevedibile, ha provocato un aumento significativo del numero di detenuti minorenni, aggravando la situazione già critica degli istituti penali per i minori.

Il secondo provvedimento, il decreto sicurezza, prosegue su questa linea, promuovendo ancora una volta un "diritto penale simbolico": una normativa penale costruita per lanciare messaggi simbolici, che dovrebbe fungere da deterrente solo per la sua valenza esemplare. Una logica che non solo è inefficace, ma è anche estranea alla nostra migliore cultura giuridica, alla nostra storia democratica e costituzionale.

La nostra legislazione minorile, un tempo modello per molti altri Paesi, è stata profondamente stravolta. Ecco perché oggi, più che mai, è necessaria – prima ancora che utile – una riflessione pubblica e l'elaborazione di una proposta autenticamente alternativa.

Non possiamo continuare a pensare alla pena come a un tempo sospeso, un tempo vuoto, un "non tempo" in cui si trovano le persone condannate, che spesso restano fuori dal centro della nostra discussione pubblica e politica.

Professor Luciano Eusebi²

Non è un caso che nei giorni scorsi il presidente dell'Associazione dei professori di diritto penale, il presidente dell'Associazione nazionale magistrati, il presidente dell'Unione delle camere penali abbiano chiesto un provvedimento riguardante la situazione carceraria: che si tratti di un'amnistia, di un indulto o comunque di una misura idonea a ridurre la popolazione detenuta, la richiesta è dunque condivisa da professori, avvocati e giudici. Nella stessa Bolla di indizione – da parte di papa Francesco – del Giubileo della speranza, che si celebra in questo anno, ci si occupa specificamente dei detenuti, i quali – vi si dice – «sperimentano ogni giorno, oltre alla durezza della reclusione, il vuoto affettivo, le restrizioni imposte e, in non pochi casi, la mancanza di rispetto». Per cui viene proposto ai Governi che, durante l'anno, «si assumano iniziative [le quali] restituiscano speranza»: «forme di amnistia o di condono della pena volte ad aiutare le persone a recuperare fiducia in sé stesse e nella società».

Dobbiamo precisare, tuttavia, che quanto ci riunisce oggi non è soltanto una ragione umanitaria. Ciò in quanto il modello carcerocentrico, eretto a simbolo del contrasto dei reati e a simbolo del fare prevenzione, non produce affatto prevenzione.

Da che cosa dipende, dunque, la prevenzione? Innanzitutto, dalla prevenzione primaria, la grande sconosciuta della nostra politica criminale, cioè dalla capacità di incidere sui fattori che favoriscono il crimine. Fattori non solo di ordine sociale o culturale: si pensi a quanto possono risultare importanti, a tal proposito, una buona legge sugli appalti o il superamento dei paradisi bancari nel mondo. Ma, poiché la prevenzione primaria tocca interessi concreti e non produce immediato consenso elettorale, raramente viene perseguita con serietà.

Per quanto concerne, poi, la risposta all'avvenuta commissione di un reato si fa leva, spesso, su posizioni che evocano la neutralizzazione del colpevole (il “buttare via le chiavi”). Questa logica ha trovato ampia applicazione nel passato: per esempio, gli Stati Uniti alla fine degli anni Settanta hanno in breve tempo quasi quintuplicato il numero dei loro detenuti, che oggi sono più di due milioni, di cui circa 200.000 ergastolani: senza registrare, tuttavia, alcuna riduzione

²Professore ordinario di Diritto penale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Già membro, negli anni 2006-2008, della Commissione per la riforma del Codice penale presieduta da G. Pisapia.

corrispondente dei tassi di criminalità. Il che dimostra come la neutralizzazione non costituisca affatto uno strumento efficace di prevenzione: si possono togliere dalla circolazione alcuni individui, ma altri prenderanno il loro posto nel “mercato” criminale.

Al contrario, il recupero della persona condannata è ciò che può realmente disinnescare dinamiche criminose. Chi si reinserisce entro il contesto della legalità, infatti, non solo chiude una “posizione lavorativa” nel crimine e mina sul territorio l’attrattività dei percorsi criminali, ma dimostra che i legami con il mondo criminale non sono inscindibili, così indebolendo le fondamenta stesse delle organizzazioni finalizzate a delinquere. Non a caso, le mafie temono maggiormente la defezione di un affiliato, piuttosto che l’applicazione di una pena la quale non incida sui legami di appartenenza.

Si pensi, da altro punto di vista, agli omicidi in ambito relazionale che ci scuotono di questi ultimi tempi: forse che l’entità della pena prevista incida in qualche modo sulla scelta della loro commissione? Tutti sappiamo che non è così. Questo dimostra che la stessa dissuasione dal commettere i reati non dipende dalla esemplarità intimidativa, dalla coazione esterna, bensì, ancora una volta, dalla motivazione. Se ciò che dovrebbe indurre a non delinquere è la mera paura della punizione, basterà intravedere la possibilità, pur sempre elevata, dell’impunità perché molti scelgano comunque la strada del crimine.

Cesare Beccaria lo aveva efficacemente illustrato con riguardo alla pena di morte, che costituisce la pena maggiormente intimidativa, ma finisce per sortire effetti controproducenti, scardinando la motivazione al rispetto del bene che afferma di voler proteggere. Onde scoraggiare l’omicidio, ci fa capire Beccaria, lo Stato non può commettere a sua volta un omicidio, per di più premeditato, su una persona ormai inoffensiva. Se il messaggio da trasmettere è il valore della vita altrui e la pena lo nega, allora nega la sua stessa ragion d’essere, facendo decadere quel valore nella coscienza sociale. Quando la pena contraddice i valori che dovrebbe promuovere, e ciò non riguarda solo la pena di morte, si trasforma in un ostacolo alla prevenzione.

Anche Paolo Borsellino, pochi mesi prima della sua uccisione, metteva in guardia, del resto, da un’idea puramente intimidatoria della prevenzione, affermando che, se davvero si volesse fare affidamento su di essa, bisognerebbe

affiancare a ogni persona un carabiniere. La vera prevenzione, spiegava, nasce invece dal consenso.

Vi è poi un ulteriore aspetto da non sottovalutare: l'enfasi mediatica su certi reati contribuisce, più che alla deterrenza, a fenomeni di emulazione. La continua riproposizione di determinati crimini innesca la dinamica nota in psicologia come “*fire to fire*”: il problema si amplifica, si deforma, fino a sfuggire a una reale comprensione. Si finisce, così, per lasciar percepire come praticabili atti che si ritenevano impraticabili.

Nei medesimi contesti sembra sovente volersi liquidare come superfluo ogni tentativo di analisi circa le dinamiche, prossime e remote, di certi crimini: sebbene ciò rappresenti il primo passo per costruire una reale prevenzione.

È frequente, infatti, sentir dire “si condanni e basta”: che interessa capire in profondità quel che è successo, fino a lasciar emergere i profili di corresponsabilità sociale che accompagnano, più o meno intensamente, qualsiasi crimine? Ma capire non è un lusso, e non vuol dire giustificare: significa, piuttosto, creare le premesse per una politica criminale seriamente progettata..

L'articolo 27, terzo comma, della Costituzione, allora, costituisce una norma strategica, e non soltanto una norma umanitaria. Esso afferma, in primo luogo, che le pene non devono essere in contrasto con il senso di umanità: requisito minimo, questo, perché la tutela dei beni fondamentali attraverso il diritto penale risulti credibile. E, poi, che le pene devono tendere al recupero sociale del condannato: con ciò segnalando come il fulcro della prevenzione stia proprio nell'impegno a motivare i destinatari dei provvedimenti penali verso scelte personali di responsabilizzazione, sulla base di un'immagine non semplificatoria del reato.

Non vorremmo, pertanto, che sia in gioco, oggi, una presa di distanze da questa norma base di razionalità e di civiltà: che venga messo in discussione, dunque, proprio il terzo comma dell'articolo 27 della Carta costituzionale. Essendosi troppo spesso udite espressioni tristi, rispetto alla nostra tradizione giuridica: *marcire in carcere, buttare via le chiavi, privare anche dell'aria l'autore di reato*. Una simile visione ritorsiva del diritto penale, del resto, non giova neppure alle vittime, che in nome di essa, anzi, sono per lo più abbandonate per quanto concerne i loro effettivi bisogni materiali e morali. Quella visione, infatti, fa sì

che esse, per far valere l'inaccettabilità dell'ingiustizia subita, debbano divenire persone che chiedono (non un percorso, che può ben essere impegnativo, di recupero, ma) il massimo danno per un altro individuo, e sentirsene appagate. Ricordo, in proposito, quanto affermava il padre di un bimbo seviziato e ucciso alcuni decenni orsono: se in un primo tempo attendevo la massima condanna del colpevole, applicata in vece mia dai giudici, poi ho avvertito che il reato mi stava vittimizzando una seconda volta, facendomi diventare una persona diversa da quella che volevo essere per mio figlio. Aveva avvertito che non è questa la via di una giustizia autentica.

Si rammenti, in proposito, come papa Giovanni Paolo II, rivolgendosi ai detenuti di Regina Coeli durante il Giubileo del 2000, ricordasse che le persone a cui si è fatto del male potrebbero percepire un senso di giustizia più autentico guardando al cambiamento dell'autore del reato piuttosto che al mero prezzo pagato con la pena.

D'altra parte, le vittime lo divengono una terza volta quando il loro nome viene strumentalizzato per giustificare politiche punitive che nulla hanno a che fare con la prevenzione, ma mirano unicamente a ottenere consenso politico.

Assistiamo oggi a un proliferare di reati, aggravanti e ostatività. Il numero dei detenuti è in aumento, e anche il settore detentivo minorile è in sofferenza: specie per la scelta di estendere l'applicabilità della custodia cautelare in carcere (con effetti deleteri sulla possibilità di gestire ragazzi problematici) rispetto al collocamento in comunità (che pure ha dato in questi anni risultati alquanto positivi).

Proprio alla luce di questa situazione, emerge la necessità di superare il modello punitivo fondato sul carcere. Se è vero, infatti, che molte delle condanne detentive brevi possono essere eseguite, oggi, in forma extradetentiva, resta il fatto che le politiche c.d. securitarie continuano a far sì che il numero dei detenuti aumenti, producendo condizioni di vivibilità in carcere del tutto inaccettabili.

Sarebbe dunque necessario introdurre una modalità punitiva base avente natura prescrittiva, piuttosto che detentiva..

La pena prescrittiva si sostanzia in un progetto, cioè in un programma che preveda obblighi, forme di aiuto e divieti. Non consiste in un'applicazione del *negativo per il negativo*, ma in una risposta al negativo con il positivo.

Si tratta di una pena che richiede un impegno personale, in quanto coinvolge il condannato in un percorso costruttivo. Diversamente dalla pena detentiva, che produce disperazione e morte (91 suicidi e quasi 1.500 tentativi di suicidio lo scorso anno), ma non richiede nulla a chi la subisce.

I dati, d'altra parte, parlano chiaro: quando si offre al condannato lavoro qualificante, la recidiva precipita all'1%, rispetto al 69% della pena detentiva tradizionale. E a seguito delle stesse misure alternative oggi applicabili si registra un tasso di recidiva, ben più favorevole, intorno al 17o 18%.

In realtà, è da ritenersi che la popolazione detenuta potrebbero ridursi a circa 20.000 persone, a fronte delle quasi 63.000 attuali. Il carcere dovrebbe essere riservato, infatti, solo ai casi in cui è necessario spezzare un legame diretto con la criminalità organizzata, o in presenza del pericolo elevato di recidiva circa reati particolarmente gravi.

Per il resto, le carceri sono popolate da persone fragili: tossicodipendenti, persone sole, persone in difficoltà, che non dovrebbero essere lì. Manca l'offerta estesa di lavoro, manca, per molti, una prospettiva di reinserimento.

In attesa, tuttavia, di una revisione delle politiche sanzionatorie penali che possa risultare condivisa, appare indispensabile provvedere nell'immediato a ridurre la popolazione penitenziaria, attraverso un provvedimento di amnistia e di indulto o, comunque, attraverso forme d'intervento che producano quel risultato.

In sintesi, quale modello di giustizia vogliamo coltivare? La giustizia non può consistere nella ripetizione del male. La sua finalità, piuttosto, sta nel ristabilire rapporti giusti, nel costruire ponti su fratture. La pena retributiva illude, fa credere che il reato possa essere cancellato. Ma nessuna pena cancella un reato. Del reato, come di tutti i fatti negativi, si devono indagare i presupposti e i contesti, onde intervenire su di essi.

Solo così si produce prevenzione, e, soprattutto, si gettano le basi per una pace autentica. Le giustificazioni storiche della pena retributiva, non lo si dimentichi, sono le stesse utilizzate lungo i secoli con riguardo alla guerra: l'idea che, se l'altro non corrisponde a un dato modello comportamentale, deve essere sopraffatto, o eliminato. Ma questo non è giustizia.

Chi si occupa di diritto, anche in sede parlamentare, ha oggi la responsabilità di lanciare un messaggio diverso. L'umanità possiede strumenti di distruzione totale. Se perseveriamo in questo modello di giustizia, ci dirigiamo verso la

catastrofe. Anche il tema del carcere, in questo senso, è profondamente simbolico. Il Giubileo della speranza non è solo un appuntamento religioso: è una sfida culturale. Una società incattivita non produce prevenzione.

Professoressa Donatella Di Cesare³

Che cos'è diventato oggi il carcere? La discarica dei nostri problemi sociali? Il mezzo di contenimento di corpi selvaggi, il luogo di stoccaggio dei superflui, di internamento dell'umanità in eccesso? Un utile strumento di governo?

È questa – credo – la prima domanda che occorre porsi. Solo a partire da qui si possono considerare nella giusta luce i problemi urgenti, primo fra tutti: il sovraffollamento – un eufemismo con cui si indica il riempimento - più del dovuto, quasi contingente, del luogo, la cella. E che invece nasconde il dispositivo della punizione.

Il sovraffollamento è l'epifenomeno di un cambiamento profondo che si è andato producendo negli ultimi anni. Sappiamo (secondo la *World Prison Population List*) che i detenuti nel mondo superano gli 11.500.000 nel 2024. Si tratta di un continente costantemente in crescita, come quello dei migranti. L'Italia fa in Europa la sua parte con un *rate* molto alto. Intorno a queste cifre invita a riflettere Anastasia nel suo libro “Le pene e il carcere”, dove a più riprese sottolinea giustamente la “floridità” di questa istituzione.

Le cifre in effetti non indicano solo un problema quantitativo (che verrebbe meno se si riducesse il sovraffollamento). Piuttosto segnalano una svolta, che si è andata compiendo in gran parte dall'inizio della pandemia nel 2020 e dall'ascesa della nuova destra. (La svolta epocale degli ultimi cinque anni ha avuto riflessi immediati sul carcere, come li ha avuti sui centri per i migranti).

Mi è capitato di parlare di democrazia immunitaria, intendendo con questo la deriva di una comunità democratica sempre più basata sulla barriera tra protetti ed esposti, tra chi è dentro e chi è fuori. Il cittadino all'interno non chiede partecipazione, bensì solo protezione, difesa della propria sfera. La barriera è profonda, il divario si amplia: da un canto i protetti, i preservati, gli immuni, dall'altro gli esposti, i reietti, gli abbandonati. Non è più solo l'apertheid dei poveri. Il discrimine è proprio l'immunità che scava un solco. Immune, da *munus*, tributo, onere, dono, vuol dire essere esente dall'obbligazione mutua, essere dispensati dal vincolo reciproco. Cioè la fine della comunità, dell'impegno reciproco verso la propria reciproca vulnerabilità. Quel che accade è un divario

³Donatella Di Cesare è una filosofa, editorialista e saggista, professoressa ordinaria di filosofia teoretica all'Università “La Sapienza” di Roma.

che aumenta. Maggiore è l'esigenza di immunizzazione per chi è dentro la città, più implacabile e spietato l'abbandono dei superflui lì fuori. Chi aspira all'immunità si ritrae – si allontana dalla polis e da tutto ciò che è comune – è disaffezionato, anestetizzato, svincolato, spettatore imperturbabile dei disastri altrui, del dolore che colpisce l'altro. Perché l'altro sarebbe pericolo, minaccia, alterazione.

Per chi mira a proteggersi, a conseguire immunità, gli altri sono i perdenti che meritano di andare perduti, i selvaggi che possono andare incontro a devastazioni selvagge (in nome della civiltà). Sarà meglio tenersi a debita distanza da quei reietti che meritano di essere respinti, rifiutati, parcheggiati nei vuoti urbani, accumulati come rifiuti nelle carceri, internati nei campi dei migranti. Nessuna pietà per questi superflui non degni di riscatto. Ogni responsabilità per la loro sorte viene anzi declinata a priori. Non suscitano compassione, ma rabbia, non indulgenza, madisapprovazione – e paura. La disparità tra protetti ed esposti, che sfida ogni idea di giustizia, non è mai stata così eclatante e sfrontata.

Si intuisce perché non solo la decarcerazione auspicata sembra un sogno lontano, ma perché le stesse considerazioni di Foucault sul disciplinamento sembrano sbiadirsi alla luce del nuovo paradigma immunitario che si traduce nell'ansia di internamento, nella domanda ossessiva di sanzione penale, in una svolta punitiva che sembra irreversibile.

Questo avviene attraverso una politica fobocratica, che cioè governa esercitando la paura, incutendo timore. È un potere che minaccia per assicurare, che sottolinea il pericolo per promettere tutele – una promessa che non mantiene. È un circolo perverso che segna il successo della nuova destra e delle forze populiste. Si accendono e si spengono focolai di apprensione collettiva senza alcuna strategia e senza chiari scopi se non la chiusura immunitaria di una comunità passiva e disgregata. La vita appare stretta in una morsa tra minaccia di subire un'aggressione ed esigenza di difendersi, anzi di prevenire l'attacco.

In tale contesto il carcere, lungi dall'essere luogo di riscatto (ma quando lo è mai stato?), macchina di produzione di crimini e criminali, sembra rivelarsi addirittura efficace strumento di governo. Il crimine è l'occasione, il pretesto per esercitare la politica fobocratica. Di qui il tentativo diffuso di criminalizzazione. Perciò si moltiplicano i reati – proprio con il pretesto di criminalizzare. (Adesso siamo arrivati a considerare reato la resistenza passiva).

Si lascia intravedere al cittadino, cui si promette protezione, la possibilità di divenire vittima di reato. E si mette in scena, in molti modi, il rituale della vendetta. Vendetta – e non giustizia – contro chi ha minacciato l'ordine della comunità, chi ha messo a repentaglio l'immunità dei protetti. Vendetta perché questo non è il tempo delle Eumenidi, ma è il tempo depoliticizzato delle Erinni che vengono scatenate a chiedere rivalsa e punizione.

Di qui l'immaginazione che vuole il carcere come luogo in cui si entra, ma non si esce. Perché il detenuto non torna – non deve – dal buco nero in cui è finito. Butta la chiave, lasciarmi la sicurezza, non farmi vedere, fammi dimenticare. Non può esserci ritorno, rientro, riparazione, restituzione. Perché il carcere fa parte di quel grande fuori in cui si viene banditi e catturati, presi fuori.

Ma questo “microcosmo alla deriva”, come l'ha chiamato Paolo Ciani nel suo intervento del 21 marzo 2025, ci riguarda. Ci riguarda il disagio che vi alberga, la violenza che viene perpetrata quotidianamente, ci riguardano i suicidi. C'è una necropolitica del carcere: è il messaggio subdolo per cui la vita di quelli dietro le sbarre, fuori dalla città, non vale e può essere sacrificata. Nessun pianto, nessun lutto. (Noi infatti non le piangiamo, non versiamo una lacrima, non avvertiamo più neppure un tremito fugace di afflizione. Qualcuno prova perfino una certa soddisfazione per quella minaccia venuta meno, che avrebbe contaminato e guastato il nostro ordine. D'altronde “se la sono voluta”). Come se dell'oliato ingranaggio del carcere facesse parte lo stritolamento occasionale di una vita – come se fosse ovvio. Vite date in pasto al grande fuori da cui non c'è ritorno.

Temo che siamo giunti a un punto di svolta paradossale: da un canto è evidente che il carcere non rieduca, che è ben lontano da quella funzione punitivo-riabilitativa a cui era destinato; dall'altro è altrettanto chiaro l'uso immunitario che del carcere fa la politica fobocratica, una politica che ha bisogno del carcere, così come del grande fuori dell'esclusione, per poter governare. In questa svolta bisogna inserirsi per impedire che si spezzi del tutto il legame tra quel microcosmo alla deriva e la città, per impedire questo cambio di paradigma nel segno del peggio.

Infliggere dolore nel presente non aggiusta il passato e molto spesso vieta il futuro. Le riforme del buon punire non hanno fatto che consolidare l'economia del castigo che oggi viene inserita nel nuovo dispositivo di governo e

proficuamente utilizzata. Il castigo ormai non solo reitera l'infrazione, ma consente la separazione tra la città e il suo fuori. Occorre perciò operare perché il legame non si spezzi del tutto, perché la separazione già in atto non si compia, perché quel microcosmo non vada definitivamente alla deriva.

Riparare vuol dire ricomporre l'infranto. Vuol dire tornare, far ritorno. Riparare vuol dire far sì che i frammenti possano essere ricomposti – non più come prima, ma in un altro modo – che possano far ritorno e ritrovare posto nello spazio comune. Riparare non è restituire, ma aprire un nuovo varco, che è varco di futuro e di speranza. La ricomposizione dell'infranto appare oggi il compito più urgente ovunque. Ma questo vale soprattutto dal carcere. E da lì occorre ripartire. Solo così è possibile anche una comunità che non sia quella della paura e della punizione.

Cardinale Matteo Maria Zuppi ⁴

La clemenza non deve essere confusa con il buonismo, che è in realtà il suo opposto. Mentre il buonismo può rivelarsi pericoloso perché funzionale al cosiddetto “cattivismo”, la clemenza, se ben intesa, è uno strumento essenziale per garantire sicurezza. Essa rappresenta una forma evoluta di giustizia, fondata su due secoli di elaborazione giuridica che costituiscono un motivo di orgoglio per il nostro Paese.

La clemenza è un'altra cosa ed è il modo con cui si permette la sicurezza, cioè la clemenza è funzionale alla sicurezza come, al contrario, un'idea di sicurezza primaria, primitiva, che butta via solo due secoli di storia giuridica italiana – che insomma non è poco e che oltretutto dovrebbe essere anche un orgoglio del nostro Paese – la buttiamo via, perché credere che la sicurezza sia il contrario di clemenza, la durezza, l'essere implacabili, è molto più pericoloso. Sulla sicurezza credo che quanto è importante, soprattutto in un momento di tanta insicurezza, tanto è importante sviluppare gli strumenti necessari perché si possa garantire davvero la sicurezza.

La Chiesa, in questo contesto, ha una posizione chiara. La seconda cosa che volevo dire è qual è la parte della Chiesa. Papa Francesco, come già fece Giovanni Paolo II, ha proposto per il giubileo che i governi adottino misure di clemenza. Ha evidenziato come i detenuti, oltre alla privazione della libertà, soffrano quotidianamente per il vuoto affettivo, le restrizioni e, in molti casi, la mancanza di rispetto. La proposta del Pontefice include amnistie e condoni che permettano ai detenuti di recuperare fiducia in sé stessi e nella società la clemenza. Percorsi di reinserimento nella comunità a cui corrisponda un concreto impegno nell'osservanza delle leggi.

Questa seconda parte della richiesta per certi versi ci coinvolge tutti perché il reinserimento nella comunità richiede anche dei luoghi, delle attenzioni, degli investimenti. Anche per quanto riguarda la chiesa facciamo ancora troppo poco. Nel carcere di Bologna un terzo potrebbe uscire il giorno stesso se avesse un domicilio. Credo che forse accogliere questi due appelli di Papa Francesco ci coinvolge tutti quanti in vari modi.

⁴Matteo Maria Zuppi è Cardinale e Arcivescovo cattolico, dal 2015 Arcivescovo di Bologna e dal 2022 Presidente della Conferenza Episcopale italiana.

La terza cosa che volevo dire è sull'importanza del lavoro perché qualche mese fa ci fu un importante, a mio parere, incontro promosso dal Cnel. Perché importante? Perché ha fissato l'obiettivo 'recidiva zero', un bellissimo obiettivo, e uno dei punti chiave per raggiungere era proprio il lavoro. Peccato che a lavorare siano il 26,5%, almeno secondo l'ultimo dato del garante.

Questo chiede qualcosa un po' a tutti perché il territorio può fare molto, può fare la differenza, non c'è storia. In questo senso ci coinvolge tutti, è qualcosa che interroga ognuno di noi. Per esempio ci sono delle imprese – e cito Bologna perché alcune delle aziende di Bologna hanno aperto una fabbrica dentro il carcere – che assumono già dentro il carcere e quando i detenuti escono l'assunzione è assicurata. Il problema è facile da risolvere? No. La speranza è la pazienza, che in termini amministrativi vuol dire chiarezza di meccanismi, chiarezza di un sistema che funzioni, che vada oltre il contingente. Cioè un investimento che va in tempi lunghi e non per il consenso di breve periodo, non per dare qualche risposta immediata che poi appunto è volatile ed è ingannevole. Quindi il problema del lavoro ci riguarda anche un po' tutti quanti.

Affinché tali percorsi funzionino, servono chiarezza nei meccanismi, sistemi amministrativi efficienti e la capacità di guardare al lungo periodo, non al consenso immediato. Anche un piccolo intervento sulla normativa, come l'aumento dei giorni di liberazione anticipata per semestre, potrebbe avere effetti significativi sulla decongestione carceraria. Recenti proposte in tal senso – ad esempio 70-75 giorni ogni semestre, con effetto retroattivo per due anni – potrebbero rappresentare una risposta concreta all'appello del Papa.

Abbiamo detto che il carcere non è l'altro mondo in terra, non è un'isola, qualcuno pensa che se allunghiamo le distanze così si aumenta la sicurezza, pensiamo assolutamente il contrario. Un altro punto che volevo sottolineare è la psichiatria perché credo che sia uno dei problemi più importanti a cui in parte si lega anche la tragedia dei suicidi e che ci deve inquietare e interrogare. A tal riguardo, colpisce l'età molto bassa e che spesso avvengono alla vigilia del fine pena.

Condivido tutto il discorso delle pene prescrittive che è stato fatto precedentemente e ricordo che l'articolo 27 della nostra Costituzione non parla di carcere ma di pene e forse quel plurale vuole dire qualcosa: proviamo a tenerci, a difenderlo e ad articolarlo. Leggo questo articolo, che mi ha molto colpito,

riguardo al recente episodio di Emanuele De Maria che ha ucciso una donna e poi si è ucciso gettandosi dall'uomo di Milano.

Il suo compagno di cella ha scritto di lui e faccio mie le sue parole. Parole che aiutano a capire la situazione carceraria. Capire ovviamente non significa giustificare: serve a prevenire.

“Era una persona complessa, indecifrabile, con un passato torbido ed un futuro ancora da scrivere. Amava la letteratura russa, più di tutti Dostoevskij, di cui ammirava il modo in cui lo scrittore descriveva i caratteri psicologici dei suoi personaggi. Amava Delitto e castigo più di ogni altro libro.

In questa immensa tragedia c'è un particolare, un'immagine che continua a tormentarmi. Quando Emanuele si è lanciato nel vuoto dalle guglie del duomo, le scarpe gli sono volate via. Lui, che era sempre così preciso e meticoloso, si era buttato con le scarpe slacciate.

Chissà da quanto tempo le aveva slacciate senza che se ne potesse accorgere, senza capire niente, mentre vagava per Milano come uno zombie con quegli occhi grandi e marroni, intensi, sempre vivi e curiosi, sul cui fondo scintillava sempre una vena di follia, proprio come i suoi eroi dostoevskiani. Emanuele aveva perso la testa. Il mio amico era psicotico, ma lo nascondeva bene agli occhi di tutti. Solo una volta l'ho visto fuori di sé, quando un compagno di carcere voleva fare una prepotenza a un altro ragazzo, Emanuele si era messo in mezzo per difendere il nuovo giunto, perché non sopportava i soprusi. Aveva sotterrato le braccia sotto la cenere. La vena di follia è tornata a pulsare e nessuno ha potuto fare più niente.

Aveva tenuto dentro tutto.”

Il ventesimo rapporto sulle condizioni di detenzione di Antigone ci parla di carcere in manicomi, perchè il 12% del totale delle persone detenute ha una diagnosi psichiatrica grave. Il rimedio a tale male sono gli psicofarmaci, la terapia che ti annichilisce talmente tanto che non capisci più neanche dove sei esattamente, come biasimare chi decide di tenersi in malessere piuttosto che essere narcotizzato.

La verità è che bisogna fare di più: queste sono le parole che condivido, oltre ovviamente alla descrizione della persona. Fare di più, non di meno, creare più

normalità e curare, non chiudere e girare la testa dall'altra parte. Emanuele andava verso il traguardo, poi qualcosa si è inceppato, qualcosa è andato storto.

Nessuno di noi è del tutto innocente per quello che è successo, sarebbe ora di capire che la salute mentale viene prima di ogni cosa, al primo posto, prima che altri uomini e altre donne vengano uccise o si uccidano. Questa deve essere una delle priorità.

Di recente sono stato alla Dozza, sempre a Bologna e c'era il concerto del coro Papageno. Perché mi ha colpito? Musica classica e carcere, sembrano due cose che hanno poco a che vedere l'una con l'altra e invece ci azzeccano.

La bellezza fa parte anche di quella dignità che non deve mai mancare. La cosa che mi ha colpito è stata il maestro che adesso organizza questo coro. Il coro è misto, ci stanno quelli che stanno dentro e quelli che stanno fuori, e come fanno? Possono fare le prove sempre, no? Fanno le prove separate e ognuno ha la sua voce: chi fa il baritono, chi fa il tenore, chi deve fare il contralto eccetera eccetera, e poi quando è che avviene la bellezza dell'armonia? È quando le voci cominciano a cantare insieme che ognuno trova la sua voce e forse è quell'esercizio a cui dovrebbe provvedere il sistema penitenziario: di riuscire a far trovare anche ai più stonati la propria voce e poi ricreare quell'armonia e riparare quello che altrimenti viene definitivamente rotto.

Mi auguro che il coro Papageno e l'analogia del coro Papageno solleciti tanti a investire seriamente su questo e vi ringrazio.

Professor Andrea Pugiotto ⁵

All'interno della trama costituzionale, l'amnistia e l'indulto – unitamente alle prerogative presidenziali della grazia e della commutazione delle pene – costituiscono l'insieme degli istituti di clemenza, evocata nel titolo dell'incontro odierno. Ambedue, quindi, figurano tra gli strumenti di politica criminale che la Costituzione repubblicana mette a disposizione del legislatore.

Il rilievo, apparentemente semplicistico, è invece «di sicura capacità dimostrativa» (Vincenzo Maiello), perché attesta come già in Assemblea costituente si ritenesse possibile la coesistenza tra legalità penale e remissione della pena. Lo riconosce, del resto, anche la Corte costituzionale quando ricorda che l'amnistia (ma vale pure per l'indulto) è un istituto «espressamente contemplato dall'art. 79 Cost., che ne contiene la disciplina. È inconcepibile considerarlo, in sé e per sé, incompatibile con la Costituzione» (sent. n. 171/1963).

Di più. Le leggi di amnistia e indulto svolgono una funzione di revisione sanzionatoria in chiave deflattiva, giudiziaria e carceraria: interrompendo il procedimento penale o estinguendo (in tutto o in parte) la condanna, incidono direttamente sul corso e sugli esiti dell'attività giurisdizionale. In ciò – è ancora la Consulta a dirlo - realizzano «una deroga, consentita dalla Carta fondamentale, all'uguaglianza formale in materia penale» (sent. n. 298/2000).

Dunque, le leggi di clemenza hanno piena cittadinanza costituzionale. Perché, allora, sono del tutto neglette?

Perché l'Italia repubblicana, più ancora di quella monarchica, per molto tempo ha continuato ad esser il «paese delle amnistie» di cui parlava criticamente, sulla rivista *il Ponte*, Gaetano Salvemini. Dopo l'ampia amnistia di pacificazione concessa nel 1946, l'ordinamento ha conosciuto – dal 1948 al 1990 – un totale di 23 provvedimenti di clemenza collettiva, moltiplicandoli «con un ritmo assai superiore a quello dell'antecedente regime» (sent. n. 175/1971).

Nasce da qui la diffidenza della dottrina giuridica per questa continua invasione del legislativo nel campo della giurisdizione. Da qui il tentativo (penso agli studi di Gustavo Zagrebelsky e di Gladio Gemma) di attrarre le leggi di amnistia e

⁵Andrea Pugiotto è professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Ferrara.

indulto nel sindacato costituzionale di ragionevolezza, quale remora ad una loro indiscriminata e ingiustificata concessione.

Analoga diffidenza, in termini di politica del diritto, viene espressa per le conseguenze attribuite alle leggi di clemenza: la litania delle doglianze è presto riassunta. La loro efficacia palliativa rispetto ai problemi della giustizia, solo postergati e destinati a riproporsi. La diminuita forza intimidatrice del precetto penale. L'allarme collettivo per la messa in libertà di detenuti (che non hanno finito di scontare la pena) e di imputati (che l'hanno fatta franca). La correlata retorica della vittimizzazione secondaria di chi ha subito il reato. Il rischio di recidive, anche efferate, a breve scadenza. La conseguente accusa alle Camere di approvare provvedimenti criminogeni.

Ecco perché, nell'era del populismo penale, essere contrari a un atto di clemenza è molto popolare, assicura facile consenso e garantisce dividendi elettorali.

Su questo *humus* ha attecchito la riforma che, nel 1992, ha dato all'art. 79 Cost. la sua attuale formulazione. Approvata nel clima malmostoso di Tangentopoli da un Parlamento assediato dal risentimento popolare, quella revisione ha precluso ogni realistica praticabilità agli strumenti di clemenza collettiva.

Cosa impone il vigente art. 79 per approvare una legge di amnistia e indulto? La «maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale».

Al netto di altri rilevanti problemi procedurali, si tratta di un irrazionale procedimento rafforzato. Le sue soglie dolomitiche superano quelle necessarie a una legge costituzionale: paradossalmente, è più agevole modificare l'art. 79 che approvare un provvedimento di amnistia e indulto. Sono *quorum* che regalano paralizzanti veti incrociati: basta che un terzo dei deputati o dei senatori si sfilino o minacci di farlo, e il ricatto avrà successo.

Risultato? Se si esclude l'indulto approvato nel 2006, da 35 anni l'Italia non conosce alcun provvedimento di clemenza. In questa abrogazione *de facto* è facile rintracciare uno dei segni di quel moralismo giustizialista che marca l'orizzonte del nostro tempo. Non c'è spazio per amnistia e indulto, quando impera l'idea della pena esclusivamente retributiva, *revival* della legge del taglione. Non esiste margine per atti di clemenza, quando la certezza della pena è declinata nel senso (distorto) che la collettività deve essere *certa* che la pena sarà irrogata ed espiata in tutto il suo rigore, fino all'ultimo giorno.

La clemenza – in sintesi - è stata uccisa dalla sua storia: abusata allora, cancellata ora. Finalmente, per i più.

In verità, dietro ogni scintillante vetrina, c'è sempre un buio retrobottega. Analogamente, la rigidità normativa - apparentemente virtuosa - dell'art. 79 Cost., cela una triplice ipocrisia che va smascherata.

Ecco la prima. In età repubblicana, la sclerosi clemenziale del passato era frutto di cattiva coscienza del legislatore. Quei ciclici provvedimenti di amnistia e indulto, infatti, servivano a compensare periodicamente un sistema penale, ereditato dal fascismo, di smisurato rigore che verrà mitigato con molto ritardo e solo parzialmente (grazie alle riforme penitenziarie del 1975, del 1986, del 2000). È dunque contro quella cattiva coscienza, più che verso gli strumenti atti a placarla, che andrebbero indirizzate le critiche.

La seconda ipocrisia riguarda il “non detto” della revisione costituzionale intervenuta nel 1992. Il nuovo art. 79 Cost. fu il prezzo pagato all'approvazione della legge di clemenza del 1990: «amnistiati reati che riguardavano anche comportamenti politici e di partito, il Parlamento, vergognandosene un po', se ne assolve firmando un impegno a non farlo più in futuro» (Adriano Sofri).

Questo è il contesto rimosso di quella revisione. Un falso movimento che va invece denunciato, perché la cattiva coscienza produce cattive regole. E regole cattive impediscono buone prassi.

Anche la sbandierata intransigenza contro leggi di clemenza è frutto di una doppia morale. Qui si annida la terza ipocrisia: nelle ultime legislature, infatti, sono state approvate misure etichettate come rottamazione delle cartelle esattoriali, *voluntary disclosure*, pace fiscale, saldo e stralcio. Altro non sono che condoni fiscali, cioè sospensione per il passato della legge penale, dunque strumenti di impunità retroattiva.

Tecnicamente, ogni condono (fiscale, ambientale, urbanistico) equivale a un provvedimento di clemenza atipica, introdotto però con legge ordinaria, approvata a maggioranza semplice, su proposta del governo o dei partiti che lo sostengono, senza temere il dissenso della pubblica opinione. È, in altri termini, una “oscena amnistia” voluta da chi, a parole, si dichiara “senza se e senza ma” contrario a qualunque atto di clemenza.

A favore di una loro rinnovata scoperta, invece, dovrebbe giocare la natura emancipante degli strumenti di clemenza, rispetto alla consueta rappresentazione patibolare del diritto punitivo.

Una legge penale che escluda l'ipotesi della sua contingente sospensione rivela una vocazione autoritaria: qualunque sistema deontico, infatti, deve ammettere la possibilità dell'eccezione, se non vuole trasformarsi in totalizzante ideologia. Un diritto penale esclusivamente retributivo e vendicativo, applicato in modo meccanico, indifferente alle sorti del soggetto, mostra un'arcaica (e peraltro malintesa) origine veterotestamentaria.

La logica degli atti di clemenza, invece, è quella evangelica spiegata da Luca attraverso la parabola del figliol prodigo: celebrando l'evento del figlio ritrovato, il padre spezza «l'imperialismo folle di una Legge che non conosce né eccezioni, né grazia, né perdono» (Massimo Recalcati), nella consapevolezza che la norma è fatta per gli uomini, mai viceversa.

Gli istituti di clemenza hanno smarrito da tempo questa loro autentica matrice. Condannati come espressione – ingenua e irresponsabile – di perdonismo irenico, sono disprezzati dalla *doxa* dominante per la quale l'indulto è un insulto e l'amnistia è un'amnesia.

Eppure, quella matrice originaria resta iscritta nel loro etimo. In greco antico, il termine κλίνω (*klino*) esprime l'atto del piegare nel senso dell'adattamento al reale, alla concretezza delle cose. Declinato giuridicamente, quella inclinazione (*clinamen*, in latino) descrive l'atteggiamento di chi non insiste sulla lettera della legge, adattandola in modo umano e ragionevole ai fatti in questione, che sono sempre accadimenti problematici.

Sia chiaro: rivalutare questa antica radice della clemenza collettiva *non* significa confondere diritto e morale.

La clemenza collettiva non è sinonimo di *indulgenza plenaria*. La remissione giuridica della pena, infatti, può essere parziale, così come i suoi effetti estintivi sono selettivi, ogniqualvolta la legge di amnistia e indulto non include determinate tipologie di reati.

La clemenza collettiva non è neppure sinonimo di *perdono*. Il perdono, infatti, è una categoria metagiuridica: non è un dovere della vittima (perché inesigibile), né un diritto del reo (perché è altro dalla riabilitazione sociale). Il perdono è una predisposizione dell'animo di chi lo concede e di chi lo riceve («per-dono»), impermeabile al diritto positivo. Diversamente dal perdono, peraltro, la clemenza

giuridica può essere condizionata (ad esempio, a non commettere reati non colposi per *tot* anni), obbligando così il soggetto a un dovere di contraccambio (se vuole evitare la ripresa della pena sospesa).

La clemenza collettiva, infine, non è nemmeno sinonimo di *misericordia*. La misericordia, infatti, è un sentimento di compassione verso la sofferenza dell'altro che non presuppone – come invece la clemenza giuridica – un'altrui condotta negativa.

Sono, queste, puntualizzazioni importanti. Servono a ricordare che amnistia e indulto sono una forma *secolarizzata* di clemenza. Nulla a che vedere con una concezione compassionevole del diritto e della giustizia penale: giuridicamente, essere clementi non significa essere buoni, perché il ricorso a una legge di amnistia e indulto «non mette in gioco il cuore e le passioni, bensì la testa e la ragione» (Francesca Rigotti).

Il ricorso alla clemenza collettiva, infatti, può rappresentare una soluzione normativa ragionevole, per aiutare l'ordinamento a superare una crisi coinvolgente la sua stessa legalità.

Quanto mai sensata costituzionalmente sarebbe, oggi, una clemenza di giustizia volta a evitare «i rischi di “desocializzazione” derivanti da una condizione di sovraffollamento carcerario abnorme» (Vincenzo Maiello) che, in Italia, non è un'emergenza ma una stabile disfunzione.

La risocializzazione – imposta dall'art. 27, 3° comma, Cost. - passa attraverso un'offerta trattamentale che istituti di pena sovraffollati rendono impossibile. Esige una proporzionata dosimetria sanzionatoria, spesso smarrita nelle scelte legislative di criminalizzazione. Giustifica una riduzione della pena, se la sua esecuzione si traduce in una detenzione inumana e degradante, cioè in un (illegittimo) supplemento punitivo dovuto alle condizioni materiali in carcere, la cui terribilità si riassume nel numero di suicidi tra i detenuti che, nel 2024, ha raggiunto la cifra più alta di sempre (91). Pesi morti, e morti per inettitudine dell'istituzione carceraria.

Oggi, i detenuti non sono *un* pericolo, semmai sono *in* pericolo. L'ultimo *report* analitico del Garante Nazionale dei diritti dei detenuti titolato al *Rispetto della dignità della persona privata della libertà personale* – aggiornato al 30 maggio scorso - denuncia 62.723 ristretti a fronte di una capienza regolamentare di 51.297 posti, di cui solo 46.706 effettivamente disponibili. Ne risulta un indice di

sovraffollamento pari al 134,29%: in media, per ogni 100 posti ci sono 134-135 detenuti. La curva è in salita (nel 2020 erano 10.499 in meno) e sarà spinta in su dall'inventiva dell'attuale XIX Legislatura, spregiudicata nel moltiplicare i reati, inasprire le pene, creare nuove aggravanti e inedite ostatività penitenziarie. È solo questione di tempo: senza un'inversione di tendenza, ci troveremo presto nelle stesse condizioni che costarono all'Italia, nel 2012, la vergogna di una condanna a Strasburgo per un sovraffollamento carcerario «strutturale e sistemico», lesivo dell'art. 3 CEDU che – ricordo a tutti – vieta incondizionatamente la tortura e i trattamenti inumani e degradanti.

La clemenza collettiva è prerogativa esclusivamente parlamentare: non può essere introdotta dal Governo né può essere abrogata dal popolo per via referendaria. Proceduralmente, richiede un accordo trasversale tra le forze politiche, cioè un'assunzione di responsabilità collettiva nell'interesse della Repubblica.

Ecco perché questa è la sede giusta per un duplice appello. Nell'immediato, non cada nel vuoto l'invito alle Camere ad approvare una calibrata legge di amnistia e indulto che consenta all'ordinamento penitenziario di rientrare nella propria legalità. Nel medio periodo, si discuta il disegno di legge di riforma dell'art. 79 Cost, ripresentato nell'attuale legislatura dall'on. Magi (AC n. 156, 13 ottobre 2022), capace di rendere gli istituti di clemenza non solo possibili ma anche accettabili.

Allo sbadiglio senza sosta di deputati e senatori davanti a tali proposte, vorrei replicare – se posso – ricordando che, «in democrazia, i Parlamenti muoiono per suicidio» (Luciano Violante). Rinunciare ad esercitare una competenza di cui si ha il monopolio costituzionale è la modalità più veloce per farla finita. Siete ancora in tempo, per quanto tempo abbiate ancora. Dove, invece, non c'è più tempo è dietro le sbarre: spetta a voi, deputati e senatori, il compito di fermare la strage di vite e di diritti che si consuma nelle carceri italiane.

Professor Stefano Anastasia ⁶

Quando, nell'ottobre scorso, con Luigi Manconi ci siamo decisi a redigere e indirizzare a tutti i parlamentari, di tutte le forze politiche, un appello per un provvedimento di clemenza, avevamo sotto gli occhi le immagini e le sofferenze di una lunga estate calda, quella dello scorso anno, in cui il numero delle persone detenute continuava a crescere, mentre il personale di polizia era costretto a turni di sedici, venti, ventiquattro ore, per garantire di notte almeno un posto di guardia per ogni sezione, ogni 100, 150, 200 detenuti. Il caldo, soffocante come quello che sta per arrivare, faceva (e fa) a pugni con la ferrea chiusura delle camere detentive. Si moltiplicavano i gesti disperati di singoli e le proteste collettive di molti. Non era difficile prevedere un aggravamento progressivo della situazione, e così ci siamo permessi, insieme a molti e diversi compagni di strada, di diversa esperienza, cultura e formazione, da Giovanni Fiandaca a Franco Corleone, da Mauro Palma a Clemente Mastella, da Rita Bernardini a monsignor Paglia e a Dacia Maraini (solo per citarne alcuni), di pronunciare quelle parole che sembrano impronunciabili, ma che pure sono nella nostra Costituzione democratica, non come residuo di un potere assoluto, ma come strumento di una politica della giustizia che sappia rimettere in equilibrio la bilancia, quando vada fuori asse e diventi essa stessa strumento di ingiustizia: amnistia e indulto, diciamolo pure senza vergogna, come etimologia vuole: “dimenticanza” di reati minori e “perdono” di una parte di pena.

Il nostro Paese, nella prima Repubblica, ne fece forse un uso finanche eccessivo, ma riuscì, in questo modo, a sottrarre all'algidità contabilità delle pene due trasformazioni epocali: da società (prevalentemente) agricola a società (prevalentemente) industriale e poi a società “dei servizi” nell'economia globalizzata. I problemi di convivenza, quelli che interessano la giustizia e, duramente quella penale, trovavano altre declinazioni e altre forme di composizione. Non è più quel tempo, lo sappiamo, e per questo è diventato difficile pronunciare quelle parole e la loro premessa: la clemenza, quella inclinazione che infrange la rigidità di un'astratta rettitudine per avvicinarsi alla realtà della vita umana e delle sue sofferenze, quella clemenza che,

⁶Stefano Anastasia è docente di filosofia e sociologia del diritto presso l'Università Unitelma Sapienza e garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà nella Regione Lazio.

scompaginando il giudicato, dà conferma alla speranza dei condannati e alle sue aspettative.

Se riusciamo a liberarci dall'interdetto che impedisce di dare un senso all'appello giubilare alla clemenza di Papa Francesco, non è difficile prefigurare quel che sarebbe necessario: basterebbe un provvedimento di indulto per le pene o i residui di pena fino a due anni per cancellare il sovraffollamento e rimettere in funzione il sistema penitenziario italiano. 16.568 persone, il 31 maggio scorso, scontavano pene o residui pena inferiori a due anni: tanti quanti sono ospitati in eccesso nelle nostre carceri.

Tutti gli operatori della giustizia penale e del sistema penitenziario sanno che questa è l'unica soluzione disponibile ed immediatamente efficace per risolvere il problema del sovraffollamento. Il fatto che l'articolo 79 della Costituzione richieda una maggioranza speciale per l'approvazione di una legge di amnistia e di indulto (*quorum* che pure meriterebbe di essere rivisto, come giustamente ci ricorda Andrea Pugiotto), lungi dal costituire un impedimento assoluto alla sua approvazione, spinge a una condivisione di responsabilità tra le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, per l'adozione di un provvedimento necessario a restituire condizioni di vita e di lavoro dignitose nelle nostre carceri. Condivisione che ci fu nel 2006, quando il Presidente del Consiglio dei ministri Romano Prodi e il leader dell'opposizione Silvio Berlusconi si assunsero la comune responsabilità di votare a favore dell'ultimo provvedimento di clemenza adottato in Italia, allora come oggi necessario al rispetto ai principi dell'articolo 27 della Costituzione.

Contrariamente a una errata opinione, molto e autorevolmente diffusa, quel provvedimento ha dato risultati assai positivi, non solo decongestionando gli istituti di pena e consentendovi – seppure solo per un certo periodo - condizioni accettabili di vita e di lavoro, ma anche nella riduzione della recidiva: secondo la ricerca commissionata dal Ministero della giustizia all'Università di Torino nel 2006, degli oltre 27mila detenuti scarcerati nei mesi immediatamente successivi all'approvazione dell'indulto, solo il 35% era rientrato in carcere cinque anni dopo, a fronte di un dato generale che vede intorno al 67% la percentuale di recidiva registrata tra quanti scontano interamente la propria pena in carcere. Se un limite c'è stato nell'indulto del 2006, esso va individuato nel non aver previsto una contemporanea amnistia per i reati minori, che avrebbe consentito di prolungare nel tempo il suo effetto deflattivo.

E' quindi fondatamente prevedibile che un provvedimento di clemenza - pur limitato a due anni di indulto e corredato da un'ammnistia per reati che non siano punibili, nel massimo, a pene superiori a quelle che è già possibile scontare in alternativa al carcere - possa non solo porre termine alla gravissima situazione di sovraffollamento esistente e alle intollerabili condizioni di vita e di lavoro in carcere, ma dare tempo alle misure programmate dal Governo (a prescindere dal fatto che le si condividano o meno, e io non le condivido) di potersi dispiegare e mettersi alla prova del criterio dell'efficacia.

Per questo, lasciamo all'attenzione dei parlamentari una ipotesi di proposta che prevede la concessione di due anni di indulto, revocabile se chi ne ha usufruito commette, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge, un delitto non colposo per il quale riporti una nuova condanna a pena detentiva non inferiore a due anni, e di un'ammnistia condizionata (sottoposta cioè alla condizione che il condannato, nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge, dia prove effettive e costanti di buona condotta) per i reati punibili nel massimo fino a quattro anni di reclusione.

Tanto sarebbe necessario e sufficiente per porre fine a un sovraffollamento ormai fuori controllo. Azzerato il sovraffollamento, maggioranza e opposizioni potranno tornare a dividersi sul futuro, ma almeno avranno guadagnato il tempo per realizzarlo, ponendo fine alla dissipazione di vite e diritti che si sta consumando nelle nostre carceri.

Intervento di chiusura dell'On. Paolo Ciani ⁷

Non intendo fare conclusioni, mi permetto soltanto di ringraziare molto tutti gli intervenuti, ringrazio molto Luigi Manconi e Stefano Anastasia con cui abbiamo voluto promuovere questo incontro e ringrazio molto i nostri illustri ospiti. Vorrei soffermarmi brevemente su una suggestione del professor Pugiotto. Oggi i politici hanno voluto ascoltare e non dire 'la loro', anche per una convinzione profonda: noi crediamo, io credo e sono convinto, che la politica debba anche nutrirsi della cultura e dell'incontro con gli esperti e confrontarsi con chi vive ogni giorno questi aspetti da altri punti di vista.

Mi permetto una piccola considerazione polemica: sono rimasto molto colpito in un recente dibattito parlamentare quando una mia collega di maggioranza ha detto nel suo intervento 'noi non ascoltiamo gli ermellinati, ascoltiamo la gente'. C'è disprezzo in questa frase per coloro che sono professori, degli accademici, di coloro che studiano e approfondiscono. C'è anche un po' quel portato di populismo su un tema molto importante che riguarda la carne viva di tanti nostri concittadini e che per noi non è una questione ideologica ma una questione molto concreta su cui anche le proposte che avanzava il professor Anastasia mi sembrano proposte molto concrete per dare una prima risposta a questo dramma. Il dramma di questo microcosmo che, seppur molti evitano di vedere, esiste nel nostro paese e coinvolge degli esseri umani. E noi non vogliamo dimenticarcelo.

⁷Paolo Ciani è Deputato della Repubblica italiana nella XIX Legislatura, Segretario della XII Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati e già Consigliere della Regione Lazio e Consigliere di Roma Capitale.