



# STATI GENERALI ESECUZIONE PENALE 2015

**DIGNITÀ, DIRITTI, SICUREZZA**

Sei mesi di idee per cambiare il carcere

Milano Bollate, 19 Maggio 2015

#Sgep15



Ministero della Giustizia



MILANO 2015



## PERCHÈ GLI STATI GENERALI

*“L’articolo 27 della nostra Costituzione stabilisce che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. È un principio che ripetiamo spesso ma non possiamo dire che abbia ancora trovato la sua piena applicazione. Le sentenze della Corte di Strasburgo ce lo hanno ricordato e l’esperienza quotidiana di chi con difficoltà opera ogni giorno negli Istituti ce lo testimonia.*

*Per questo ho voluto avviare il percorso che abbiamo chiamato “Stati Generali dell’esecuzione penale”: sei mesi di ampio e approfondito confronto che dovrà portare concretamente a definire un nuovo modello di esecuzione penale e una migliore fisionomia del carcere, più dignitosa per chi vi lavora e per chi vi è ristretto.*

*Gli Stati Generali devono diventare l’occasione per mettere al centro del dibattito pubblico questo tema e le sue implicazioni, sia sul piano della sicurezza collettiva sia su quello della possibilità per chi ha sbagliato di reinserirsi positivamente nel contesto sociale, non commettendo nuovi reati.*

*L’articolazione che abbiamo previsto avverrà attraverso 18 tavoli tematici a cui contribuiranno innanzitutto coloro che operano nell’esecuzione penale ai diversi livelli, dalla polizia penitenziaria agli educatori, agli assistenti sociali, a chi ha compiti amministrativi o di direzione e di coordinamento del sistema. Contribuiranno inoltre anche tutti coloro che studiano questo sistema o che di esso si occupano su base volontaria, secondo una specificità del nostro Paese molto apprezzata dai nostri partner europei .*

*La nostra ambiziosa scommessa è che attraverso gli Stati Generali su questi temi si apra un dibattito che coinvolga l’opinione pubblica e la società italiana nel suo complesso, dal mondo dell’economia, a quello della produzione artistica, culturale, professionale. Vincere questa sfida credo sia rendere un servizio a tutto il Paese”.*

**Andrea Orlando**, ministro della Giustizia

*Senato della Repubblica*  
*Giorgio Napolitano*

Roma, 18 maggio 2015

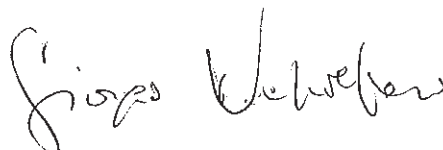
Caro Ministro,

non occorre dire quanto apprezzi l'iniziativa da lei promossa, anche se purtroppo non sono in grado di parteciparvi di persona.

Il messaggio che da Presidente della Repubblica indirizzai al Parlamento nell'ottobre 2013, aveva per tema centrale e incombente la condizione carceraria, anche in rapporto al forte richiamo rivolto all'Italia dalla Corte Europea dei Diritti Umani. A maggior ragione mi sembra ancor oggi importante allargare la riflessione alla più ampia problematica "della pena e della sua esecuzione".

Progressi dal momento del mio messaggio al Parlamento sono stati innegabilmente compiuti grazie all'impegno del Ministero della Giustizia e a molteplici apporti, accanto a quelli della stessa amministrazione penitenziaria ; ed essi sono stati riconosciuti anche dalle istanze competenti europee. Ma deve rendersi chiaro che ancora lunga resta la strada per alleggerire il carico complessivo delle pene carcerarie e le condizioni, tuttora talvolta insopportabili, della detenzione in carcere. Va perciò ribadito con la massima chiarezza e concretezza che non sono consentite pause e incertezze nell'azione da condurre su questo cruciale fronte di civiltà giudiziaria e di politica costituzionale per il rispetto della dignità della persona.

Con i più vivi auguri di successo



-----  
Gent. On. Andrea Orlando  
Ministro della Giustizia  
ROMA



## **COSA SONO GLI STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE**

Negli ultimi due anni la situazione penitenziaria italiana ha registrato alcuni chiari miglioramenti. Molto è stato fatto grazie agli interventi di riforma dettati dalla pressione dell'emergenza legata al sovraffollamento. Ma per restituire alla nostra esecuzione penale il volto che la Costituzione e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo delineano molto ancora si può e si deve fare. Sia sotto il profilo normativo, sia sotto quello organizzativo.

Sotto il profilo normativo occorre porre mano a un riordino organico e coerente dell'ordinamento penitenziario che ridia slancio e contenuti alla finalità costituzionale della rieducazione. Sotto il profilo organizzativo si devono invece adottare soluzioni che - compatibilmente con le restrizioni ineliminabili della libertà - possano offrire ai detenuti opportunità in grado di preparare il graduale reinserimento sociale.

Parallelamente, va ampliato e potenziato il ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione, percorsi di messa alla prova e di esecuzione di misure alternative che pur mantenendo la fisionomia di sanzione siano in grado di accompagnare il ritorno nella società di chi ha commesso un reato.

Il sistema penitenziario italiano deve poter essere all'altezza dell'articolo 27 della nostra Costituzione non solo per una questione di dignità e di diritti ma anche perché ogni detenuto recuperato alla legalità significa maggiore sicurezza per l'intera comunità.

Gli Stati generali si svolgeranno da maggio a novembre 2015 e prevedono due importanti momenti di consultazione e dibattito: la partecipazione a *tavoli tematici* da parte delle realtà che si occupano a vario titolo dell'esecuzione penale e le *giornate conclusive*, sintesi del lavoro svolto dai tavoli articolate in eventi seminariali e dibattiti aperti a tutti.

Il lavoro conclusivo prodotto dagli Stati generali si tradurrà concretamente, sia a livello normativo che organizzativo, nelle nuove regole con cui si riformerà il sistema italiano dell'esecuzione penale.



## COMITATO DI ESPERTI PER PREDISPORRE LE LINEE DI AZIONE DEGLI “STATI GENERALI DELL’ESECUZIONE PENALE”

**Glauco Giostra:** Coordinatore del Comitato scientifico degli Stati generali, già membro del CSM, già Presidente della Facoltà di Giurisprudenza - Uni Macerata

**Mauro Palma:** Consigliere del Ministro Orlando per le Politiche penitenziarie

**Vladimiro Zagrebelsky**

**Franco della Casa:** Docente di Diritto penitenziario - Uni Genova

**Realino Marra:** Professore ordinario di Filosofia del Diritto e di Sociologia del Diritto e delle Professioni Legali – Uni Genova

**Luisa Prodi:** Presidente Seac Coordinamento Enti e Associazioni di Volontariato penitenziario

**Francesca Zuccari:** Docente di Scienze del Servizio sociale – LUMSA

**Marco Ruotolo:** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università Roma Tre

**Luigi Ciotti:** Presidente Libera Associazione per la lotta alle mafie



## TAVOLI STATI GENERALI

<b><u>TAVOLO N. 1</u></b>	SPAZIO DELLA PENA: ARCHITETTURA E CARCERE
<b><u>TAVOLO N. 2</u></b>	VITA DETENTIVA, RESPONSABILIZZAZIONE DEL DETENUTO. CIRCUITI E SICUREZZA
<b><u>TAVOLO N. 3</u></b>	DONNE E CARCERE
<b><u>TAVOLO N. 4</u></b>	MINORITÀ SOCIALE, VULNERABILITÀ E DIPENDENZE
<b><u>TAVOLO N. 5</u></b>	MINORENNI AUTORI DI REATO
<b><u>TAVOLO N. 6</u></b>	IL MONDO DEGLI AFFETTI E LA TERRITORIALIZZAZIONE DELLA PENA
<b><u>TAVOLO N.7</u></b>	STRANIERI ED ESECUZIONE PENALE
<b><u>TAVOLO N. 8</u></b>	LAVORO E FORMAZIONE
<b><u>TAVOLO N. 9</u></b>	ISTRUZIONE, CULTURA E SPORT
<b><u>TAVOLO N. 10</u></b>	SALUTE E DISAGIO PSICHICO
<b><u>TAVOLO N. 11</u></b>	MISURE DI SICUREZZA
<b><u>TAVOLO N. 12</u></b>	SANZIONI IN COMUNITÀ
<b><u>TAVOLO N. 13</u></b>	GIUSTIZIA RIPARTIVA, MEDIAZIONE E TUTELA DELLE VITTIME DEL REATO
<b><u>TAVOLO N. 14</u></b>	ESECUZIONE PENALE: ESPERIENZE COMPARATIVE E REGOLE INTERNAZIONALI
<b><u>TAVOLO N. 15</u></b>	OPERATORI PENITENZIARI E FORMAZIONE
<b><u>TAVOLO N. 16</u></b>	IL TRATTAMENTO: OSTACOLI NORMATIVI ALL'INDIVIDUAZIONE DEL TRATTAMENTO RIEDUCATIVO
<b><u>TAVOLO N. 17</u></b>	PROCESSO DI REINSERIMENTO E PRESA IN CARICO TERRITORIALE
<b><u>TAVOLO N. 18</u></b>	ORGANIZZAZIONE E AMMINISTRAZIONE DELL'ESECUZIONE PENALE



# STATI GENERALI ESECUZIONE PENALE 2015

**DIGNITÀ, DIRITTI, SICUREZZA**

Sei mesi di idee per cambiare il carcere

Milano Bollate, 19 Maggio 2015

#Sgep15



Ministero della Giustizia



MILANO 2015



## Il perimetro dell'iniziativa

**LA RIFLESSIONE SUL SISTEMA PENALE E SUL SISTEMA SANZIONATORIO PARTE DA ALCUNI PRINCIPI ORMAI LARGAMENTE CONDIVISI:**

- LA SUSSIDIARIETÀ DEL SISTEMA PENALE
- L'INCIDENZA E LA COMPARTECIPAZIONE DI ALTRI SISTEMI DI RIDUZIONE DEI CONFLITTI E DEI REATI
- L'ABBANDONO DELLA UNICITÀ DELLA PENA DETENTIVA NELL'INSIEME DELLE SANZIONI
- LA COSTRUZIONE DI PERCORSI CHE RIPARINO LA LACERAZIONE DEL TESSUTO SOCIALE CHE IL REATO HA DETERMINATO
- LA COSTRUZIONE DI PERCORSI DI REINSERIMENTO SOCIALE CHE DIMINUISCANO IL RISCHIO DI RECIDIVA
- LA TITOLARITÀ DELLA COMUNITÀ E DEL TERRITORIO NELLA DEFINIZIONE DI TALI PROCESSI







## Obiettivi e struttura del processo di consultazione

**A PARTIRE DA:**

INDIVIDUAZIONE DELLE CRITICITÀ DEL SISTEMA

INDIVIDUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DELL'EVOLUZIONE  
DEL SISTEMA



**ATTRAVERSO L'ANALISI DELLE MOTIVAZIONI E DELLE IPOTESI ELABORATE DA SPECIFICI  
TAVOLI DI LAVORO TEMATICI**



**MEDIANTE LA CONSULTAZIONE DI TUTTI GLI STAKEHOLDERS E LA RICHIESTA DI CONTRIBUTI E PROPOSTE**



**INDIVIDUARE SOLUZIONI  
AI PROBLEMI NOTI O PREVEDIBILI  
FORMULARE IPOTESI**





#Sgep15

## Ambiti di analisi 1: la sanzione penale

- **PERCHÉ PUNIRE E IL SUO RIFLESSO SU COME PUNIRE**
- **LA PECULIARITÀ DEL BENE GIURIDICO TUTELATO E IL SUO RIFLESSO SUL TIPO DI SANZIONE**
- **LA SANZIONE “NEUTRA” E L’INEVITABILE SOFFERENZA**
- **LA RICOMPOSIZIONE DEI CONFLITTI E LA GIUSTIZIA RIPARATIVA**
- **IL RAPPORTO TRA ESECUZIONE PENALE E PERCEZIONE DELLA SICUREZZA**





#Sgep15

## Ambiti di analisi 2: privazione o restrizione della libertà

- LA FUNZIONE TEORICA DELLA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ
- IL PERCORSO DELLE MISURE NON DETENTIVE
- IL RITORNO AL CONTESTO SOCIALE
- LE PENE ALTERNATIVE AL CARCERE
- I LIMITI DELLA PENA
- PENA E DIRITTI





#Sgep15

## Ambiti di analisi 3: l'esecuzione della sanzione penale

- LA COLLOCAZIONE TERRITORIALE DELLA PENA
- IL LUOGO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA
- IL SUPERAMENTO DEL MODELLO MERAMENTE DISCIPLINARE
- LA RESPONSABILITÀ E IL RITORNO AL CONTESTO





#Sgep15

## Tappe della consultazione Maggio-Novembre 2015





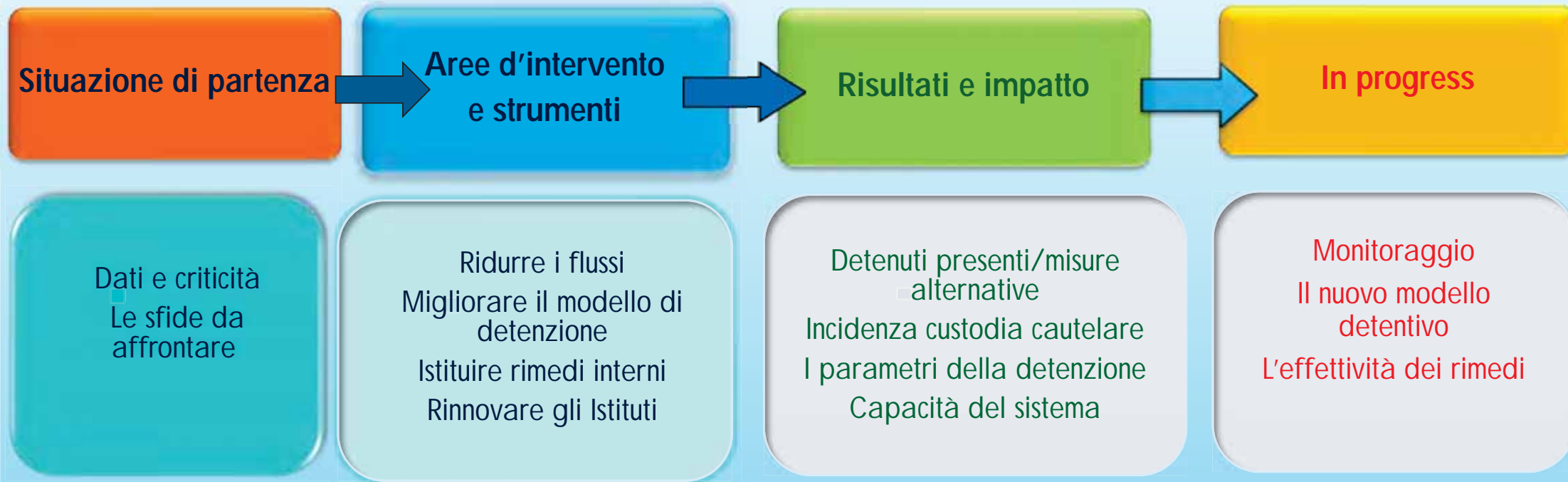
# **Piano consolidato delle azioni intraprese dal Governo Italiano**

a seguito della sentenza Corte EDU 8 gennaio 2013  
(esecutiva il 27 Maggio 2013)

**Ministero della Giustizia**

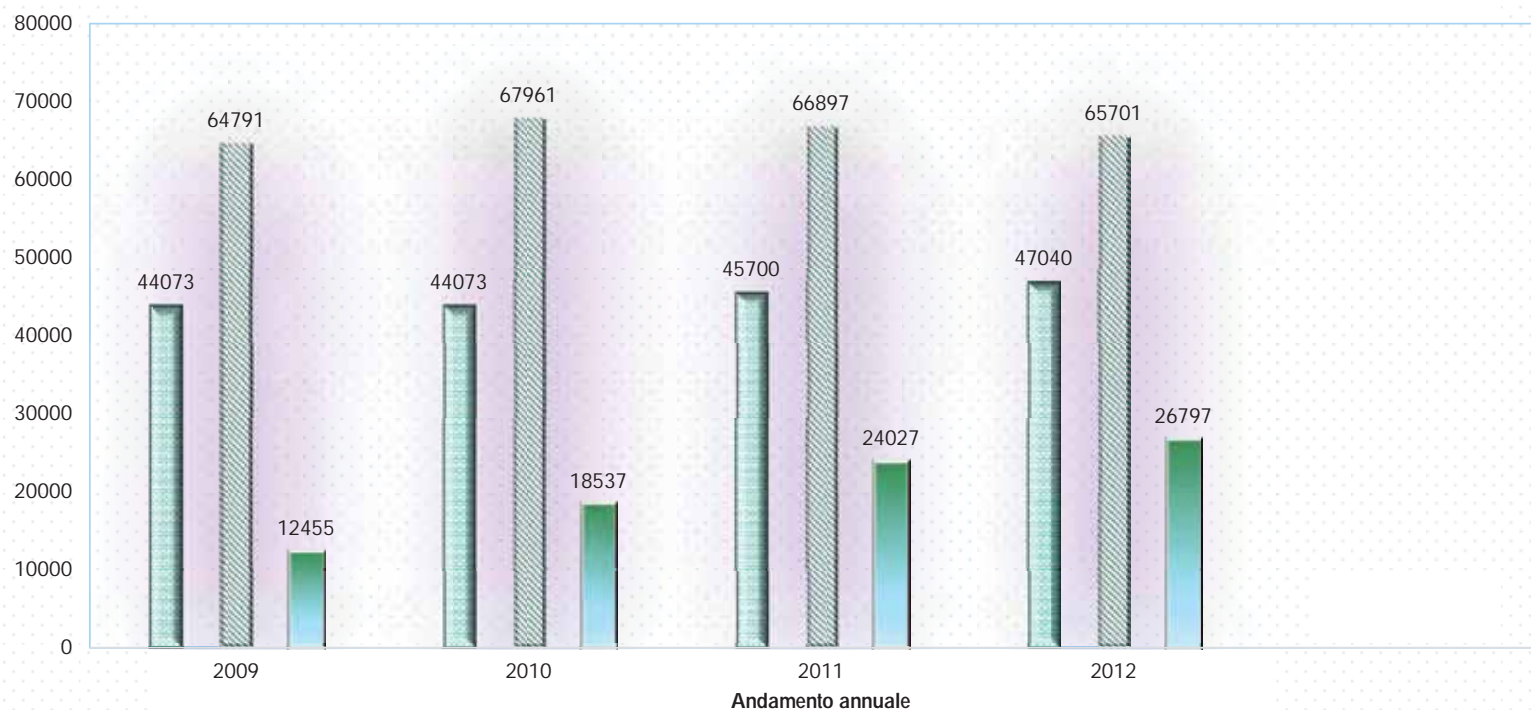
**19 Maggio 2015**

# IL PIANO PRESENTATO E I SUOI SVILUPPI



# CAPACITÀ ISTITUTI, POPOLAZIONE CARCERARIA E MISURE ALTERNATIVE QUADRIENNIO CRITICO 2009 - 2012

Situazione di  
partenza



■ Capacità Istituti

▨ Detenuti presenti

■ Misure alternative

Fonte dati: DAP



## LA SENTENZA DELLA CORTE EDU 8 GENNAIO 2013: CRITICITÀ

- **Criticità** del sistema di detenzione italiano per **tasso di affollamento e impianto trattamentale** come evidenziato dal messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica
- **Scostamento** della fisionomia del sistema dalla **connotazione** e dalla **finalità della pena** costituzionalmente previste
- **Condizioni di detenzione** definite dalla Corte in violazione all'art.3 ECHR per **sovraffollamento strutturale** (sentenza "pilota")
- **Assenza** di **ricorsi interni** per offrire una riparazione effettiva in caso di esistente violazione dell'art. 3 (**rimedio preventivo**) e una forma d'indennizzo per chi tale violazione abbia subito (**rimedio compensativo**)
- Scostamento del **modello detentivo** in essere dalle Regole Penitenziarie Europee (Rec. 2006/2) e dal Regolamento Penitenziario italiano (D.P.R. 230/2000)

Situazione di partenza



# LE SFIDE DA AFFRONTARE: AREE DI INTERVENTO E STRUMENTI

- 1. Misure normative



- 2. Interventi sul modello di detenzione



- 4. Sistema interno di rimedi



- 3. Conoscenza degli istituti e interventi sulle strutture



# 1. MISURE NORMATIVE

*Nel biennio 2013 – 2014 sono state introdotte norme per ridurre il ricorso al carcere, facilitare l'accesso alle misure alternative e migliorare le condizioni detentive:*

## DL 78/2013 convertito in Legge 94/2013

- ✓ aggiornamento reati più gravi
- ✓ innalzamento temporaneo della liberazione anticipata
- ✓ detenzione domiciliare
- ✓ eliminazione preclusioni per i recidivi di reati di minore entità

## DL 146/2013 convertito in Legge 10/2014

- ✓ stabilizzazione della detenzione domiciliare per pene e residui di pena inferiori ai 18 mesi
- ✓ Garante nazionale per le persone private della libertà personale
- ✓ istituzione di una procedura giurisdizionale di reclamo al magistrato di sorveglianza (*rimedio preventivo*)



# 1. MISURE NORMATIVE



Legge 67/2014:

- ✓ sospensione del procedimento con messa alla prova
- ✓ detenzione domiciliare come pena principale con o senza lavori di pubblica utilità
- ✓ depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina
- ✓ eliminazione processo in contumacia

DL 36/2014 convertito in L. 79/2014

- ✓ norma per condotte di lieve entità – oltre al ripristino della normativa del 1990 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale
- ✓ abbassamento pena edittale da 5 a 4 anni con possibilità di messa alla prova
- ✓ possibilità di applicare il lavoro di pubblica utilità al posto della pena detentiva
- ✓ esclusione della custodia cautelare in carcere nei casi di non flagranza

DL 92/2014 convertito in Legge 117/2014

- ✓ previsione di rimedi risarcitori in forme non unicamente finanziarie, ma centrate anche su possibili benefici penitenziari, per detenuti e internati che abbiano subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea (*rimedio compensativo*).

## 1. MISURE NORMATIVE

- ✓ Le norme predisposte introducono (con una sola eccezione) misure strutturali che restano nel sistema
- ✓ sono state adottate con procedura d'urgenza in risposta al dettato della sentenza
- ✓ non si è fatto ricorso a provvedimenti emergenziali (amnistia o indulto)
- ✓ l'applicazione delle norme continuerà a svolgere effetti nel medio-lungo periodo con un trend di riduzione del numero dei detenuti

Aree d'intervento  
e strumenti



## 2. INTERVENTI SUL MODELLO DI DETENZIONE

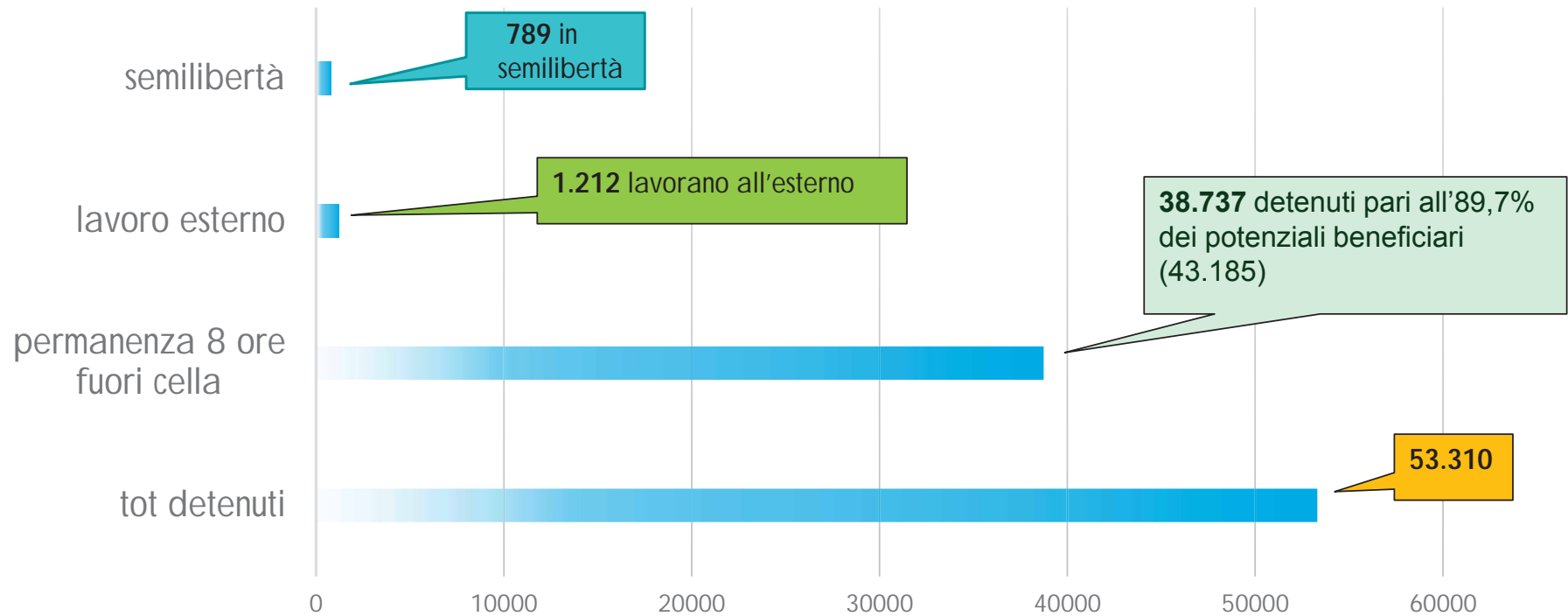
Area d'intervento  
e strumenti



- ✓ Permanenza fuori dalle celle per almeno 8 ore, realizzando programmi di attività da prevedere nel complessivo progetto dell'Istituto
- ✓ Progressiva riconduzione della cella a essere luogo di riposo e non luogo ove trascorrere la quasi totalità della giornata
- ✓ Facilitazione di colloqui e rapporto con le famiglie
- ✓ Ridisegno degli spazi per le visite familiari con particolare attenzione all'accoglienza dei bambini
- ✓ Miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori
- ✓ Implementazione graduale del sistema di vigilanza dinamica, così come internazionalmente definito

## 2. DETENUTI DISLOCATI IN SEZIONI ORDINARIE (NORMALE SICUREZZA)

DATI AL 15 MAGGIO 2015



Fonte dati: DAP

## 2. INTERVENTI SUL MODELLO DI DETENZIONE: VERSO IL MODELLO EUROPEO

- ✓ Estensione dell'attività lavorativa
- ✓ Lavori di pubblica utilità



**Stipulati protocolli di intesa e accordi con Regioni ed altri Enti locali**



Le visite in 6 giorni settimanali sono attuate nel 75% degli Istituti e nel 60% avvengono anche in spazi aperti



- ✓ Sostegno ai bambini in visita ai genitori detenuti
- ✓ Ampliamento e diversa modalità dei colloqui con il mondo degli affetti



### 3. CONOSCENZA DEGLI ISTITUTI E INTERVENTI SULLE STRUTTURE

Area d'intervento  
e strumenti

La ridefinizione degli spazi si basa sul principio che **modello di detenzione** e **modello architettonico** debbano dialogare perché un'idea diversa di detenzione deve essere sostenuta da un coerente modello di organizzazione dello spazio.

La conformazione di molti Istituti italiani, anche recenti, rende difficile un modello di detenzione diverso da quello meramente contenitivo.

Sono tuttavia in itinere interventi di intervento per ridisegnare gli spazi adeguando gli ambienti per i colloqui, prevedendo spazi più ampi per le 8 ore ove realizzare attività lavorative e sociali.



### 3. INTERVENTI SULLE STRUTTURE EDILIZIE

Gli interventi edilizi, quindi, diretti non solo ad aumentare la capienza complessiva, ma a riqualificare lo spazio disponibile per permettere una detenzione dignitosa compatibile con le previsioni dell'Ordinamento penitenziario, adeguata alla carta Costituzionale ed agli standard europei.

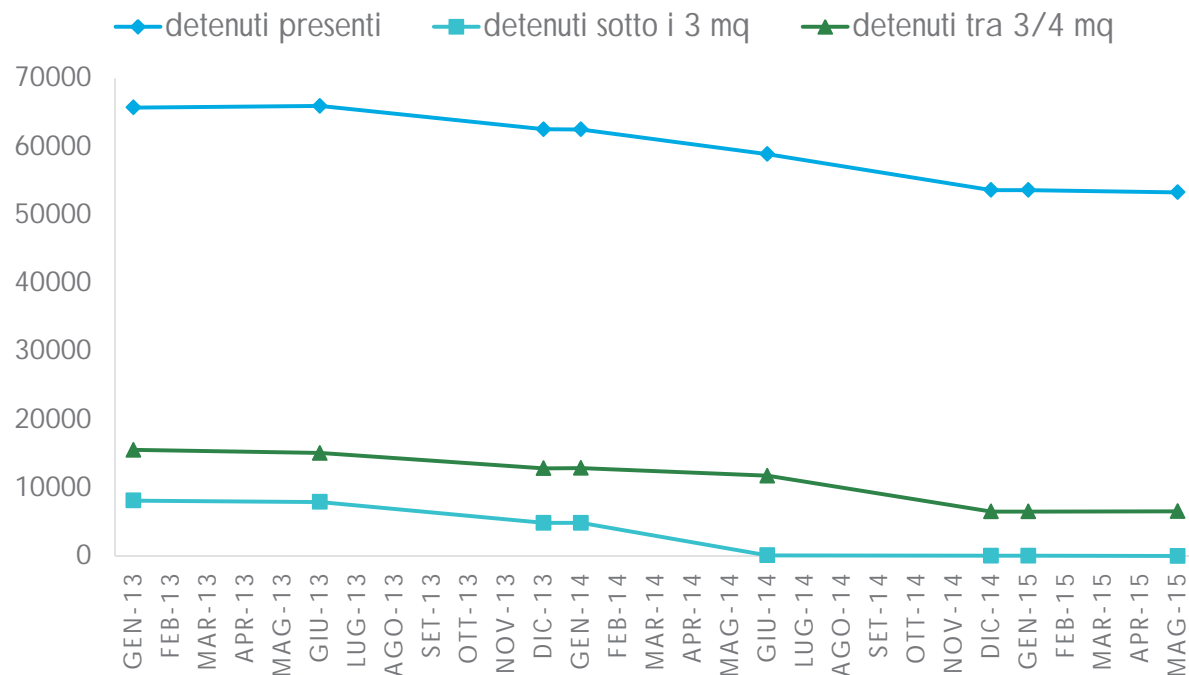
Ristrutturazioni e ampliamenti hanno determinato un aumento della capienza (+ **5.724** posti regolamentari) e la contestuale chiusura di spazi vecchi e non più adeguati.

Aree d'intervento  
e strumenti



# MONITORAGGIO SULL'UTILIZZO DELLE STRUTTURE

## La questione dei 3 metri quadrati



Fonte dati: DAP

La Corte EDU considera automatica la violazione dell'art.3 della Convenzione se un detenuto dispone **meno di 3 mq** di spazio abitabile in cella.

Tra **3 e 4 mq** la Corte considera particolarmente rilevanti gli altri fattori che caratterizzano la detenzione e valuta quindi caso per caso.

Il sistema attuato presso il DAP negli ultimi anni consente il **monitoraggio in tempo reale degli spazi abitabili** dei singoli detenuti all'interno degli istituti.

## 4. PROCEDURE DI RIMEDIO INTERNO

Aree d'intervento  
e strumenti



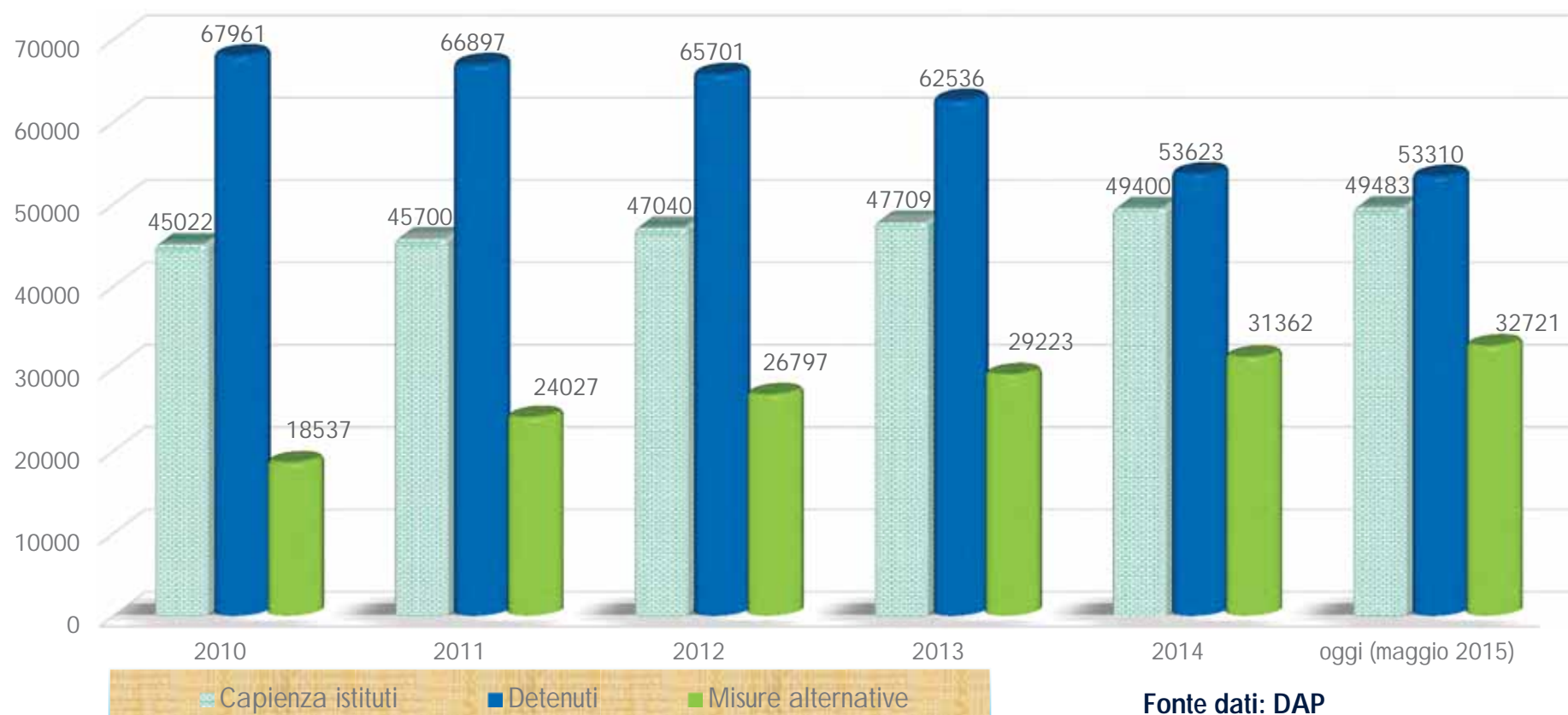
**Procedure interne** per un rimedio di natura **preventiva** che eviti il proporsi o il perpetuarsi di situazioni di violazione dell'art. 3 della Convenzione (trattamenti inumani o degradanti), nonché di natura **compensativa** per coloro che abbiano sofferto tali condizioni di privazione della libertà.

Le forme, non unicamente o prioritariamente finanziarie, sono centrate anche su possibili specifici benefici penitenziari.

Si tratta di un **ricorso interno** in grado di riaffermare la capacità del sistema nazionale di garantire i diritti fondamentali delle persone detenute e di reagire a situazioni di violazione, restituendo alla Corte EDU il proprio ruolo sussidiario.

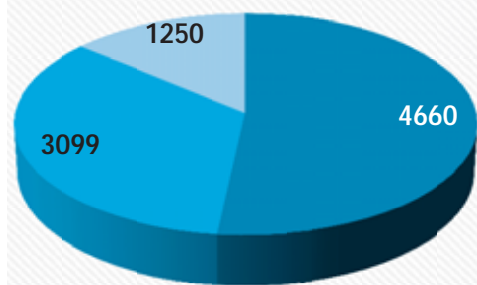
# EFFICACIA DEI PROVVEDIMENTI ADOTTATI

## Andamento dei dati dal 2010 al maggio 2015



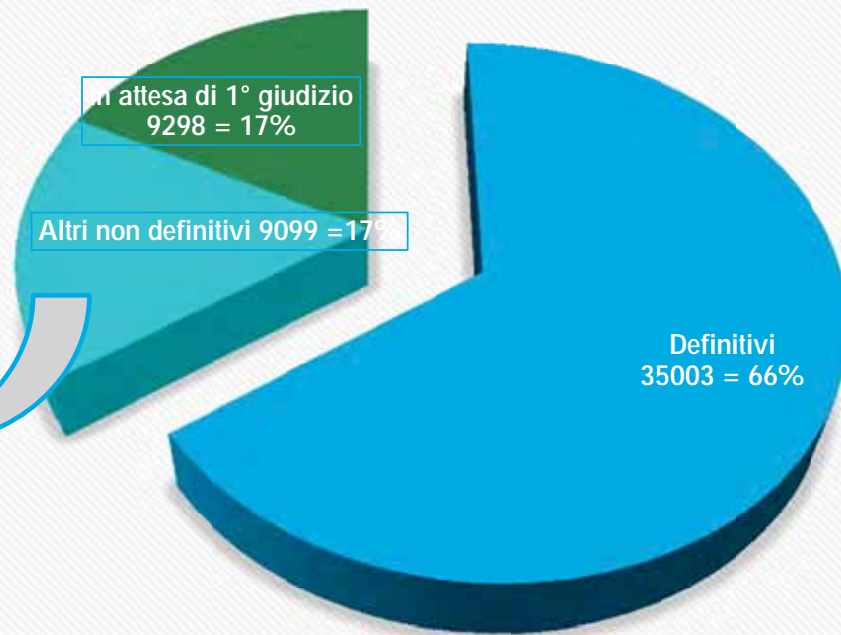
# COMPOSIZIONE DETENUTI

Riferimento al 15 maggio 2015 ( detenuti 53.310)



- Appellanti
- Ricorrenti in Cassazione
- Misti non definitivi

Fonte dati: DAP



## LA CONOSCENZA DEGLI ISTITUTI ED IL MONITORAGGIO

- ✓ Monitoraggio istituzionale del Ministero della Giustizia (sistema informatizzato in continua implementazione)
- ✓ Ufficio del Garante nazionale dei detenuti e monitoraggio delle condizioni di privazione della libertà e coordinamento con i Garanti territoriali
- ✓ Monitoraggio condotto da Associazioni professionali o di analisi e studio sul problema detentivo (Unione Camere Penali, Associazione Antigone, Conferenza Volontariato Giustizia)



## INTERVENTI DI COMPLESSIVA RIDEFINIZIONE DEL REGIME DETENTIVO

In progress

✓ Il nuovo assetto dei Dipartimenti

✓ La valorizzazione degli operatori penitenziari (di tutte le aree)

✓ Un diverso modello di detenzione

✓ Il monitoraggio dell'effettività dei rimedi



Le misure intraprese rappresentano un insieme di interventi in grado di invertire la complessa situazione di partenza: l'approccio multidisciplinare ed il costante monitoraggio stanno attivando un circolo virtuoso che può continuare a svolgere positivi effetti sulla ridefinizione del regime detentivo e sul miglioramento delle condizioni di detenzione nel medio lungo periodo.

**Gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale daranno impulso, idee e prospettive a questo processo**