



Discorso
Gabriella Battaini-Dragoni,
Vice Segretario Generale del Consiglio d'Europa
Conferenza degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale
Presentazione dei documenti conclusivi
Roma, 18 Aprile 2016

Signor Presidente, Signor Ministro, signora Commissario, Signore e Signori,

Saluti e ringraziamenti

Consentitemi anzitutto di esprimere la mia gratitudine, e quella del Consiglio d'Europa, alle autorità italiane per l'ottima organizzazione di questo evento e al Presidente della Repubblica Italiana, Sergio Mattarella, per l'ospitalità offerta all'Organizzazione di cui faccio parte di contribuire alla migliore evoluzione di questa conferenza.

Tengo, in particolare, a ringraziare il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, i Presidenti dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile italiana, Santi Consolo e Francesco Cascini, per l'opportunità offertami di presenziare a questo consesso in nome del Consiglio d'Europa.

Mi faccio altresì foriera del saluto del Presidente della Corte Europea dei Diritti Umani, dr. Guido Raimondi, assente oggi per pregressi imprescindibili impegni istituzionali.

Corre l'obbligo che mi soffermi brevemente sul ruolo di guardiano dei diritti umani del Consiglio d'Europa, che è oggi la principale organizzazione di difesa dei diritti dell'uomo del continente. Dico di un continente, perché se i Paesi del Consiglio d'Europa affidano a questa organizzazione il compito di canalizzare la loro comune riflessione sui diritti umani, attraverso le strutture della cooperazione intergovernativa di Strasburgo, e accettano l'azione di stimolo e di controllo di organi come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ed il Comitato Europeo di Prevenzione della Tortura, ciò significa che essi sentono comune l'esigenza di contribuire tutti ad un modello di giustizia e, venendo al nostro tema, di un modello di trattamento penitenziario che, pienamente rispettando la dignità della persona umana, e tendendo allo sviluppo della personalità dei detenuti, costituisca veramente espressione della civiltà europea.

Tutti gli Stati membri sono segnatari della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia, lo stato di diritto e la diversità. Questi valori fondamentali, condivisi dall'Unione Europea, sono al centro dell'azione del Consiglio d'Europa: la Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

"Stati generali dell'Esecuzione Penale " : è il tema di questa Conferenza.

Queste due giornate di riflessione hanno ad oggetto un'area che costituisce veramente il banco di prova del reale livello di protezione della dignità della persona umana e dei suoi diritti fondamentali, e quindi, credo si possa dire, del livello di civiltà di una nazione, di un popolo e di un continente. La qualità dell'esecuzione delle sanzioni imposte a chi ha commesso un reato e la capacità di costruire attraverso esse un percorso positivo di ritorno alla società civile sono appunto il segno del livello di democrazia di un Paese e di maturità di una società nel suo complesso.

Mi preme quindi partecipare la grande soddisfazione, mia e dell'Organismo che rappresento, per i risultati raggiunti dal Governo Italiano, Sergio Mattarella Presidente, nel campo delle prigioni, all'esito della sentenza Torreggiani.

Questa vicenda testimonia evidentemente che il corretto funzionamento dei meccanismi paneuropei di impulso, monitoraggio e controllo dell'attuazione dei diritti umani può produrre effetti di speculare rispetto degli stessi valori a livello domestico, qualora seguiti da una macchina amministrativa, legislativa e giudiziaria efficientemente funzionante, come quella che ha dato luogo agli Stati generali dell'esecuzione della pena.

Certamente, non bisogna nascondersi che non è facile per la politica occuparsi dei detenuti, nel senso che interventi a favore di persone che nel comune sentire vengono percepite come pericolose, perché con i loro

comportamenti hanno turbato la sicurezza della collettività, possono facilmente condurre ad una perdita di consenso, specialmente in tempi di crisi economica e di penuria di risorse, e soprattutto quando manchi un sufficiente livello di maturità democratica diffusa nella popolazione.

All'uopo sento il dovere di volgere anche un cenno di particolare gratitudine e stima nei confronti del Presidente emerito della Repubblica Italiana, Giorgio Napolitano, quando avvalendosi della facoltà straordinaria conferitagli dall'articolo 87 co 2 della Costituzione, formulava, all'indomani della sentenza Torreggiani, il suo primo ed unico messaggio alle Camere, avente ad oggetto proprio il dramma del sovraffollamento delle carceriⁱⁱ.

Invero, con questo atto, consentitemi di dire doveroso e coraggioso, il Presidente Napolitano, poneva all'attenzione delle Camere la questione scottante della situazione carceraria italiana e il fatto di eccezionale rilievo del pronunciamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la sentenza Torreggiani, sollecitando il Parlamento perché si adoperasse a trovare le soluzioni possibili al grave sovraffollamento, causa prima dell'indegnità, dell'inciviltà e dell'ingiusta afflittività della pena, mediante l'immediata adozione di provvedimenti di clemenza e di misure straordinarie - come le pene alternative al carcere - per "garantire i diritti elementari dei detenuti", nonché mediante riforme strutturali atte a risolvere le criticità del super oberato sistema penitenziario.

Intendo organizzare il prosieguo del mio intervento in tre parti che, per comodità di lettura, sono denominate: a) esecuzione della pena e speranza di essere liberati; b) misure antiradicalizzazione e sovraffollamento delle carceri; c) il fenomeno italiano *post-Torreggiani*

Riflessione sulla pena e sulla sua esecuzione: la speranza di essere messi in libertà.

Perché la sanzione produca effetti a lungo termine ed un generale e positivo risultato per la società, occorre concentrarsi sulle funzioni di riabilitazione, reintegrazione e risocializzazione, prima ancora che sugli effetti punitivi.

Il Consiglio d'Europa ha fermamente e continuamente posto al centro dei propri studi il lavoro verso la reintegra del condannato fin dal primo giorno di detenzione. A questo scopo occorre innanzitutto offrire al condannato condizioni detentive dignitose.

La Corte Europea dei Diritti Umani in un caso contro il Regno Unitoⁱⁱⁱ, ha fatto riemergere il principio del trattamento contrario alla dignità ed alla salute psicofisica del condannato nei casi in cui la pena, di detenzione a vita, non lasci al condannato margine di "speranza" di essere liberato per effetto di premiali riduzioni, che contribuisce allo sviluppo dello scopo recuperativo e riabilitativo della sanzione.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in questo giudizio statuisce che, pur rimanendo inalterato il diritto/dovere degli Stati membri di decidere il tipo ed il *quantum* della sanzione, essi debbano comunque allinearsi nel conferire alla pena dell'ergastolo un margine di rivedibilità in termini di remissione in libertà.

Il Consiglio d'Europa ha ripetutamente sottolineato il fatto che le carceri sono l'ultimo anello della catena: non possono *ex se* influenzare il numero di detenuti di cui dispongono e di cui devono occuparsi, né la durata della loro pena.

D'altro canto, i servizi di *probation* devono impegnarsi in un dialogo sia con la magistratura che con l'opinione pubblica per promuovere più efficacemente la propria funzione. Devono evidenziare l'efficacia delle pene sostitutive e delle misure alternative alla detenzione per convincere la magistratura giudicante e quella di sorveglianza a ricorrere maggiormente ad esse. Devono favorire l'azione positiva dell'amministrazione nel segnalare alla stessa magistratura di sorveglianza i casi in cui al percorso detentivo possa adeguatamente evolversi in misure esterne alle mura del carcere. Il Consiglio d'Europa in molte occasioni ha sottolineato che il carcere dovrebbe essere utilizzato come ultima istanza.

Misure antiradicalizzazione e sovraffollamento delle carceri come elementi in antitesi

Alcuni anni fa, la Conferenza dei Ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa a Istanbul ha fatto appello a noi, in una risoluzione, per studiare come coinvolgere giudici, magistrati e servizi penitenziari e di vigilanza della libertà condizionata in una riflessione congiunta sulla detenzione, sottolineando il bisogno di stabilire

pene sostitutive onde evitare il sovraffollamento delle prigioni e migliorare la reintegrazione sociale dei rei pur proteggendo la sicurezza pubblica.

Il Consiglio d'Europa ha diretto la propria attenzione alla risoluzione del problema del sovraffollamento delle carceri come strumento principe di prevenzione della radicalizzazione (emerso all'esito dei recenti attacchi terroristici del 2015 e del 2016), sollecitando gli Stati Membri ad individuare politiche per ovviare al problema, introducendo una legislazione che dissuada dal ricorso al carcere come scelta punitiva principale.

Il Consiglio ha adottato nel marzo 2016 alcune Linee Guida^{iv} per combattere il fenomeno della radicalizzazione in carcere e nei servizi di *probation*, proprio a partire dalle necessità innanzitutto di evitare il fenomeno del sovraffollamento e di attuare un sistema di detenzione che sia assolutamente rispettoso della dignità di ciascuna persona, della tutela della sua salute e dei suoi diritti. In questo quadro di assoluta legalità e rispetto, le Linee Guida forniscono indicazioni per la presenza dei rappresentanti delle comunità religiose, nonché per il rispetto delle etnie e delle religioni, oltre che per la necessità di formazione del personale penitenziario, in grado di interloquire con le diversità, di decodificare segni di possibile radicalizzazione di soggetti più vulnerabili; in sintesi di prevenire il fenomeno; problemi non semplici, che richiedono certamente un approccio multidisciplinare e il confronto tra punti di vista e competenze diversi.

Il *White Paper* redatto da un gruppo di studio ad *hoc* del Consiglio d'Europa nel Marzo 2016^v sta lavorando per fornire indicazioni e suggerimenti su come dare concretezza al principio che vuole conciliare la massima protezione della sicurezza pubblica con l'ampia possibilità di percorsi di esecuzione penale che favoriscano un ritorno positivo alla società esterna anche di chi ha sbagliato.

Esso sottolinea la necessità che le autorità statali adottino misure a lungo termine, dirette a controllare e combattere il fenomeno della radicalizzazione, sfruttando al massimo la forza del predetto dialogo; sollecita l'adozione domestica di misure alternative alla detenzione carceraria, sia in fase cautelare che in fase successiva alla pena detentiva in carcere; pone l'attenzione sull'opportunità di ricorrere a misure amministrative accessorie alla detenzione in carcere, come il controllo elettronico, gli arresti domiciliari, il ritiro dei documenti di espatrio, che potrebbero aiutare a deflazionare il fenomeno del sovraffollamento carcerario e della conseguente radicalizzazione.

Prendiamo atto dello sforzo compiuto in questa direzione dagli Stati Generali, laddove in un tavolo *ad hoc* hanno discusso professionalmente del problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari come un ostacolo alla funzione riabilitativa della pena^{vi}, evidenziando la necessità di assicurare ai detenuti un tipo di detenzione in linea, oltretutto con i parametri, con le migliori prassi in ambito europeo. Ancora appare opportuno evidenziare che il tema della radicalizzazione è stato al centro di altro tavolo degli Stati Generali, che ha posto l'accento sulla necessità di favorire le professioni religiose all'interno degli Istituti Penitenziari,. All'uopo è anche utile segnalare anche lo sforzo compiuto in tal senso dal DAP mediante la conclusione di un accordo sperimentale con l'Unione delle Comunità Islamiche, diretto a consentire la professione religiosa in maniera autentica e monitorata.^{vii}

Il fenomeno italiano post-giudizio Torreggiani

La II Camera della Corte europea dei diritti umani, con la sentenza nel caso Torreggiani e altri c. Italia^{viii}, condannava lo Stato italiano per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani. Ciò che appare particolarmente significativo è che la Corte abbia qualificato tale decisione come "sentenza pilota"^{ix}.

La Corte, pur riconoscendo che nulla lasciasse pensare che vi fosse stata da parte delle autorità italiane la volontà di umiliare o mortificare i ricorrenti, concludeva che i ricorrenti erano stati oggetto di una violazione, da parte dell'Italia, dell'art. 3 CEDU, avendo essi subito un trattamento che eccedeva il livello inevitabile di sofferenza connesso alla detenzione penale^x ed evidenziava l'esistenza in Italia di un problema sistematico derivante da una prassi statale incompatibile con la CEDU. Pertanto, incoraggiava l'Italia ad agire, entro un anno, per ridurre il numero dei detenuti^{xi}.

Lo sforzo delle autorità italiane, governative e parlamentari, all'indomani della sentenza Torreggiani è stato decisamente efficiente, riuscendo a produrre, in un arco temporale alquanto limitato, un tripudio di iniziative legislative ed amministrative domestiche che hanno condotto ad un adeguamento strutturale del servizio penitenziario agli standards europei^{xii}.

La risposta normativa al monito della Corte europea è costituita dall'introduzione di misure dirette a ridurre il flusso "in entrata" e incrementare il flusso "in uscita" dei condannati, deflazionando^{xiii} il ricorso alla custodia cautelare in carcere, riformando il meccanismo della sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive, ampliandone l'ambito di operatività. Si è^{xiv} inciso sul momento esecutivo della pena, prevedendo nuove ipotesi di liberazione anticipata e di detrazioni di pena e moltiplicando le opportunità di lavoro all'esterno del carcere e di reinserimento sociale^{xv}.

Con grande soddisfazione mi faccio pertanto referente delle felicitazioni del Consiglio d'Europa, che lo scorso marzo ha chiuso il caso italiano al quale il giudizio pilota Torreggiani ha dato la stura, per constatato adempimento di tutte le prescrizioni della Corte, nonché esprimendo un favorevole apprezzamento degli sforzi compiuti dal Governo Italiano, sia in termini di misure concernenti il sistema penale che il sistema sanzionatorio, sia con riguardo alla gestione degli spazi detentivi^{xvi}.

Invero, il Comitato dei Ministri, con la risoluzione 28 dell'8 marzo 2016^{xvii}, ha preso atto del positivo e repentino *revirement* della struttura carceraria italiana, mediante l'introduzione di un sistema informatico di continuo monitoraggio degli spazi e delle condizioni di detenzione di ciascun detenuto, la realizzazione di un articolato meccanismo di controllo e di supervisione, la predisposizione di misure di reclamo, preventive e compensatorie, nonché l'introduzione a livello nazionale di una figura di garanzia – il Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale – che, in cooperazione con analoghe figure a livello territoriale, esercita un ruolo di prevenzione affinché le situazioni del passato non abbiano a ripetersi.

Nel caso *Varga e altri c. Ungheria*^{xviii}, condannando lo Stato Ungherese con una sentenza pilota in materia di sovraffollamento carcerario, la Corte indica come esempio più volte la situazione carceraria italiana, *post* sentenza Torreggiani, evidenziando le ricadute e gli effetti positivi che una sentenza pilota può esercitare sull'ordinamento giuridico nazionale mettendo in risalto che le riforme poste in essere dal legislatore italiano hanno avuto una ricaduta positiva sull'ordinamento giuridico in termini di riduzione della popolazione carceraria^{xix}.

Gli Stati generali dell'Esecuzione penale è il tema della lunga consultazione avviata dal Ministero della giustizia sulle pene e la loro esecuzione all'indomani della sentenza Torreggiani e che ha coinvolto per vari mesi gli operatori del settore, il volontariato, i garanti dei diritti, il mondo accademico, nonché gli stessi detenuti e che si conclude con questo evento, testimoniando la costruzione di una diversa sensibilità sociale attorno al tema della pena. Questa iniziativa conclusiva ne è la testimonianza visibile e il Consiglio d'Europa sarà ben lieto di conoscerne gli esiti e gli sviluppi: perché credo che un percorso avviato troverà certamente altri modi per proseguire e svilupparsi. Pertanto, colgo l'occasione per rivolgere al Ministro Orlando l'invito ad illustrare al Comitato dei Ministri a Strasburgo il percorso seguito ed i risultati raggiunti attraverso l'esperienza degli Stati Generali, sì da poter costituire un percorso da segnalare come esemplare agli altri Stati Europei.

Gli Stati Generali rappresentano, infatti, la proficua occasione di apertura di un dibattito che coinvolge, nel pieno rispetto delle indicazioni del Consiglio d'Europa, l'opinione pubblica e la società italiana nel suo complesso, dal mondo dell'economia, a quello della produzione artistica, culturale e professionale, consentendo di aprire un tavolo 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.

Non mi resta altro che augurarvi buon lavoro ed attendere di ragionare insieme sulle prossime tappe del cammino intrapreso, magari proclamando il successo a cui si è pervenuti con una conferenza tra i Ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa sul tema del sovrappopolamento nelle prigioni e, conseguentemente, anche sul tema della radicalizzazione.

Grazie.

ⁱ che li governa mediante l'adozione di norme giuridiche minime in molteplici settori, attraverso le convenzioni internazionali, verificando in seguito in che modo gli Stati membri applicano le norme cui hanno deciso di aderire, fornendo loro assistenza tecnica, spesso in collaborazione con l'Unione Europea, per aiutarli in tal senso.

ⁱⁱ <http://www.grnet.it/sicurezza/88-polizia-pen/5238-carceri-messaggio-di-napolitano-alle-camere-sarno-uil-grazie-presidente?format=pdf>

iii(Case Of Vinter And Others V. The United Kingdom (Applications nos. [66069/09](#), [130/10](#) and [3896/10](#))

iv

[http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/PCCP%20documents%202016/PC-CP%20\(2015\)%206_E%20Rev%203%20White%20Paper%203%20March%202016.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/PCCP%20documents%202016/PC-CP%20(2015)%206_E%20Rev%203%20White%20Paper%203%20March%202016.pdf)

^{vi} ed hanno sottolineato l'inattualità di una politica di costruzione massiccia di nuovi Istituti e di ampliamento di quelli esistenti.

^{vii} cfr Protocollo d'Intesa per favorire l'accesso di Mediatori culturali e Ministri di Culto negli Istituti Penitenziari-5.11.2015

^{viii} *Torreggiani e altri c. Italia* (ricorsi nn. [4357/09](#), [46882/09](#), [55400/09](#); [57875/09](#), [61535/09](#), [35315/10](#), [37818/10](#))

^{ix} cioè come una pronuncia relativa ad uno o più casi che sono rivelatori di un problema più generale, con la quale la Corte, oltre a risolvere il caso di specie, fornisce allo Stato interessato^{ix} indicazioni dettagliate sul modo di risolvere il problema generale sottostante, fissando anche un termine a tale scopo.

^x In particolare, la prassi Del Comitato Europeo Di Prevenzione Della Tortura individua in quattro metri quadri la misura accettabile di spazio libero a disposizione di un singolo detenuto^x.

^{xi} prevedendo, in particolare, l'applicazione di misure punitive non privative della libertà personale in alternativa a quelle che prevedono il carcere e riducendo al minimo il ricorso alla custodia cautelare in carcere

^{xii} fissati dalla Corte Europea Dei Diritti Dell'uomo e dal Comitato Europeo di Prevenzione della Tortura

^{xiii} mediante la modifica dell'art. 280 c.p.p.

^{xiv} Con l'introduzione dei commi 4 bis e 4 ter dell'art 656 c.p.p.

^{xv}per i detenuti ed è stato ampliato l'ambito di applicazione delle misure alternative alla detenzione. Sono stati ridotti i limiti per il ricorso alla detenzione domiciliare(art 47-ter co 1, 1 bis, ter e quater o.p.).Sono stati introdotti i nuovi "rimedi compensativi(art. 35-ter della l. 26 luglio 1975, n. 354, c.d. ordinamento penitenziario)

^{xvi} - centrando gli interventi di edilizia penitenziaria sul ridisegno degli istituti in modo da renderli funzionali a un regime sicuro ma più aperto - diretti ad assicurare l'adeguamento delle misure preventive in conformità con la Convenzione dei Dritti dell'Uomo e con gli *standards* europei stabiliti dal Comitato Europeo di Prevenzione della Tortura e dei trattamenti disumani e spregevoli in sede di esecuzione della pena.

^{xvii} Resolution (CM/ResDH(2016)28 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Two cases against Italy)

^{xviii} (ric. nn. [1409/12](#), [73712/12](#), [34001/13](#), [44055/13](#), [64586/13](#))

^{xix} La Corte sembra pertanto confermare il giudizio positivo già espresso nella sentenza *Stella e altri c. Italia* del 16 settembre 2014, pronuncia con la quale i giudici hanno dichiarato irricevibili i ricorsi di undici ricorrenti che avevano adito la Corte per violazione dell'art. 3 Corte Europea Dei Diritti Dell'uomo per essere stati detenuti in celle sovraffollate in condizioni inumane, in ragione del mancato previo esperimento delle vie interne di tutela, che alla luce delle recenti riforme normative il legislatore italiano oggi fornisce a garanzia delle violazioni dei diritti fondamentali dei detenuti.