



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

Bernardo Petralia  
Capo del Dipartimento  
Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria  
e p.c.

Claudio Mazzeo  
Direttore  
Casa di reclusione  
Padova

Gentile Presidente,

nei giorni 24 e 25 novembre 2020, il Garante nazionale ha visitato la Casa di reclusione di Padova. La visita era stata programmata in seguito ad alcune criticità emerse nell'ambito della necessaria e proficua collaborazione tra l'Amministrazione penitenziaria e il Terzo settore operante nell'Istituto.

Come è noto, tale Istituto rappresenta un importante punto di riferimento per le iniziative culturali, lavorative e sociali che si svolgono al suo interno in una prospettiva di dialogo con il territorio e di reinserimento delle persone detenute: una esperienza che va preservata, valorizzata e proposta quale modello positivo.

Le molteplici attività nell'ambito lavorativo portate avanti nell'Istituto con il fondamentale contributo delle tre cooperative sociali Giotto, AltraCittà e WorkCrossing, pienamente inserite nel circuito produttivo e di mercato, sono senza dubbio un modello cui l'Amministrazione penitenziaria guarda con attenzione. Significativi i numeri: 135 le persone detenute impiegate dalle cooperative all'interno della Casa di reclusione a cui vanno aggiunte 15 persone che lavorano fuori dall'Istituto, in lavoro esterno, ex articolo



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

21 o.p., o in semilibertà<sup>1</sup>. Sul conto corrente del carcere le cooperative, complessivamente, versano in un anno oltre un milione di euro di stipendi.

Significativa è anche la qualità del lavoro realizzato: i call center e i servizi informativi per conto della Asl 6 di Padova, della Asl 3 di Venezia, di Infocert, di Illumia e delle Acli; nel settore del food, la pasticceria, la gelateria, la cioccolateria e il catering; le lavorazioni e gli assemblaggi di valige, di tacchi per l'alta moda, di accessori per auto e moto, di sistemi di fissaggio, di materiale cartaceo e plastico, di prodotti alimentari<sup>2</sup>; l'attività di digitalizzazione di documenti storici e di documenti amministrativi; il laboratorio di legatoria e cartotecnica.

Altrettanto rilevanti sono le iniziative nell'ambito culturale con la redazione di *Ristretti orizzonti*, che quotidianamente, oltre il ben noto lavoro di selezione della stampa, porta avanti un lavoro di riflessione sul tema della privazione della libertà, in un confronto continuo con la società esterna. Un impegno che coinvolge in prima persona le persone detenute in una prospettiva di responsabilizzazione volta a ricucire quella ferita inferta alla società con il proprio reato. Gli incontri con personalità del mondo giuridico, della cultura, del giornalismo, del mondo accademico, della società civile, delle Istituzioni e della stessa Amministrazione penitenziaria sono un momento importante di tale attività. Il forte rapporto con il territorio si è tradotto negli anni nei tanti progetti: *La scuola incontra il carcere*, *Le parole per dirlo*, le attività della biblioteca, il *TeatroCarcere*, lo *Sportello giuridico e segretariato sociale*, la squadra di calcio *Pallalpie* (l'unica squadra di calcio a livello nazionale formata da persone detenute e regolarmente iscritta a un campionato di calcio Figc), il *Gruppo R. uomini maltrattanti* e altre ancora. Una pluralità di attività culturali, sociali, sportive e lavorative, frutto della collaborazione tra Amministrazione, penitenziaria, Istituzioni pubbliche e realtà del Terzo settore, che hanno fatto del carcere di Padova un luogo di reinserimento sociale e lavorativo, nello spirito dell'articolo 27 della Costituzione.

2

---

---

<sup>1</sup> Le persone svolgono attività lavorative nell'ambito dei servizi ambientali, del mantenimento del verde, della ristorazione e del catering, dei servizi di call center e amministrativi, di gestione e riordino di archivi e biblioteche, di legatoria e cartotecnica.

<sup>2</sup> Tra le ditte per le quali lavorano nell'Istituto ci sono la valigeria Roncato, il tacchificio Del Brenta, il gruppo Polplastic, la Fisher Italia.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

Naturalmente, sono note al Garante nazionale anche alcune vicende che hanno portato nel passato recente a inchieste giudiziarie riguardanti in particolare alcuni operatori della Polizia penitenziaria, con esiti anche problematici, ma che hanno dato l'occasione all'Autorità giudiziaria di guardare con occhio attento a tutte le attività svolte nell'Istituto e a coloro che le conducevano, sempre, in questo, caso con il risultato di non riscontrare alcuna irregolarità.

La delegazione del Garante nazionale ha avuto modo di discutere con il Direttore, Claudio Mazzeo, il Comandante e la Vicecomandante di Reparto, rispettivamente Carlo Torres e Maria Grazia Grassi, con la Responsabile dell'Area educativa, Lorena Orazi, e diversi funzionari giuridico-pedagogici. In tutti gli incontri sono stati comunemente ribaditi alcuni principi essenziali per il consolidamento di una collaborazione tra i diversi 'attori' che operano nell'Istituto, nel quadro di un'esecuzione penale pienamente ed effettivamente rispondente alla sua configurazione costituzionale.

Al centro del confronto, tre situazioni che richiedevano chiarimenti.

In primo luogo, la necessità che la fondamentale cooperazione tra chi amministra e istituzionalmente opera in un Istituto e chi in esso svolge attività volte a saldare proficuamente il rapporto con la realtà esterna risponda all'esigenza di chiarezza della diversità dei ruoli, nel rispetto reciproco. Tale cooperazione deve basarsi, infatti, da una parte, sul rispetto della responsabilità di chi esercita la propria azione in virtù di un mandato pubblico e, dall'altra, sul riconoscimento di quella complementarità essenziale che l'azione di organizzazioni, cooperative, enti esterni costituisce. Non un apporto subalterno, quest'ultimo, né di minore rilevanza.

A tale proposito, il Garante nazionale rileva come tale indispensabile collaborazione debba ritrovare nell'Istituto di Padova quell'equilibrio e quella forza che nel corso degli anni lo hanno reso un 'Istituto pilota', noto in ambito nazionale e internazionale. La volontà del Legislatore di coinvolgere direttamente e a pieno titolo la società esterna nell'attività trattamentale è, del resto, evidente nell'articolo 17 o.p. che prevede che «la finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando e organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa». Non si tratta quindi di soggetti la cui azione è tollerata, ma al contrario di attori la cui presenza deve essere



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

«sollecitata», evidentemente ritenendoli centrali nell'opera di reinserimento delle persone condannate.

Tuttavia, recenti episodi e talune affermazioni anche nella loro formulazione linguistica in documenti scritti, fanno trasparire che tale cooperazione non sia la cifra che caratterizza l'attuale vita all'interno dell'Istituto e che sia necessario un rafforzamento nell'azione di direzione verso tale obiettivo. Il rischio di una frattura tra i diversi soggetti che agiscono nell'Istituto è stato, infatti, riscontrato nel corso della visita. Un rischio che non potrebbe che danneggiare tutti, a cominciare dalle persone detenute inserite nei programmi culturali, sociali e lavorativi.

Colpisce, a tale proposito, l'affermazione contenuta in una missiva della Vicecomandante, indirizzata alla Presidente della cooperativa AltraCittà che esprime una visione distorta dei rapporti tra Amministrazione penitenziaria e Terzo settore, definendo l'attività dei cosiddetti *volontari* (termine usato anche per indicare responsabili di attività imprenditoriali che operano nell'Istituto) come «attività comunque ancillare»<sup>3</sup>. Una definizione che non riconosce il ruolo che la società esterna, anche nelle sue espressioni dell'associazionismo e dell'imprenditoria sociale, può in generale svolgere in una prospettiva trattamentale e di reinserimento e che, peraltro, effettivamente svolge nella Casa di reclusione di Padova. Così come colpiscono i toni e le parole usate nella stessa lettera da cui traspare una scarsa considerazione degli operatori del Terzo settore, una volontà di ridimensionamento del loro contributo, di controllo del loro operato definito «al limite della legalità» anche quando si tratta – come nel caso specifico – di una lettera aperta alla più alta Autorità dello Stato e al Papa, scritta da alcune persone detenute e sottoscritta da molte altre (su questi aspetti, si veda l'*Allegato 1*).

Sono segnali di un clima di scarsa serenità nei rapporti tra soggetti istituzionali e non, rapporti che negli anni precedenti erano caratterizzati, al contrario, da uno spirito di forte collaborazione.

Certamente, ogni attività svolta all'interno dell'Istituto va ricondotta sotto il coordinamento e la supervisione della Direzione e della Magistratura di sorveglianza. La condivisione delle finalità e dei metodi è certamente indispensabile. D'altra parte, la

---

<sup>3</sup> Mail inviata alla Presidente di Altracittà in data 5 agosto 2020.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

positività dei progetti fin qui realizzati nell'Istituto di Padova, proprio in forza della collaborazione tra differenti attori nel rispetto della diversità dei ruoli e delle competenze, non necessita di ulteriori specificazioni, essendo a tutti ben nota.

In secondo luogo, nel colloquio con la Direzione il Garante nazionale ha riaffermato la rilevanza e l'autonomia della valutazione del percorso compiuto da una persona detenuta nel corso della sua esecuzione penale. Una valutazione che soltanto chi opera a contatto con la persona può esprimere, avendone riscontrato e sperimentato direttamente la partecipazione al percorso definito, senza essere influenzata da considerazioni esterne, provenienti da altri ambiti di analisi che incideranno solo successivamente per l'adozione di conseguenti decisioni: doverose informazioni, queste, che tuttavia, nel pieno rispetto della distinzione di ruoli, non devono incidere sulle valutazioni interne poiché il rischio di una sovrapposizione e di una confusione di pareri non giova alla costruzione di percorsi di possibile reinserimento.

Tuttavia, dall'esame di alcuni casi specifici è emersa l'attuazione di una prassi ben diversa nell'Istituto di Padova. Dai colloqui con il Direttore, il Comandante e la Vicecomandante e da un incontro con l'area giuridico-pedagogica, è apparso evidente come la valutazione del percorso compiuto da singole persone detenute sia risultata fortemente condizionata da informazioni esterne che in nessun modo dovrebbero influenzare la valutazione del comportamento rispetto al percorso trattamentale. Infatti, sono proprio le valutazioni di chi segue non *la persona del reato* ma *la persona della pena* che servono come elemento per una più ampia valutazione da parte della magistratura. Ogni interferenza di altro tipo non può che inficiare la valutazione del Gruppo di osservazione e trattamento (Got). Altre considerazioni e valutazioni, quantunque necessarie, devono intervenire solo in una fase successiva alla formulazione di tale parere, che coinvolge altri attori, diversi dall'equipe dell'Istituto.

Al contrario, la delegazione del Garante nazionale ha riscontrato che almeno in un caso, in occasione di un incontro pubblico a cui ha partecipato come invitato relatore il Sostituto procuratore antimafia di Reggio Calabria, Stefano Musolino, il Direttore si è espresso molto positivamente nei confronti di una persona detenuta nel circuito di 'Alta sicurezza', attribuendo la mancata concessione di benefici nei suoi confronti allo 'stigma' derivante dal suo cognome e da quanto questo può evocare. Successivamente però risulta che il Got abbia espresso parere negativo alla richiesta di declassificazione



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

avanzata dalla stessa persona, bloccando il prosieguo dell'iter della pratica; il parere porta la firma del Direttore. Alla richiesta di chiarimento, tale inversione di opinione è stata attribuita alle informazioni richieste e fornite dalla Procura distrettuale antimafia. Indipendentemente dalla valutazione di merito circa l'opportunità della declassificazione – che non spetta certo al Garante nazionale esprimere – resta la perplessità sia per la vaghezza ondulatoria decisionale che può essere foriera di sconcerto e incomprendimento, sia per l'inversione dell'iter procedurale: l'Istituto deve formulare *autonomamente* la *propria* valutazione circa la richiesta avanzata; questa sarà accolta o rigettata dalle Autorità competenti sulla base delle informazioni a cui esse possono accedere. Non spetta all'Istituto trarre conclusioni che non gli competono, quasi con un improprio valore preventivo che inficia la genuinità della propria valutazione.

La stessa circolare del Dap sulla procedura di declassificazione per l'eventuale estromissione dal circuito di Alta sicurezza<sup>4</sup> è molto chiara sul punto: che «le singole direzioni penitenziarie, d'ufficio o a richiesta di parte, inoltrino alla direzione generale detenuti e trattamento le proposte di fuoriuscita dal circuito di alta sicurezza, corredate dal parere fornito dal gruppo di osservazione e da tutta la documentazione giudiziaria posseduta, nonché le informazioni all'uopo assunte presso organi investigativi qualificati». E più avanti specifica che «in tali casi è comunque richiesto il parere del Procuratore Distrettuale antimafia competente al fine di acquisire notizie concrete circa l'attualità delle esigenze che rendono opportuna a permanenza nel circuito "alta sicurezza"». Come è evidente, si tratta di due valutazioni diverse e di tappe differenti: la valutazione autonoma del Got circa il comportamento della persona all'interno dell'Istituto, il parere della Procura antimafia relativamente alla sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, l'inoltro della pratica con l'una e l'altro. La sintesi spetta all'Amministrazione centrale.

Invece, nel caso esaminato dal Garante nazionale la logica è stata rovesciata e le informazioni della Procura hanno determinato la valutazione del Got. Un chiaro errore di impostazione che nel caso specifico, ha peraltro prodotto una situazione paradossale: da un lato, la valutazione sfavorevole del Got firmata dal Direttore, dall'altro la proposta della Direzione stessa di coinvolgere questa persona in un progetto di incontri con le

---

<sup>4</sup> Circolare del Dap del 5 maggio 2015.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

scuole della Calabria, quindi proprio in quel territorio alla cui criminalità la persona è stata considerata, da quel parere richiesto, tuttora legata. Una contraddizione evidente (sul caso specifico, si veda l'*Allegato 2*).

Infine, arriviamo al terzo punto del proficuo confronto avuto. Forse quello che desta maggiore sconcerto. Ha riguardato, infatti, il principio per cui non è possibile interferire con attività di supposto controllo in locali affidati a chi nell'Istituto opera produttivamente, con continuità e da molto tempo, senza che tali operazioni prevedano la doverosa informazione degli affidatari dei locali, la loro presenza all'operazione, la regolare autorizzazione della Direzione e la conseguente reportistica. Il rischio, altrimenti, è che ciò possa configurarsi come una sorta di impropria attività di 'perquisizione' non autorizzata né giustificata da una urgenza normativamente prevista, chiaramente esclusa dal nostro ordinamento, preclusa anche al Magistrato, certamente estranea a qualsiasi accordo di affidamento dei locali che comunque per tali operazioni prevede sempre la presenza, peraltro collaborativa, degli affidati.

Un episodio avvenuto recentemente nell'Istituto e portato all'attenzione anche del Garante nazionale – episodio condotto da [omissis], portato a conoscenza del Comandante e successivamente del Direttore, che non risulta formalmente censurato – può essere facilmente letto in questa chiave ed è stato importante acquisire dati in tal senso.

Nella notte tra il 15 e il 16 ottobre, infatti, è stata effettuata da alcuni operatori della Polizia penitenziaria, sotto la guida della Vicecomandante, una 'ispezione' dei locali della pasticceria "Giotto-WorkCrossing", senza preavviso e senza notifica ai responsabili dei locali stessi. Anche senza successiva immediata informazione, giacché l'episodio è emerso solo perché i lavoratori hanno trovato, il mattino seguente, gli oggetti spostati, il materiale rovesciato, gli abiti da lavoro lasciati alla rinfusa. Il controllo effettuato ha riguardato oltretutto materiale alimentare da trattare con le indispensabili accortezze di carattere igienico-sanitario – e si vuole qui tralasciare l'inaccettabilità di tale azione in periodo di emergenza sanitaria all'interno di locali che richiedono una rafforzata attenzione igienica.

Come già detto, intenzione della delegazione del Garante nazionale era anche acquisire documentazione relativamente a questo episodio, non potendo credere che in un'istituzione dello Stato potesse avvenire un'operazione così delicata senza le dovute



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

autorizzazioni e le conseguenti Relazioni circa l'esito. Invece, di tale controllo, non vi è alcuna traccia documentale: né una disposizione, né un rapporto successivo. Gli unici riferimenti scritti sono le due risposte del Direttore ai responsabili delle Cooperative che operano e i cui locali sono stati interessati da tale controllo<sup>5</sup>, redatte sulla base di un 'appunto' della Vicecomandante che ha effettuato l'ispezione, consegnato al Garante nazionale, dopo insistenza, come 'Relazione': non ha data, non ha protocollo.

Il Garante nazionale ha espresso preoccupazione e sconcerto per l'episodio, anche in un colloquio con la Presidente del Tribunale di sorveglianza, anche perché le motivazioni addotte negli incontri con i responsabili dell'Istituto sono risultate contraddittorie nelle versioni (si veda l'*Allegato 3*). La mancanza di una disposizione del Comandante non consente di verificare le motivazioni dell'ispezione stessa e l'assenza di un Rapporto finale non permette di conoscerne l'esito. Oltre al fatto in sé, che appare al di fuori di ogni procedura regolamentare, colpisce che la Cooperativa ne sia venuta a conoscenza solo per caso, per i segni evidenti lasciati da chi aveva effettuato l'ispezione. Ciò nonostante l'articolo 14 della Convenzione tra la Direzione e la Cooperativa lo preveda.

Si tratta di un ulteriore segnale, certamente il più rilevante, di un clima difficile che si sta vivendo all'interno dell'Istituto: un clima di sfiducia, di accentuato controllo, di insofferenza nei confronti della presenza attiva della società civile e imprenditoriale.

Tutto ciò in un Istituto che ha saputo mettere al centro del percorso trattamentale delle persone il lavoro di qualità che si affianca a quello di tipo domestico offerto dall'Amministrazione penitenziaria. Un'attività che potrebbe ampliarsi ulteriormente, ma che proprio per la difficoltà di rapporti e di dialogo con l'Amministrazione non riesce a rispondere pienamente alle offerte: da tempo sono infatti disponibili 50 posti di lavoro nel settore dei call center e dei servizi amministrativi, che non si riescono a occupare perché all'interno dell'Istituto non sono state individuate persone idonee a svolgere queste attività ed è mancata la volontà di aprire ad altri Istituti attraverso un interpello, tale possibilità.

In questo contesto difficile, colpisce la disponibilità in Istituto di operatori di qualità a ogni livello professionale. Ma altrettanto colpisce che i Consigli di disciplina siano

---

<sup>5</sup> Lettera al responsabile della Cooperativa Giotto del 11 novembre 2020 e lettera al responsabile della Cooperativa WorkCrossing del 12 novembre 2020.





*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone private della libertà personale*

Presidente

presieduti unicamente dal Vicedirettore, distaccato per quattro giorni a settimana alla vicina Casa circondariale e con ulteriore incarico all'Istituto di Pordenone: nell'unico giorno in cui è presente in Istituto svolge questo delicato compito, inevitabilmente senza conoscere persone e situazioni, dato l'impegno esterno a cui è chiamato. Anche questo pone interrogativi circa l'effettività dell'attenzione verso le persone detenute coinvolte e sulla possibilità di favorire o consolidare un clima costruttivo.

Il Garante nazionale auspica che il confronto avuto con la Direzione e con il Comando possa portare a un ritorno di quello spirito di cooperazione tra Amministrazione penitenziaria e società esterna, fondata sul rispetto dei diversi ruoli, in un rapporto paritario e costruttivo che coinvolge il Provveditorato e la Magistratura di sorveglianza e che trova fondamento nella prospettiva di una pena costituzionalmente definita.

Mauro Palma

Roma, 11 gennaio 2021

9

---