



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

Il Presidente

Al Signor Ministro della Giustizia

In considerazione della propria funzione istituzionale, nonché del proprio coinvolgimento nella fase di definizione dei decreti legislativi di revisione dell'ordinamento penitenziario, il Garante nazionale quale Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e le pene o i trattamenti crudeli, inumani o degradanti ritiene necessario rappresentare al Ministro della giustizia il proprio punto di vista sul parere del Senato sullo schema di decreto legislativo del Governo emanato in attuazione della legge delega n.103 del 2017.

Il Garante nazionale ritiene purtroppo che il parere del Senato si inserisca nel lungo percorso legislativo di riforma dell'ordinamento penitenziario con il tenore di una battuta d'arresto se non proprio di un passo indietro.

Lungo è stato, infatti, il percorso di discussione delle proposte, a partire dagli Stati generali sull'esecuzione penale, alla successiva nomina di apposite Commissioni per redigere il testo, fino al parere espresso dal Garante nazionale e all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri. Molte, quindi, sono state le occasioni per intervenire durante tale percorso; molte sono state altresì le riflessioni sviluppate ed espresse da diversi Organi consultivi e dal Garante stesso sulle perplessità che taluni avanzavano. Il Garante nazionale ritiene che le decisioni prese e riportate nel testo del decreto che il Consiglio dei ministri ha inviato in consultazione al Parlamento siano sempre state all'interno della delega ricevuta e rispondenti alla doppia necessità di non concedere nulla al rischio di minore sicurezza e al contempo di avere una esecuzione penale pienamente in linea con la Costituzione.

Le condizioni alle quali la Commissione giustizia del Senato subordina la non ostatività al decreto colpiscono, quindi, perché, al di là della volontà, finiscono col proporre di fatto l'annullamento di alcuni punti essenziali. Minano, infatti, l'impianto complessivo della riforma del sistema delle preclusioni e degli automatismi all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative, che era stato delineato in attuazione dei criteri dettati dalla legge delega (in particolare, le lettere e) e b) del comma 85 dell'articolo 1). L'attacco integrale alla modifica del sistema delle ostatività sembra costituire il contenuto essenziale del parere: pochi altri punti dello schema del decreto, di non particolare rilievo, costituiscono oggetto di mere osservazioni rimesse alla valutazione del Governo.

Due elementi destano serio disappunto e un certo stupore nel Garante Nazionale: il primo è l'idea di totale sfiducia nella funzione del giudice che permea chiaramente tutta la critica alla



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

riforma degli automatismi preclusivi ai benefici intramurari e alle misure alternative al carcere; il secondo è la sconfessione dei criteri dettati sul punto dalla legge delega che regge tutti gli argomenti articolati al proposito, come in una sorta di ripensamento rispetto a un provvedimento – la legge 103 del 2017 - votato e approvato dal Senato stesso.

Il primo elemento emerge con evidenza dal fatto che il parere espresso dalla Commissione giustizia del Senato sembra trattare tutta la revisione dei limiti ostativi alla concessione di benefici o di misure alternative come se questa realizzasse un'altra forma di automatismo, cioè una sorta di automatica concessione di quei benefici e di quelle misure. Essa consiste invece, nell'assegnazione – o, meglio, nella restituzione – al Giudice della valutazione e della decisione, caso per caso, dei presupposti che consentono l'ammissione del singolo soggetto a quei benefici e a quelle misure. L'impostazione del parere, vista da un'altra e connessa prospettiva, rischia di apparire come una sostanziale sfiducia nella funzione del giudicare, tale da imporre di procurare al Giudice la 'protezione' di automatismi per impedirgli di commettere errori.

A questo proposito pare opportuno precisare, a titolo di significativo esempio, che le fattispecie sottratte al regime delle preclusioni assolute previsto al comma 1 dell'articolo 4 bis o.p. (articolo 7 dello schema di decreto), non vengono lasciate alla disciplina ordinaria, ma rimangono nel corpo della stessa norma, al comma 1-ter, così da destinarle, come indicato nella Relazione Illustrativa dello schema del decreto, *a un regime di particolare cautela fondato non su rigidi automatismi, ma su vagli più penetranti della magistratura, tesi a verificare, anche con l'obbligatorio ausilio delle forze dell'ordine, che non vi siano «elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva».*

Di conseguenza, e a maggior ragione, le possibilità maggiori di ammissione al lavoro all'esterno, ai permessi premio, alla semilibertà, all'affidamento terapeutico introdotto con il nuovo articolo 47 septies o.p. (articolo 14 dello schema), non determinano l'automatica concessione di questi istituti ai condannati per i delitti previsti, secondo lo schema di decreto, dal comma 1 ter dell'articolo 4 bis, bensì solo l'esclusione che sia precluso al Giudice il potere di valutare la sussistenza dei presupposti che ne consentono la concessione, in considerazione primaria delle esigenze di tutela della collettività.

La rischiosa lettura del parere del Senato in termini di diffidenza verso l'esercizio della giurisdizione e l'azione della magistratura, sembra trovare purtroppo supporto nella volontà dichiarata di mantenere intatto l'attuale regime delle preclusioni: ne emerge non solo una sostanziale incomprensibilità, ma anche la sua incompatibilità con il valore costituzionale del potere giudiziario.

Quanto al secondo elemento, desta sincera sorpresa la contrarietà della Commissione giustizia del Senato alle disposizioni che modificano il regime delle preclusioni in attuazione di uno specifico criterio dettato dalla legge delega. A tale riguardo va innanzitutto rilevato che la mancanza di conformità alla legge delega deve essere valutata non soltanto *in eccesso* ma anche in difetto e molte delle condizioni dettate dal parere approvato dal Senato integrano



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

esattamente quest'ultimo difetto, giacché la loro realizzazione determina che non sia data completa ed esaustiva attuazione ai criteri di riforma dell'ordinamento penitenziario prescritti dalla delega.

L'impianto risultante dalle indicazioni della Commissione giustizia del Senato, infatti, determina il sostanziale ripristino della situazione attuale delle ostatività, come peraltro si richiede esplicitamente in più passaggi argomentativi del parere, in totale difformità rispetto alla legge delega.

Per un verso, infatti, si intende reintrodurre nel 1° comma dell'articolo 4 bis o.p., e quindi nel regime delle preclusioni assolute, una serie di fattispecie che lo schema di decreto sposta, come già evidenziato, al comma 1 ter della stessa norma, tornando così ad ampliare il perimetro applicativo degli automatismi che impediscono l'accesso a benefici e misure alternative.

Per altro verso, con le osservazioni cui è subordinato il parere positivo al decreto, si richiede di tornare a estendere a tutti i reati compresi nell'intero disposto dell'articolo 4 bis o.p. i limiti di accesso al lavoro esterno, ai permessi premio, alla semilibertà, all'affidamento terapeutico, alla detenzione domiciliare, alla liberazione condizionale, circoscritti nello schema di decreto legislativo al solo primo comma della norma.

Il risultato è la letterale non attuazione dei criteri della legge delega dettati alle lettere e) e b) del comma 85.

Del resto, che questo possa essere visto come intendimento della Commissione Giustizia del Senato emerge con evidenza testuale dalla proposta di revisione degli articoli 8, 9, 11 e 16 dello schema del decreto che modificano i termini di ammissione al lavoro esterno, ai permessi premio, alla semilibertà e della revoca e possibilità di riammissione alle misure alternative, laddove si afferma che tali modifiche *pur rientrando verosimilmente nelle previsioni di delega, suscitano nel merito perplessità in relazione alla particolare gravità dei delitti considerati, rispetto ai quali parrebbe opportuno il mantenimento del più severo regime attualmente previsto* (allegato 1 e 2 del resoconto sommario n.456 del 7.02.2018 – 2ª Commissione Permanente – pagg.32, 33).

La revisione critica proposta nel parere della Commissione giustizia del Senato tocca, quindi, direttamente ed essenzialmente i principi e i criteri fissati con la legge delega 103 del 2017, finendo col disattendere quanto essa prescrive.

Il parere del Senato si conclude, infine, con alcune osservazioni, anche di natura linguistica, che mettono in dubbio, oltre al resto, il valore delle fonti sovranazionali nella materia del diritto penitenziario: osservazioni che destano stupore poiché, a parere del Garante nazionale, difettano nella conoscenza del patrimonio giuridico convenzionale che regola l'ampia materia dei diritti delle persone private della libertà personale.

Il Garante Nazionale, pertanto, auspica che il Governo, compatibilmente con gli adempimenti procedurali dettati dalla legge delega, voglia licenziare nel più breve tempo possibile il decreto



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

legislativo in una versione che realmente realizzi la riforma del sistema penitenziario così come ampiamente discussa in questi anni, recepita dalle Commissioni istituite a tal fine, e coerente con quanto sollecitato anche dagli Organismi sovranazionali che presiedono al controllo del rispetto dei diritti umani nel nostro Paese.

Roma, 19 febbraio 2018

Per il Collegio del Garante nazionale,  
Il Presidente

Mauro Palma