



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

Presidente

**Audizione alla Camera sullo schema di decreto legislativo per la riforma dell'Ordinamento penitenziario in attuazione della legge delega 103 del 2017 (23 luglio 2018).**

Sen. Andrea Ostellari  
Presidente  
Commissione Giustizia  
Senato della Repubblica

Signor Presidente,

faccio seguito all'Audizione informale tenuta il 17 luglio 2018 e, come promesso al Vice-Presidente sen. Mattia Curcioli che ha presieduto la riunione, formulo alcune osservazioni del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale relative agli Atti del Governo nn. 16, 20 e 29, oggetto dell'Audizione.

Occorre premettere che il Garante nazionale ha già avuto modo di esprimere articolati pareri sugli Schemi di decreto presentati dal Governo in carica nella XVII Legislatura e inviati a suo tempo alle Camere: si tratta di pareri consultivi obbligatori, ai sensi dell'articolo 19 lettera c del Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT). Tali pareri sono stati inseriti nell'insieme di materiali oggetto di analisi della Commissione da Lei presieduta e colgo l'occasione per esprimere apprezzamento per tale inserimento, che peraltro esime dalla definizione più di dettaglio di singoli aspetti, essendo possibile riferirsi a quanto allora espresso.

Atto del Governo n. 16

Il Garante nazionale ritiene doveroso osservare che l'articolato di cui al Capo 1 dell'Atto n. 16 risulta scarsamente congruente con il titolo dell'Atto stesso giacché nulla è contenuto nel Capo stesso che riguardi modifiche della "vita detentiva". Infatti, l'*articolo 1* tratta soltanto di aspetti di tipo strutturale e architettonico – largamente condivisibili – che costituiscono certamente le pre-condizioni per il positivo svolgersi della vita detentiva, ma non toccano minimamente gli aspetti di contenuto della vita stessa.

In realtà, quanto contenuto nell'*articolo 1* era previsto a completamento di aspetti affrontati nel decreto che la Commissione Giustizia del Senato ha avuto modo di esaminare in precedenza e rispetto al quale ha già espresso parere negativo. Quell'articolato conteneva al Capo VI elementi relativi alla tutela dei diritti, all'accoglienza e alla dislocazione nei diversi Istituti e sezioni ai colloqui, al mantenimento delle relazioni affettive e familiari, al trattamento penitenziario, alla procedura disciplinare e alle relative sanzioni, alla procedura di dimissione. Non erano stati inseriti gli elementi relativi agli ambienti e, più in generale, agli spazi da prevedere negli Istituti perché lo Schema di decreto era stato definito prima dell'approvazione della Legge di bilancio



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

Presidente

per il 2018 e tali aspetti avrebbero comportato oneri finanziari. Per questo tutta la materia riguardante ambienti e spazi era stata inserita nel decreto ora in esame. Privato, quindi, di tale riferimento, l'*articolo 1* del Capo I dell'Atto n. 16 manca di un contesto che ne qualifichi la consistenza.

Il Garante nazionale ha in più sedi espresso la propria opinione circa la rilevanza degli elementi che configurano gli spazi per la detenzione, essendo lo 'spazio' un elemento che definisce e al contempo conferma il profilo dell'esecuzione penale che si vuole realizzare. Proprio per questo ritiene importante esprimere il proprio positivo parere su quanto previsto dall'articolo in esame. Non può comunque non rilevare che esso costituisce un solo aspetto del più complessivo tema che riguarda quale idea di detenzione si voglia concretamente realizzare e come essa si realizzi in una quotidianità che coniughi le esigenze di sicurezza con lo svolgersi positivo della vita ristretta in tutti i suoi molteplici aspetti. Ricorda in proposito che il principio fondamentale n. 5 posto, tra altri, in premessa delle *Regole penitenziarie europee*, adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (Raccomandazione Rec(2006)2) indica che «La vita detentiva deve essere il più simile possibile agli aspetti positivi della vita all'esterno del carcere».

Relativamente al Capo II (*Disposizioni in tema di lavoro penitenziario*), occorre premettere che il riferimento circa la qualità e l'utilità effettiva del lavoro da svolgere in carcere è data dalla possibilità concreta di ottenere qualificazioni professionali e di realizzare esperienze che siano realmente spendibili all'esterno del carcere stesso, dando così alla persona che ha commesso un reato la possibilità di reinserimento in condizioni materiali e di solidità sociale diverse e superiori a quelle che l'hanno caratterizzata prima del suo ingresso nella struttura detentiva.

Il lavoro non può né essere funzionale alla mera necessità di tenere occupata la persona durante la sua detenzione, né essere visto come esperienza del tutto esterna alle sue competenze professionali pregresse o a percorsi formativi che realmente guardino all'esterno. Per questo, accanto al lavoro interno, inteso come necessario contributo alla realizzazione della vita collettiva (lavorazioni per la manutenzione e simili), deve essere dato valore al lavoro svolto in forme cooperative allorché queste configurino la possibilità di accedere a qualificazioni certificabili che potranno poi aiutare a realizzare una vita esterna più autonoma e, come tale, meno esposta a rischi di recidivare il reato. La possibilità che l'Amministrazione stessa si configuri come 'imprenditore' sembra invece di difficile realizzazione, anche in considerazione della farraginosità burocratica che l'Amministrazione porta inevitabilmente con sé.

Da qui la necessità di potenziare tutte e tre le forme di lavoro remunerato che si possono (e devono) realizzare all'interno del circuito detentivo: le lavorazioni interne di manutenzione e simili, il lavoro cooperativo, il lavoro proposto da aziende esterne anche attraverso la mediazione dell'Amministrazione per il reperimento di imprese disposte a investire in tal senso e per la facilitazione dell'effettivo svolgersi dell'attività lavorativa. Va altresì osservato che le



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

Presidente

persone detenute che lavorano per le cooperative o altre imprese esterne acquisiscono una qualificazione specifica e una cultura del lavoro spendibili nel mondo esterno nell'ultima parte della pena e a fine pena. Lo stesso non si può dire delle persone detenute alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, tranne forse sporadici casi.

Per quanto attiene alla previsione di lavoro di pubblica utilità, occorre ricordare la necessità di alcune cautele anche in considerazione del fatto che mai una decisione di adesione può dirsi «pienamente volontaria» quando assunta nel contesto di privazione della libertà personale, soprattutto quando a tale scelta è connessa la possibilità di riduzione della segregazione – per una giornata, per un periodo – per la persona ristretta che effettua la scelta.

Pur con tali premesse, il Garante nazionale esprime una generale positiva valutazione delle previsioni espresse nel Capo II dell'Atto n. 16. Cionondimeno formula le osservazioni qui di seguito indicate:

Si concorda con la ridefinizione della Commissione di cui al *comma 4 e successivi*, ma si sottolinea la necessità che nei criteri per l'assegnazione debba essere resa esplicita la volontà di dare effettiva parità di opportunità alle donne inserite in sezioni di Istituti a prevalenza maschile. Tale richiesta è rafforzata dalle evidenze riscontrate dal Garante nazionale nel corso delle visite effettuate ai vari Istituti, ove ha più volte rilevato come le opportunità lavorative fossero a svantaggio delle donne ristrette sia in *qualità* (tipologia dei lavori proposti) sia in *quantità* (effettive opportunità di lavoro). Si sottolinea inoltre la necessità di favorire le opportunità lavorative per coloro che scontano lunghe pene o l'ergastolo.

Circa alcuni aspetti specifici dell'*articolo 2, punto 1, lett. a)*:

comma 7: le ragioni di sicurezza che possono determinare la deroga da parte del direttore ai criteri di assegnazione (*comma 5*) dovrebbero essere esplicitate ai superiori organi dell'Amministrazione, per la necessaria verifica anche al fine di prevenire reclami fondati su presunta discriminazione;

comma 11: sarebbe bene chiarire come possano essere destinati/utilizzati i proventi di tali attività.

Relativamente all'*articolo 2, punto 1, lett. c)*:

Il mutamento del "sinallagma" lavoro-retribuzione in lavoro-riduzione attraverso la liberazione anticipata è condivisibile. Si concorda con quanto espresso nel *punto 2 ultimo periodo*, circa la necessità che il lavoro di pubblica utilità quando esercitato all'interno degli Istituti non abbia a oggetto lo svolgimento o la gestione di servizi dell'Istituto. Occorrerebbe aggiungere che tali lavori non devono essere finalizzati ad assicurare i minimi standard internazionalmente riconosciuti al fine di rendere accettabili le condizioni di detenzione: è compito infatti



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

Presidente

dell'Amministrazione assicurare tali standard e provvedere alla realizzazione delle conseguenti opere utilizzando, laddove possibile, il lavoro retribuito interno, per esempio ai fini manutentivi. Non sarebbe accettabile, a parere del Garante, trasferire tali compiti essenziali della gestione dignitosa della pena da attività che rispondono a obblighi dell'Amministrazione e che prevedono remunerazione ad attività che prevedono invece la partecipazione volontaria e retribuita solamente con la riduzione della pena.

Quanto al *punto 7*, si concorda con la priorità accordata ai progetti di pubblica utilità finanziati dalla Cassa delle Ammende relativi al reinserimento positivo delle persone detenute e alla giustizia ripartiva, così come espresso dal riferimento alle lettere a) e d) del DPCM 10 aprile 2017 n. 102. A tal fine occorrerà stabilire in sede applicativa l'effettiva promozione di tali progetti da parte della Cassa delle Ammende.

Relativamente all'*articolo 2, comma 1, lett. f)*, il Garante nazionale prende atto della modifica della definizione delle remunerazioni da «non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi» (nella legge attuale) a «pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi» (nel decreto proposto). Accoglie la proposta solo per motivi di efficienza e di riduzione burocratica di un processo decisionale finora inesistente.

Atto del Governo n. 22

Come è noto, il sistema di esecuzione penale minorile è in attesa di un proprio coerente ordinamento penitenziario sin dall'approvazione della Legge 26 luglio 1975 n. 354. Ancor più dopo l'approvazione del Codice di procedura penale minorile del 1988 e dopo i mutamenti relativi alla costituzione del nuovo Dipartimento di Giustizia minorile e di Comunità del 2015.

Ciò determina il positivo accoglimento della proposta contenuta nell'Atto in esame, volta a dare una prima e significativa strutturazione al contesto dell'esecuzione penale minorile; un contesto che tenga presente le esigenze del minore e dei giovani adulti che in tale ambito scontano la propria sanzione penale.

Appare necessario comunque tenere presente la molteplicità dei soggetti a cui ci si rivolge: coloro che sono effettivamente minori, coloro che, giudicati all'interno del sistema minorile (data l'età del compimento del reato), hanno iniziato l'esecuzione della sanzione da minori e proseguono nel sistema fino al 25mo anno e coloro che, giudicati anch'essi all'interno del sistema minorile, sono poi usciti e tornano da giovani adulti (a volte con età prossima ai venticinque anni) per l'esecuzione della pena relativa al reato 'di un tempo'.

Il Garante nazionale ritiene che relativamente a questi ultimi – cioè coloro che rientrano nel sistema minorile dalla libertà, che hanno età superiore ai diciotto anni e spesso prossima ai venticinque e che a volte rientrano dopo aver costituito una famiglia – debba essere sviluppata



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

Presidente

una riflessione perché la loro collocazione negli Istituti minorili è piuttosto incongrua e scarsamente rispondente alle esigenze effettive del loro trattamento rieducativo. Diversa la situazione per gli altri due gruppi (minori e giovani adulti che proseguono l'esecuzione penale avviata in età minore); per essi, tuttavia, va progettata una diversa articolazione di programmi e collocazioni all'interno del singolo Istituto minorile.

Al di là di questa premessa, l'articolato proposto nell'Atto di Governo n. 22 è condiviso dal Garante nazionale sia nelle finalità esplicite, sia nell'impianto e nell'articolato proposto.

Tuttavia, nonostante l'*articolo 1 del Capo I* indichi che per quanto non previsto nel decreto si fa riferimento *inter alia* alle previsioni della legge 26 luglio 1975 n. 354 e successive modificazioni, il Garante ritiene che vada introdotto un articolo, che definisca le autorità che hanno accesso ai luoghi dove i minori sono privati della libertà e che, in via generale, preveda l'accesso dei Garanti territoriali con possibilità di colloquio con i ristretti, non computabile ai fini dell'articolo 19 di questo decreto o comunque dell'articolo 18 o.p. Sembra inoltre opportuno recepire all'interno di questo nuovo ordinamento quanto previsto dall'art.7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n.146 convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10 nonché dagli articoli 1, 3, 4 e dal 17 al 23 del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) relativamente ai poteri del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. In tale contesto va recepita anche l'immunità per l'esercizio delle proprie funzioni prevista dall'articolo 35 del citato OPCAT.

Per i rimanenti articoli si fa riferimento a quanto già espresso in sede di parere formulato il 20 novembre 2017 – parere incluso nella documentazione a disposizione della Commissione Giustizia del Senato relativamente all'Atto in esame.

Il Garante nazionale esprime però perplessità relativamente all'estensione all'esecuzione penale per i minorenni del sistema delle ostatività dell'articolo 4-bis, commi 1 e 1-bis o.p., che non compariva nel testo inizialmente sottoposto al parere del Garante (il già citato parere espresso nel novembre 2017) ove si prevedeva che le misure alternative potessero essere concesse dal magistrato qualunque fosse il titolo di reato. A tal proposito si osserva che, mentre una parziale ostatività viene mantenuta nella legge di delega per l'accesso ai benefici per gli adulti, la lettera p) punto 6) del comma 85 della legge stessa, che tratta specificamente dell'accesso dei minori ai benefici penitenziari, prevede l'assoluta esclusione di automatismi, senza eccezioni (cfr. Relazione illustrativa che rende, secondo il Garante nazionale, anche la motivazione ideale palesemente contraddetta da tale previsione ostativa). Ritiene, quindi, il Garante nazionale che la previsione dell'*articolo 2 comma 3* possa essere facilmente letta come contraria alla delega.

Si confermano inoltre le perplessità già espresse circa la previsione di collocamento in comunità pubbliche o del privato sociale che ospitino solo minorenni sottoposti a procedimento penale



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

Presidente

ovvero in esecuzione di pena (*articolo 2, comma 8, ultima riga*). La pluralità di tipologie all'interno di una comunità chiusa è un valore che evita l'istituzionalizzazione, favorisce la circolazione di esperienze e competenze diverse e, come tale, andrebbe preservata.

Relativamente all'*articolo 23, comma 3*, relativo ai trasferimenti, il Garante osserva che la norma non recepisce quanto previsto dalla Regola penitenziaria europea 17.2 e dal relativo Commento che è parte integrante della stessa Raccomandazione Rec(2006)2 circa l'informazione al soggetto da trasferire – spesso non più minorenni – e l'acquisizione della sua opinione. Sarebbe importante sanare tale carenza, anche in considerazione del fatto che tale previsione è stata inserita nella Direttiva ministeriale del 2 maggio 2016 sulla prevenzione del rischio suicidario.

Atto del Governo n. 29

Il Garante nazionale conferma la positiva valutazione già espressa a suo tempo sul provvedimento (il parere espresso il 20 novembre 2017 è stato inserito nella documentazione fornita alla Commissione relativamente all'Atto n. 29). In particolare, ribadisce il giudizio positivo sulla previsione di un ambito normativo autonomo senza dirette intersezioni con i codici penali. Inoltre, il Garante nazionale condivide quanto fissato *dall'articolo 1, comma 2* che esclude ogni funzionalità dell'adesione a programmi di giustizia riparativa e la non equiparazione a istituti sanzionatori.

Osserva che l'ultima stesura del decreto ha recepito, in parte, le osservazioni allora formulate dal Garante nazionale sull'inutilizzabilità processuale delle dichiarazioni rese nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa. La norma, tuttavia, (*articolo 2, comma 3*) contiene ancora il limite del riferimento al «fatto per cui si procede» che lascerebbe aperta la possibilità di utilizzare le dichiarazioni in altri procedimenti penali per altri fatti. Ne consegue che a tutela della distinzione ontologica e finalista dei percorsi di giustizia riparativa, oltre che della loro praticabilità, sarebbe necessario stabilire il divieto assoluto di utilizzazione processuale delle dichiarazioni che si rendono nell'ambito di tali programmi: il riferimento del divieto al procedimento penale in genere è sicuramente la soluzione tecnicamente migliore e auspicabile.

Nel formulare le osservazioni sopra espresse, il Garante nazionale ribadisce la propria disponibilità a ogni approfondimento o chiarimento che la Commissione da Lei presieduta, Signor Presidente, possa ritenere utile.

Colgo l'occasione per formularLe i cordiali saluti miei e delle Colleghe componenti il Collegio del Garante nazionale.

Roma, 23 luglio 2018

Mauro Palma