



*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 103/2017 (25 gennaio 2018).

Come è noto, l'Italia ha risposto alla censura formulata dalla Corte di Strasburgo relativa alla violazione dell'articolo 3 della Cedu (*divieto di trattamenti o pene inumane o degradanti*) per il sovraffollamento carcerario e per la mancanza di un rimedio effettivo interno che evitasse l'automatico ricorso alla Corte stessa, con una serie di provvedimenti, a partire dal 2013.

La risposta italiana ha riguardato molti aspetti, relativi in particolare: a) all'inserimento nell'ordinamento del reclamo giurisdizionale (art. 35-bis o.p.) e di rimedi risarcitori (art. 35-ter o.p.); b) alla previsione di forme di più ampio accesso alle misure alternative; c) alla definizione di maggiori vincoli alla custodia cautelare in carcere; d) all'utilizzo delle risorse finanziarie per strutture edilizie da aggiungere a Istituti esistenti; e) alla previsione del *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale* (come richiesto peraltro dalla ratificazione di un relativo Protocollo delle Nazioni Unite); f) all'adozione di una misura temporanea di "alleggerimento" con aumento per un quinquennio dei giorni di liberazione anticipata. Le misure sono state apprezzate dalla Corte che ha dismissed i casi pendenti.

Superata questa fase, sono sorte le esigenze sia di portare a sistema le misure, sia di ripensare nel complesso l'esecuzione penale e, in particolare, quella detentiva eseguita in carcere. Gli *Stati generali dell'esecuzione penale* (2015-2016) sono stati l'occasione di una riflessione culturale ampia, la legge delega 23 giugno 2017 n.103 (art. 1 co. 85) è stata il veicolo per l'introduzione del ripensamento di alcuni aspetti dell'ordinamento penitenziario a 42 anni dalla sua approvazione; il primo decreto approvato dal Consiglio dei ministri e ora sottoposto al parere parlamentare è il primo momento attuativo di questo percorso.

Tuttavia, la situazione, seppure migliorata, ha presentato e presenta alcuni aspetti su cui costruire cultura condivisa, interventi, provvedimenti a medio termine:

- il primo riguarda la sostanziale unicità del carcere come unica pena detentiva, nonostante la Costituzione parli di "pene" al plurale, con scarsa sperimentazione di *pene* (non mere misure) alternative; la pena carceraria è una sanzione spesso ininfluenza per reati "seriali" o comunque connessi a problemi comportamentali (l'uso di sostanze stupefacenti, per esempio) o alla forte minorità sociale (la composizione sociale della popolazione detenuta è in tal senso allarmante);
- il secondo riguarda la necessità di accentuare per l'esecuzione penale la connotazione di "percorso" controllato e orientato verso il ritorno alla società e in tal senso declinare le *misure* alternative configurandole non come mere diminuzioni dell'afflizione, ma come tappe di tale percorso. I numeri alti della recidiva (anche a fronte della spesa per la detenzione)



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

Presidente

danno conto dell'improduttività dell'attuale sistema tuttora molto chiuso; l'abbassamento consistente della recidiva nei casi di persone che giungono alla libertà dopo un percorso di misure alternative è molto consistente;

- il terzo, connesso al precedente, riguarda il superamento degli automatismi, siano essi preclusivi che concessivi: i primi, in particolare, danno rigidità alla pena, diminuiscono la possibile valutazione da parte del magistrato di sorveglianza del percorso compiuto dal detenuto (soprattutto laddove assumono la forma di "ostatività") e restituiscono alla società soggetti mai sperimentati nell'assunzione di proprie responsabilità, in ciò diminuendo anche la sicurezza esterna;
- il quarto riguarda l'assoluta garanzia di una esecuzione rispettosa della dignità delle persone anche negli aspetti materiali (spazio, accesso all'aria, luce naturale sufficiente degli ambienti ecc): se è vero che si è superata la fase del forte rischio di nuova condanna dalla Corte di Strasburgo è altrettanto vero che a fronte di circa 58.000 detenuti, gli attuali posti disponibili in base ai parametri italiani sono 50.000 e di questi circa 4000 sono mediamente non fruibili per lavori vari (inoltre la differenziazione dei circuiti detentivi in base alla classificazione dei detenuti non rendono i detenuti allocabili omogeneamente in tutte le camere detentive);
- il quinto – non meno importante degli altri – è la necessità che pene e misure alternative siano effettivamente connotate dall'aspetto sanzionatorio al fine di costruire una conoscenza esterna che non le percepisca come rinuncia statutale al dovere di sanzionare per prevenire e rieducare.

La scommessa è che il decreto, introducendo una importante revisione dell'ordinamento reindirizzi l'esecuzione penale verso la soluzione di questi nodi, al fine di ridare significato efficace alle risposte alla commissione di un reato.

Da questi principi e obiettivi muova la premessa: il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale esprime il proprio parere positivo alle soluzioni individuate entro il perimetro della legge di delega. Gli aspetti che, in dettaglio, vengono qui di seguito evidenziati non intendono rimettere in discussione la legge e il suo contenuto di riforma, bensì evidenziare la rispondenza di quanto si intende decretare e i principi riformatori approvati dal Parlamento.

Che cosa abbiamo apprezzato:

Il rilievo dato ai diritti fondamentali della persona, a cominciare da quello alla salute che, con le modifiche introdotte, trova un concreto e specifico riconoscimento.

Diritto alla salute

Si comprendono in questo punto:



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

Presidente

1. L'equiparazione tra grave infermità fisica e grave infermità psichica ai fini della possibilità di rinvio o sospensione della pena e dell'ammissione a misure cautelari che consentono una migliore assistenza sanitaria come la detenzione domiciliare (47 ter o.p. comma 1 ter)
2. La parificazione tra obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali e uniformi di assistenza del servizio sanitario in carcere con quello nazionale: continuità terapeutica in caso di trasferimento in altro istituto, tempestività delle prestazioni, visita quotidiana degli ammalati e di chi ne fa richiesta, estensione del campo di intervento del sanitario di fiducia (a spese del detenuto) dalle visite (attualmente previste) ai trattamenti medici, chirurgici, terapeutici. Riscrittura integrale dell'art.11 o.p. intorno al diritto alla salute.
3. L'istituzione di sezioni speciali per detenuti con infermità: riformulazione dell'articolo.65 o.p. con la previsione di sezioni a totale gestione sanitaria, destinate principalmente alla cura, riservate ai casi di patologia psichica sopravvenuta e a quelli di condannati con capacità diminuita per malattia psichica o cronica intossicazione da alcool o sostanze stupefacenti. Oltre a predisporre all'interno degli istituti penitenziari strutture (le sezioni speciali) finalmente adeguate all'assistenza e alla gestione dei casi psichiatrici, questa modifica consente di sollevare le REMS dai rischi di affollamento improprio, determinati dall'idea che possano collocarsi lì tutti coloro che soffrono di disagio psichico, indipendentemente dalla loro posizione giuridica.
4. L'introduzione tra le misure alternative alla detenzione dell'affidamento terapeutico (nuovo 47 septies), finalizzato specificamente al recupero sanitario, oltre che sociale, delle persone che si trovano nelle stesse condizioni che legittimerebbero il rinvio facoltativo della pena e hanno una pena da scontare (anche come residuo) inferiore ai 6 anni (o ai 4 se sono condannati per reati di cui all'art.4bis co.1: si può omettere la citazione...). La priorità data all'applicazione di questa misura rispetto alla sospensione della pena ex Art. 147 o.p. manifesta la prevalenza attribuita con il decreto – in assoluta adesione ai parametri e ai criteri della legge delega – alla tutela del diritto alla salute e, al contempo, al perseguimento dell'obiettivo risocializzante della pena (l'affidamento terapeutico contempla anche le prescrizioni del 47 o.p. in quanto compatibili e si converte nell'affidamento ordinario se le esigenze terapeutiche sono superate prima che sia interamente scontata la pena, anche nel caso in cui il residuo da scontare superi il limite di pena per cui è ammesso l'affidamento in prova).
5. L'esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina (Art.40 comma 2 o.p.), in recepimento della raccomandazione formulata dal Garante già con la prima relazione al Parlamento: evidente la finalità di preservare il rapporto fiduciario della relazione terapeutica tra paziente detenuto e medico del carcere, ritenendola prioritaria rispetto a ogni altro obiettivo.

Tuttavia, il Garante nazionale propone di suggerire al Consiglio dei ministri di apportare due modifiche:



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

Presidente

All'articolo 2, comma 1, lettera a), nel testo dell'art. 11 o.p.:

- al comma 7, prevedere in fine il rispetto del principio di riservatezza dei dati sanitari delle persone detenute,
- al comma 9, prevedere un divieto di trasferimento passivo del detenuto che abbia in corso o in programma accertamenti o interventi presso strutture sanitarie territoriali.

Diritto alla dignità della persona, alla tutela della sua integrità fisica e psichica, al mantenimento degli affetti e dei riferimenti sociali esterni, all'esercizio dei diritti e dei doveri genitoriali:

Si inseriscono in questo ambito:

1. All'ingresso in carcere, nella prima visita medica generale, l'obbligo di annotazione immediata, anche con documentazione fotografica, di segni o indicazioni di eventuali violenze o maltrattamenti e, a parte l'obbligo di referto, la comunicazione immediata al direttore e al magistrato di sorveglianza. (Art.11 comma 7 o.p.)
2. L'estensione a 4 ore al giorno del minimo di tempo di permanenza all'aperto (Art. 10 o.p.)
3. La priorità attribuita all'obiettivo di mantenere e preservare i legami familiari o sociali sia nell'assegnazione a un istituto, sia nei trasferimenti
4. La previsione di permessi di necessità per eventi di particolare rilevanza, non più soltanto per eventi familiari di particolare gravità (luttuosi): Art.30 o.p.
5. L'introduzione negli istituti di mezzi di comunicazione che consentono un contatto migliore con l'esterno e, in particolare, con i familiari: programmi informatici di comunicazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea (Art. 18 o.p.).
6. La predisposizione di asili nido per i figli sotto i tre anni che la madre ha diritto a tenere con sé
7. La previsione del figlio affetto da grave disabilità tra i presupposti per l'ammissione della madre o del padre alla misura alternativa della detenzione domiciliare ordinaria (Art. 47 ter o.p.) o speciale (Art. 47 *quinquies*)

Oltre all'apprezzamento per tutti questi elementi inseriti nel decreto, si propone di suggerire al Consiglio dei ministri:

All'articolo 2, comma 1, lettera c), nel testo dell'art. 65 o.p.:

- qualificare le sezioni per infermi psichici come sezioni "cliniche", invece che "speciali",
- affermare il principio di territorialità dell'assegnazione e della presa in carico da parte del Dipartimento di salute mentale di residenza, domicilio o ultima dimora conosciuta.

La responsabilizzazione del condannato nel percorso risocializzante condotto in carcere, nell'avvio verso il mondo esterno e nell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione.

Rientrano in questo punto:



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

Presidente

1. L'ampliamento dei limiti di pena per l'ammissione alle misure alternative, nella prospettiva di impegnare il più possibile la persona condannata in attività e in obblighi che ricompongano lo strappo sociale determinato dal reato commesso, lo riammettano alla regolarità della vita sociale e lavorativa, con la conseguente riduzione sensibile del rischio di recidiva e, quindi, con l'equivalente aumento della sicurezza della collettività
2. L'ampliamento delle opportunità per gli ergastolani (esclusi i 4bis) di accedere alla semilibertà e, poi, alla liberazione condizionale: ampliamento articolato con una gradualità fondata sul rispetto progressivo di impegni e obblighi (5 anni consecutivi di permessi premio per accedere alla semilibertà in alternativa ai 20 anni di esecuzione; 5 anni di semilibertà in alternativa a 26 anni di esecuzione per accedere alla liberazione condizionale)
3. L'arricchimento delle misure alternative di nuove prescrizioni idonee a verificare, effettivamente, la volontà di reintegrazione sociale del condannato, per un verso, e ad accompagnarne utilmente il rientro nella società, per altro

In questo contesto, tuttavia si propone di suggerire al Consiglio dei ministri le seguenti lievi modifiche:

- all'articolo 14, comma 1, lettera a), numero 6), lettera g), prevedere che anche "l'adoperarsi ... a elidere o attenuare le conseguenze del reato" sia prescritta "in quanto possibile", così come già previsto nella successiva lettera h), a proposito delle azioni in favore della vittima,
- all'articolo 15, comma 1, lettera a), numero 8), del testo dell'art. 47ter, comma 5bis, OP, sostituire l'espressione "appositamente destinato", inutilmente esclusiva di strutture polifunzionali di dimora sociale, con la più funzionale "adeguato".

La restituzione al Giudice del potere/dovere di valutare in concreto, caso per caso, l'applicabilità di benefici intramurari e di misure alternative

In questa chiave e non in quella di un lassismo generalizzato che determina la concessione a tutti di benefici e misure alternative al carcere va letta, secondo il Garante, la riduzione delle preclusioni e degli automatismi che legano al solo titolo di reato l'applicabilità o meno degli istituti dell'ordinamento penitenziario operata dal decreto legislativo in termini conformi alla legge delega, ovvero nei ristretti limiti da questa prevista.

Si inseriscono in questo quadro:

1. La riduzione del catalogo dei reati assolutamente ostativi, la cui automatica preclusione ai benefici intramurari e alle misure alternative è sottratta al giudizio del giudice
2. La riduzione dei reati per i quali i permessi premio sono concedibili solo dopo 10 anni di esecuzione della pena e l'abrogazione dei limiti nella concessione di tali permessi ai recidivi

La semplificazione delle procedure che determina un più efficace e rapido accesso alle misure alternative al carcere per le pene più brevi (1 anno e sei mesi) da parte dei condannati liberi e



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

Presidente

previene le situazioni di 'assaggio di carcere' estendendo a 4 anni, rispetto ai tre oggi previsti, il limite di pena entro il quale va sospeso l'ordine di esecuzione per formulare, da liberi, la richiesta di ammissione alle misure alternative al carcere.

Che cosa avremmo voluto diverso:

Il parere del Garante sullo schema di decreto è complessivamente positivo: si realizza con esso la sostanziale e integrale riscrittura delle parti centrali, più rilevanti, dell'ordinamento penitenziario, attesa da anni e sollecitata duramente in più occasioni dalla CEDU.

Tuttavia, avremmo desiderato:

- più attenzione al tema del lavoro
- Il riconoscimento effettivo e concreto del diritto all'affettività
- L'esclusione di tutti gli automatismi e le preclusioni, sulla base del principio che deve essere restituito al Giudice il potere di giudicare caso per caso e, per altro verso, a ogni condannato la possibilità di recuperarsi rispetto al proprio errore, dando effettività per tutti alla finalità risocializzante della pena dettata dalla Costituzione
- la revisione delle misure di sicurezza e l'abolizione delle anacronistiche definizioni della delinquenza qualificata (abitualità, professionalità, per tendenza)

Infine, si propone di suggerire al Consiglio dei ministri di:

- Intervenire sull'articolo 25, comma 1, lettera n), nel testo dell'art. 33 OP, primo comma, per sopprimere il numero 2 (già vigente), che trasforma la sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune in una forma di isolamento disciplinare h24 non prevista dal successivo art. 39.

Che cosa ci aspettiamo:

- Che il Parlamento formuli velocemente il parere e che, di conseguenza, la riforma diventi legge.
- Che il Consiglio dei ministri approvi in tempi rapidi e proponga all'esame delle Commissioni parlamentari anche gli altri decreti elaborati dalle Commissioni a suo tempo nominate e sui quali il Garante nazionale ha già espresso il proprio dettagliato parere.

Roma, 25 gennaio 2018

Per il Collegio del Garante nazionale,
il Presidente
Mauro Palma