



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

Presidente

On. Andrea Orlando  
Ministro della Giustizia

Pres. Elisabetta Cesqui  
Capo di Gabinetto del  
Ministro della Giustizia

Cons. Giuseppe Santalucia  
Capo dell'Ufficio legislativo  
Ministero della Giustizia

PARERE DEL GARANTE NAZIONALE SUL DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO" (LEGGE DELEGA N. 103 DEL 2017) AI SENSI DELL'ARTICOLO 19 LETTERA C DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CONVENZIONE ONU CONTRO LA TORTURA E ALTRI TRATTAMENTI CRUDELI, INUMANI O DEGRADANTI (OPCAT)

Il Garante nazionale desidera innanzitutto esprimere l'apprezzamento per la trasmissione preliminare della prima parte dei testi dei decreti finora licenziati dall'Ufficio Legislativo e relativi ai temi:

1. sanità penitenziaria,
2. semplificazione dei procedimenti, giurisdizionali e non,
3. eliminazione di automatismi e preclusioni per l'accesso, da parte di detenuti e internati, ai benefici penitenziari,
4. rafforzamento dei diritti dei detenuti e internati,
5. lavoro penitenziario.

In tale spirito di collaborazione, il Garante, nella sua composizione collegiale (Presidente Mauro Palma e Membri Emilia Rossi e Daniela de Robert) ha esaminato lo Schema di decreto e offre le considerazioni qui di seguito riportate, riaffermando la propria disponibilità a esprimere analoghi pareri sui testi che perverranno, negli stessi tempi rapidi che si sono osservati in questa occasione.

L'esame dei testi predisposti avviene all'interno della cornice della legge di delega e dei criteri in essa espressi. In tale contesto il Garante esprime un parere complessivamente positivo sui testi presentati.



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

Presidente

Cionondimeno, riafferma alcune perplessità a suo tempo espresse su quegli elementi ristrettivi rispetto al testo originario della proposta di legge delega che sono stati frutto dei successivi passaggi dell'iter legislativo e che hanno diminuito la possibilità di affrontare alla radice alcuni nodi concettuali e culturali che definiscono l'attuale fisionomia della pena, limitandosi così a ridurre gli effetti per settori più ampi di detenuti.

I temi oggetto di questo parere riguardano, come dichiarato nelle indicazioni di premessa dello Schema di decreto legislativo, i punti di cui alle lettere a), b), e), g), h), i), l), m), o), r), t), v) del comma 85 dell'articolo 1 della legge di delega. Conseguentemente un parere globale sull'azione di riforma che tale processo legislativo sta introducendo potrà essere più compiutamente formulato quando verranno considerati anche gli altri punti di delega che spesso integrano aspetti affrontati in questo primo insieme di provvedimenti.

**1. Sanità penitenziaria (riferimento ai criteri di delega l), t))**

Pur apprezzando il fatto che il testo di riformulazione dei primi due commi dell'articolo 11 o.p. riprenda quanto enunciato dal comma 2 lettera d) dell'articolo 1 del decreto legislativo 230/1999 si ritiene che tale formulazione risenta dell'epoca della sua redazione laddove attribuisce al Servizio sanitario nazionale «la prevenzione, cura e sostegno del disagio [...] sociale» oltre ovviamente a quello psichico.

2

Il Garante, condividendo il parere che sembrerebbe essere stato espresso dalla Commissione, ritiene che la centralità della disciplina delle autorizzazioni per cure e accertamenti sanitari dovrebbe essere data al magistrato di sorveglianza, quantomeno sin dalla pronuncia della sentenza di primo grado. Tale magistrato rappresenta, infatti, un giudice in grado di garantire maggiore connessione con i servizi sanitari territoriali.

Nel contesto della procedura prevista nello Schema di decreto legislativo dall'articolo 1, punto 1 lettera a) 1) quinto comma del Capo I, particolarmente apprezzata è la semplificazione che prevede la possibilità di delegare il direttore dell'istituto per condannati e imputati.

Il Garante ritiene che la visita all'atto dell'ingresso (lettera a) 4) che sostituisce il quinto comma dell'attuale articolo 11 o.p.) dovrebbe essere funzionale a quanto previsto dagli standard europei al fine della prevenzione di eventuali maltrattamenti che possano essere occorsi nelle fasi precedenti all'ingresso stesso. A tal fine, ricorda quanto le Regole penitenziarie del Consiglio d'Europa stabiliscono ai seguenti punti:

**Regola 15.1.e. Al momento dell'ingresso in carcere, per ogni nuovo detenuto, devono essere immediatamente registrate le seguenti informazioni:**



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

Presidente

[...]

e) ogni ferita visibile e ogni denuncia di precedenti maltrattamenti;

*Regola 42.3.c. registrare e segnalare alle autorità competenti ogni segno o indicazione che facciano supporre che il detenuto possa aver subito violenze;*

Gli stessi principi sono ripresi dalla Rule 30 lettera b) delle Regole minime per il trattamento dei detenuti (Assemblea generale ONU del 17 dicembre 2015) nonché dagli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) che, nel 13° Rapporto generale (2013) stabilisce che:

[...]

*73. [...] le persone poste in detenzione devono essere intervistate ed essere sottoposte a una visita medica appropriata da parte di personale medico non appena possibile, subito dopo il loro ingresso in carcere. [...]. Tale screening sanitario sistematico di ogni nuovo giunto è essenziale per diverse ragioni; più precisamente, se correttamente effettuato, permetterà di constatare e documentare senza indebito ritardo ogni lesione riscontrata, come pure le dichiarazioni dell'interessato circa le sue cause. [...]*

*74. La relazione che deve essere redatta a seguito dell'esame medico descritto al paragrafo 73 deve contenere: i) le dichiarazioni dell'interessato che sono rilevanti ai fini dell'esame medico (tra cui la descrizione del suo stato di salute e qualsiasi denuncia di maltrattamenti), ii) una descrizione completa degli accertamenti medici oggettivi, sulla base degli esiti di un esame approfondito e iii) le osservazioni del medico alla luce dei punti i) e ii), indicanti la compatibilità tra le accuse formulate e gli accertamenti medici oggettivi. [...] Le lesioni traumatiche riscontrate nel corso dell'esame medico dovrebbero essere documentate su un apposito modulo, comprendente schemi corporei che consentano di segnalare la localizzazione delle lesioni traumatiche, che sarà conservato nel diario clinico del detenuto. Sarebbe altresì auspicabile fotografare le lesioni e inserire le foto nel diario clinico. Si dovrebbe inoltre tenere un registro speciale delle lesioni traumatiche, nel quale annotare tutti i tipi di lesioni constatate.*

*75. È importante fare una chiara distinzione tra l'esame medico appena descritto e la procedura seguita quando una persona privata della libertà è tradotta in carcere. [...] Tale procedura è di natura amministrativa, anche se talvolta è effettuata in presenza di un membro del personale medico del carcere. Non può in nessun caso sostituirsi all'esame medico precedentemente descritto. [...]*

Il Garante ritiene che il comma debba essere integrato in tal senso. Inoltre suggerisce di accentuare ulteriormente la necessaria continuità con gli eventuali trattamenti in corso sia all'esterno del carcere sia, in caso di trasferimento, con quanto attuato nell'Istituto di provenienza.



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

Presidente

Relativamente al punto 1 lettera a) 8) che sostituisce l'attuale undicesimo comma dell'articolo 11 o.p., nell'apprezzare la nuova previsione di decisione affidata al direttore dell'istituto per la sua maggiore rapidità, il Garante sottolinea la necessità che dalla complessiva prospettazione riformatrice emerga chiaramente la possibilità di ricorrere avverso il diniego dell'autorizzazione da parte del direttore ai sensi dell'articolo 35 bis o.p., trattandosi di materia relativa a un diritto fondamentale.

Relativamente al punto 1 lettera b) che aggiunge l'articolo 11 bis relativo all'accertamento delle infermità psichiche, suscita perplessità il riferimento all'articolo 148 c.p. che nella formulazione attuale indica un intervento medico allo stato non più fruibile.

Circa il successivo punto c) è doveroso osservare che le locuzioni «minorazione fisica» e «minorazione psichica» sono ormai desuete e riconosciute come di scarso fondamento scientifico in quanto esprimono un concetto rigido, a differenza delle locuzioni «disabilità fisica» e «disabilità psichica» entrambe declinabili a diversi livelli di gravità. Del resto mentre la disabilità richiama la diversità, la minorità richiama l'essere al disotto della presunta normalità.

2. Disposizioni per la semplificazione dei procedimenti (riferimento al criterio di delega a))

Il complessivo corpus di provvedimenti proposti risponde all'esigenza semplificatrice espressa dal criterio di delega e volta a facilitare il trattamento di istanze e procedure che fortemente incidono sulla vita quotidiana delle persone ristrette. Il Garante ne condivide, quindi, la complessiva impostazione.

4

La valutazione espressa con riguardo alla modifica del secondo comma dell'articolo 11 o.p. (competenza in materia di trasferimento in ospedali civili per necessità di cura, è ancor più forte nel caso della competenza relativa all'articolo 30 o.p.: si ritiene, quindi, che quantomeno dopo la sentenza di primo grado dovrebbe essere il magistrato di sorveglianza a concedere il permesso, data la sua maggiore prossimità.

Inoltre, relativamente al nuovo istituto di permesso eccezionale per eventi *familiari* di particolare rilevanza (lettera b) punto 2), si osserva quanto segue:

- a) il riferimento alla *famiglia* appare limitativo, sia perché eventi personali (per esempio la laurea) possono avere analogo rilevanza, sia perché il riferimento costituzionale alla famiglia in quanto composta da coniugi legati in matrimonio (articolo 29 Cost.) rischia di escludere le formazioni sociali di cui alla legge 20 maggio 2016 n. 76. In tal senso l'aggettivo andrebbe ripensato anche relativamente al comma 2 attualmente vigente (eventi di particolare gravità);



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

Presidente

- b) pur apprezzando l'esplicito obiettivo di potenziare i rapporti affettivi, va comunque affermato che il tema dell'affettività non può essere unicamente affrontato nell'ambito della disciplina dei permessi e dovrà costituire un tema a sé nel contesto del criterio di delega di cui alla lettera n) del comma 85 dell'articolo 1 della legge di delega;
- c) occorre valutare adeguatamente la compatibilità costituzionale dell'esclusione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di cui all'articolo 41 bis o.p. rispetto al principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) nel momento in cui viene introdotta una nuova tipologia di permesso eccezionale;
- d) gli stessi commi primo e secondo dell'articolo 30 o.p. sono modificati in modo diverso (in un caso è aggiunto «eccezionalmente», in un altro «particolare» diviene «speciale») in questo Capo II (pagina 5 del testo dello Schema di decreto) e nel Capo IV (pagina 14).

Il Garante concorda con gli elementi inseriti per l'adeguamento dell'articolo 656 c.p.p. alle previsioni introdotte da provvedimenti recenti che avevano portato ad alcune sfasature relative all'accesso alle misure alternative, condividendo l'ottica di ampliamento delle possibilità offerte dalle misure stesse che peraltro è criterio generale informatore della complessiva legge di delega in materia penitenziaria. Tuttavia, trattandosi dell'esecuzione di pene o residui di pena non superiori a quattro anni, invita a valutare il catalogo dei reati esclusi ai sensi del comma 9 lettera a) dell'articolo 656 c.p.p. sia in base alla rilevanza dei beni giuridici da essi protetti, sia al fine della congruità con quanto previsto nella nuova formulazione dell'articolo 4 bis o.p., ribadendo che non può essere la contingenza di un fenomeno delittuoso in un determinato periodo a determinarne la sua maggiore valenza e produttività di effetti repressivi.

5

Il Garante nazionale ritiene particolarmente timido il miglioramento espresso dal nuovo comma 3.2. dell'articolo 678 c.p.p. laddove la pur riconosciuta necessità di partecipazione del soggetto all'udienza e il superamento dell'incongrua forma di audizione preventiva e separata da parte del magistrato di sorveglianza del luogo di temporanea detenzione trova espressione nella mera forma della video-conferenza che non consente quell'apprezzamento che la personalizzazione dell'esecuzione penale richiederebbe.

**3. Disposizioni in tema di eliminazione di automatismi e di preclusioni nel trattamento penitenziario (riferimento ai criteri di delega b), e))**

Come già affermato, la valutazione di questa parte dei provvedimenti risente della non condivisione da parte del Garante nazionale relativa al mancato superamento nella legge delega del concetto stesso di *astatività* che di fatto riduce o esclude la potenzialità dei provvedimenti volti a garantire un graduale reinserimento sociale delle persone detenute e, nel caso



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

Presidente

dell'ergastolo, il rischio di una pena che la Corte europea per i diritti umani potrebbe definire, in analogia con altri casi considerati, «senza speranza».

Nel perimetro della delega assegnata dal Parlamento, i provvedimenti previsti riducono in maniera apprezzabile l'ambito di azione automatica della esclusione dai benefici, pur rispettando criteri di rilevanza dei beni giuridici protetti. Tale sforzo è certamente valutato positivamente dal Garante. Tuttavia si ritiene opportuno evidenziare alcuni aspetti:

- a) le preclusioni previste dall'articolo 4 bis o.p. non dovrebbero riguardare gli internati, mentre nel testo proposto vengono mantenuti come soggetti destinatari. Si tratta infatti di persone che hanno già espiato la pena e la misura di sicurezza applicata è già di per sé un *surplus* di privazione della libertà;
- b) i principi di tassatività e stretta legalità delle norme penali richiederebbero il riferimento esplicito a fattispecie specifiche (per esempio gli articoli 270 e 270 bis c.p.) piuttosto che la generica indicazione al comma 1 dell'articolo 4 bis o.p. di «delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza»;
- c) il riferimento del comma 1 dovrebbero essere, infine, i delitti stessi e non i delitti riconsiderati in base alle modalità della loro commissione (come invece implica la dizione mantenuta «delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo»);
- d) nel comma 1 ter sarebbe certamente più adeguata la formulazione del tipo «salvo che siano stati acquisiti elementi che indichino la sussistenza di collegamenti [...]» anziché quella adottata che così recita «purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti [...]», in quanto più rispondente ai principi dell'onere della prova.

Particolare apprezzamento viene espresso dal Garante per la previsione normativa del principio dello scioglimento del cumulo operata con l'introduzione dell'articolo 4 ter o.p.

Condivisibili sono per il Garante le altre proposte relative a questo Capo III, con particolare riferimento all'accesso alla detenzione domiciliare, alla semilibertà, all'ammissione dei recidivi ad alcuni istituti previsti dalla norma (articolo 30 quater o.p., soppressione del comma 4 dell'articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica 309/1990, soppressione dell'esclusione dalla detenzione domiciliare sia dei delinquenti abituali, professionali o per tendenza, sia dei recidivi).



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

Presidente

4. Disposizioni in tema di vita penitenziaria (riferimento ai criteri di delega l, m), o), t), v))

Il testo tocca positivamente diversi punti dell'ordinamento penitenziario anche alla luce delle Regole penitenziarie del Consiglio d'Europa (Re(2006)2) – esplicitamente richiamate – e dell'impostazione concettuale delle Regole minime per il trattamento dei detenuti (Assemblea generale ONU del 17 dicembre 2015). Data la varietà della materia rivista è opportuno procedere con indicazioni puntuali riferite agli specifici articoli dell'ordinamento richiamati nel testo:

*Articolo 1 – Trattamento e rieducazione*

Il comma 3 ribadisce quanto espresso dall'articolo 13 Cost. Recependo la raccomandazione del CPT espressa nel Rapporto sulla visita in Italia del 2016, è opportuno rafforzare quanto previsto indicando che ogni violenza fisica e morale non è soltanto vietata, ma anche *non tollerata, perseguita e punita*.

Si propone inoltre di riformulare la prima riga del sesto comma nel modo seguente: *La sorveglianza e la quotidianità delle persone detenute o internate sono connotate dal rispetto dei principi indicati nel [...]*

Forse è opportuna la riformulazione del comma 7 chiarendo che «I detenuti e gli internati devono essere chiamati o indicati con il loro *cognome*».

*Articolo 5 – Caratteristica degli edifici penitenziari*

Devono essere anche previsti locali per il mantenimento della propria *vita affettiva* e dove possa essere vissuta la propria dimensione sessuale.

Ovviamente, poiché la clausola finale dei provvedimenti prevede l'attuazione senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, è evidente che tale proposta potrà essere accolta dopo una specifica previsione nella legge di bilancio. Tuttavia, il Garante nazionale sottolinea che tale aspetto costituisce uno specifico punto di delega: «n) riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio».

Rimane quindi allo stato inevaso il pieno adempimento di tali criteri di delega e, quindi, la necessità di prevedere, una volta ottenuto lo stanziamento necessario, un intervento specifico nell'ambito del corpus complessivo dei decreti legislativi.

Si suggerisce inoltre di includere anche gli spazi per l'esercizio di *attività culturali* (certamente non incluse nelle attività di socializzazione).

*Articolo 6 – Locali di soggiorno e di pernottamento*

Oltre a osservare che relativamente alle aree residenziali e agli spazi di socialità si fa riferimento – probabilmente per dimenticanza – ai soli detenuti e non a detenuti e internati, si ritiene che sia opportuno specificare che debba trattarsi di *spazi attrezzati*.



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

Presidente

Inoltre, in accordo con gli standard del CPT (estratto dall'11° Rapporto generale (CPT/Inf(2001)16)), di norma le finestre dei locali di pernottamento *non devono avere schermature* che di fatto inibiscono l'accesso di area e luce naturale. La loro presenza è giustificata solo in casi specifici, adeguatamente motivati ed eccezionali. Questa previsione, già inserita nel Regolamento di esecuzione (DPR 230/2000), nonché altre indicazioni del relativo articolo 6, dovrebbero essere inseriti nella norma primaria.

Si ricorda inoltre che nel documento *Living space per prisoner in prison establishments (CPT/Inf(2015)44)* si specifica che le camere di pernottamento multiple dovrebbero accogliere da due a quattro detenuti (e non più).

**Articolo 10 – Permanenza all'aperto**

Nel condividere l'impostazione della proposta di sostituzione del primo comma dell'articolo 10 o.p. si suggerisce di aggiungere all'ultimo capoverso che gli spazi *devono avere adeguate attrezzature che permettano l'esercizio di attività fisiche*. Conseguentemente occorre togliere dal secondo comma dell'attuale testo di legge la locuzione «se possibile».

**Articolo 13 – Individualizzazione del trattamento**

Oltre alle modifiche proposte, condivisibili, si propone di differenziare il tipo di presenza soggettiva del detenuto o internato nelle attività di osservazione e trattamento: per l'osservazione è giusto richiedere *collaborazione* (come è già nella norma), per il trattamento occorre prevedere una *partecipazione attiva* che è centrale nella responsabilizzazione del proprio percorso.

**Articolo 14 – Assegnazione, raggruppamento e categorie dei detenuti e degli internati**

Si suggerisce un necessario maggiore coordinamento con le previsioni della legge 62/2011, chiarendo che qui si tratta soltanto di madri con bimbi in sezioni non a custodia attenuata per detenute madri (ICAM). Fermo restando che sarebbe bene introdurre una clausola volta a abolire il fenomeno dei bambini ristretti in sezioni ordinarie (del tipo *Fino a completo esaurimento del fenomeno della presenza di detenute con prole in sezioni ordinarie degli Istituti (...)*), si ritiene che riproporre gli asili nido interni significhi consolidare una prassi negativa riscontrata negli istituti. Va invece potenziata la necessità di organizzare il servizio di trasferimento dei bambini ad asili nido esterni e, inoltre, i luoghi interni di quotidianità devono essere commisurati alle esigenze del bambino.

Forte perplessità suscita il comma 3 del punto 3) (sostituzione del quinto comma) laddove oltre a prevedere condivisibilmente sezioni (e non istituti) per categorie differenti in base all'identità di genere, è incomprensibile, per il Garante, la previsione di sezioni o addirittura istituti distinti



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

Presidente

in base all'orientamento sessuale. Come si è avuto modo di chiarire nel contesto della raccomandazione di questo Garante che ha richiesto la chiusura della sezione per omosessuali della Casa circondariale di Gorizia per il suo stigma discriminatorio, si ritiene che tutte le attività quotidiane debbano essere svolte congiuntamente, a prescindere dall'orientamento sessuale, e che debba essere assicurata una situazione protetta per le ore notturne.

Il Garante ritiene che la delega che ha riguardato gli interventi in tema di assegnazione, disciplina e regime avrebbe dovuto determinare interventi anche relativamente agli *Articoli 14 bis, 14 ter e 14 quater*.

*Articolo 15 – Elementi del trattamento*

Si propone di sostituire le *attività culturali, ricreative e sportive con attività di espressione culturale, ricreative, di realizzazione del proprio benessere fisico e sportive*.

Inoltre, anche in considerazione della forte presenza di persone straniere, spesso senza legami familiari, ai *rapporti con la famiglia* è opportuno aggiungere o con *altre realtà sociali significative*.

Il Garante propone di inserire nell'*Articolo 16* la necessità di disporre del Regolamento di istituto in un ragionevole numero di lingue straniere.

9

Propone altresì di prevedere emendamenti all'*Articolo 17* relativi al ruolo del volontariato strutturato e delle espressioni del Terzo settore al fine di realizzare quanto previsto dal precedente *Articolo 15* così come riformulato e, inoltre, di chiarire la pariteticità di tali realtà organizzate (ben diverse da quanto previsto dall'*Articolo 78* o.p. in forma individuale e assistenziale) con gli altri soggetti che promuovono la realizzazione del trattamento all'interno dell'Istituto.

*Articolo 18 – Colloqui, corrispondenza e informazione*

Va premesso, come già affermato in questo Parere relativamente all'*Articolo 5 (cfr. supra)*, che la previsione di *dimensione riservata dei colloqui* non esaurisce la necessità di colloqui intimi espressa nella rubrica e prescritta nel criterio direttivo n) della legge delega. Si ribadisce pertanto la necessità di intervenire in merito, previa allocazione delle risorse necessarie per le strutture in cui questa possa essere attuata.

Inoltre:

- a) è opportuno riformulare il comma aggiunto dopo il primo dell'articolo qui considerato in un modo analogo al seguente rendendo chiara la disciplina peculiare dei colloqui con i Garanti dei diritti dei detenuti: «Fermo quanto previsto dall'articolo 104 del codice di procedura



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

Presidente

penale, i detenuti e gli internati hanno diritto di conferire con il difensore sin dall'inizio dell'esecuzione della misura o della pena. I detenuti e gli internati hanno diritto di avere colloqui con i Garanti dei diritti delle persone private della libertà sin dal primo momento della privazione della libertà. Ai colloqui con difensori e garanti non si applica il controllo a vista di cui al secondo comma del presente articolo. Tali colloqui sono esclusi dal computo dei colloqui di cui il detenuto o l'internato può usufruire»;

- b) i colloqui con i minori di anni quattordici, oltre alla *particolare cura*, devono avvenire in ambienti idonei al rispetto del primario interesse del loro sviluppo psicologico e individuale (Cfr. Convenzione ONU per i diritti dell'infanzia, art. 3) e occorre prevedere personale espressamente formato per tale funzione;
- c) è preferibile evitare l'attuale formulazione del comma 5 laddove afferma che *Può essere autorizzata [...] corrispondenza telefonica*, affermando che *È autorizzata [...] corrispondenza telefonica*;
- d) dovrebbe essere prevista la cumulabilità delle ore di visita qualora queste non siano state utilizzate nel corso del mese;
- e) inoltre, occorre suggerire di rivedere il Regolamento (DPR 230/2000, art. 37) ampliando il numero di colloqui previsti nonché, come suggerito dalla Relazione di accompagnamento dello Schema in esame, che i colloqui con difensori e garanti, in qualunque forma vengano svolti (quindi anche i colloqui telefonici o con mezzi informatici) siano sottratti al computo dei colloqui possibili.

10

**Articolo 19 – Istruzione**

È raccomandabile modificare – visti gli sviluppi dell'attuale sistema di istruzione e formazione – la locuzione *formazione culturale e professionale* in *istruzione e formazione professionale* nella varie parti del testo dove tale locuzione compaia.

Per gli stranieri appare riduttiva, quantunque necessaria, l'esplicitazione unicamente dell'insegnamento della lingua italiana e della conoscenza dei principi costituzionali e si fa riferimento in merito alla Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2012)12 relativa alla *Detenzione degli stranieri* (approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 20 dicembre 2012).

Si sottolinea la possibilità di evidenziare che i percorsi di istruzione o formazione non debbano essere interrotti da trasferimenti passivi.

**Articolo 27 – Attività culturali, ricreative e sportive**



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

Presidente

Fermo restando quanto osservato relativamente alla proposta di modifica dell'Articolo 15 (cfr. *supra*), va chiarito che una funzione orientativa deve essere assegnata agli operatori dell'area giuridico-pedagogica. Inoltre, il riferimento a operatori impiegati ai sensi dell'Articolo 80, quarto comma, è certamente insufficiente, essendo costoro impiegati sulla base di contratto quadriennale non estensibile.

**Articolo 30 – Permessi**

Già considerato nell'esaminare l'articolo 3 del Capo II dello Schema in esame, relativo alle semplificazioni procedurali.

**Articolo 30 ter – Permessi premio**

Si suggerisce la semplificazione di questo articolo. Inoltre, nell'opinione del Garante, dopo il primo permesso, la reiterazione dei permessi stessi potrebbe essere affidata al direttore dell'istituto.

Ovviamente, è chiaro che la questione relativa all'affettività non possa essere esaurita – concettualmente e fattualmente – dalla previsione dei permessi premio, anche in considerazione del permanere del concetto di *ostatività*.

**Articolo 32 – Norme di condotta dei detenuti e degli internati. Obbligo di risarcimento del danno**  
L'articolo non è stato oggetto di emendamento nello Schema fornito. Va invece sottolineato nella norma primaria che tali informazioni regolative devono essere rese ai detenuti e agli internati in un congruo numero di lingue straniere.

11

**Articolo 33 – Isolamento**

Relativamente al punto 2) che prevede la sanzione dell'esclusione dalle attività comuni, sarebbe opportuno chiarire che nel caso di esecuzione di più provvedimenti disciplinari che prevedano tale sanzione, debba intercorrere tra l'una e l'altra un tempo almeno pari a quello della sanzione già eseguita. Inoltre, tale sanzione non può essere in continuità con altre forme di isolamento (incluso quello previsto dall'articolo 72 c.p.) e anche tra l'esecuzione delle diverse forme va osservato un termine di ritorno alla normalità pari al tempo trascorso in isolamento.

Si fa presente che alcuni Stati europei definiscono un tetto massimo annuo di giornate trascorse in isolamento comunque connotato.

Si ricorda infine che il CPT ha da anni espresso perplessità relativamente all'isolamento ex articolo 72 c.p. e ha raccomandato la relativa revisione legislativa.

Relativamente al punto 3) (isolamento giudiziario) si prende atto positivamente dei limiti temporali e motivazionali apposti alla sua applicazione.



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

Presidente

Circa la funzione del medico relativa all'isolamento, tenuto conto di quanto giustamente previsto nella modifica dell'Articolo 40 o.p., va chiarito che il medico, non più componente del consiglio di disciplina, ha il potere di interrompere l'isolamento in ogni momento della sua attuazione, per ragioni sanitarie.

**Articolo 34 - Perquisizioni**

Oltre all'opportunità di ribadire che sono vietate perquisizioni personali con denudamento collettive – quantunque motivate in maniera specifica e giustificata da eventi avvenuti – è bene inserire, così come fanno le Regole penitenziarie del Consiglio d'Europa, che la procedura oltre che non offendere la dignità non deve essere condotta con modalità umilianti.

Il comma 4 recepisce l'indicazione della sentenza n. 526 del 2000 della Corte Costituzionale.

**Articolo 40 – Autorità competente a deliberare le sanzioni**

La proposta interpreta correttamente il criterio di delega relativo. Nel secondo comma della modifica proposta può essere meglio evidenziata la competenza del Garante nazionale laddove, in virtù della legge istitutiva e della sua designazione come NPM (*cf. supra*) si distingue da quella dei Garanti territoriali. A tal fine si suggerisce la seguente modifica dell'incipit di tale comma: «Fermo restando il potere di accesso del Garante nazionale a ogni atto e informazione che riguardi condizioni, trattamento e regime delle persone private della libertà, ai sensi dell'articolo 7 comma 5 lettera d) del decreto legge 146/2013 convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10 e successive modificazioni nonché dell'articolo 20 lettera b) dell'OPCAT (*cf. supra*), i garanti dei diritti delle persone [...]».

12

**Articolo 42 – Trasferimenti**

Concordando con la modifica proposta, si evidenziano comunque due ulteriori aspetti:

- a) la Regola 17.3 delle Regole penitenziarie del Consiglio d'Europa e il relativo Commento, che è parte integrante delle Regole, indica che i detenuti soggetti a trasferimento «devono essere consultati per quanto possibile e le loro ragionevoli richieste devono essere prese in considerazione, anche se la decisione finale spetta all'autorità. [...] Se, eccezionalmente, motivi di sicurezza e di ordine interno impongono di effettuare l'assegnazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, quest'ultima [la consultazione] deve essere fatta successivamente. In questo caso deve essere possibile ritornare sulla decisione quando il detenuto ha buone ragioni per essere assegnato a un altro istituto.» Questa indicazione è stata ribadita dal Ministro della giustizia nella sua direttiva del 2 maggio 2016 relativa alla prevenzione dei suicidi;
- b) i trasferimenti non devono ledere la continuità trattamentale e pertanto non deve essere riavviata nell'istituto di destinazione la fase di osservazione (con i relativi 6 mesi iniziali) e



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

Presidente

deve essere inviata senza indugio l'eventuale relazione già redatta dal gruppo di osservazione e trattamento.

**Articolo 45 – Assistenza alle famiglie**

Si sottolinea l'esigenza che i detenuti possano essere *sempre* dimessi con documenti anagrafici validi (carta d'identità per i cittadini, permesso di soggiorno per stranieri entrati regolari in istituto, identificazione per stranieri irregolari oggetto di provvedimento di espulsione) e che a tal fine le autorità amministrative degli istituti debbano avere un'azione proattiva in collaborazione con gli Enti locali.

**5. Disposizioni in tema di lavoro penitenziario (riferimento al criterio di delega g)**

Si osserva che la proposta di modifica del primo comma, sia al punto 1) che al punto 2) fanno riferimento (riga 4) a detenuti e internati, mentre la proposta di modifica dei commi dal sesto al dodicesimo (punto 4) fa sempre riferimento esclusivamente agli istituti penitenziari e non, quindi, ad altre strutture ove siano eseguite misure privative della libertà in ambito penale. Nel testo che segue torna il riferimento a detenuti e internati. Forse è necessario un coordinamento tra i diversi periodi del testo.

Il Garante concorda con la ridefinizione della Commissione di cui ai commi dal sesto al dodicesimo e sottolinea che nei criteri di priorità per l'assegnazione debbano essere considerati l'esigenza di dare effettiva parità di opportunità alle donne inserite in sezioni di istituti a prevalenza maschile e l'esigenza di dare rilevanza alle lunghe pene o all'ergastolo.

Inoltre, le ragioni di sicurezza che possano determinare la deroga da parte del direttore ai criteri di assegnazione al lavoro devono essere esplicitate ai superiori organi dell'amministrazione penitenziaria.

Il punto 8) risente della formulazione attuale del comma 15 dell'articolo 20 o.p. attuale che trova giustificazione nell'obbligatorietà del lavoro espresso dal comma 3. Nella nuova formulazione potrebbe rientrare nella parte relativa alle attività trattamentali. Tuttavia, se si sceglie di mantenere questo punto nell'ambito dell'articolo riguardante il lavoro, si suggerisce di dare indicazione circa la possibilità o meno di commercializzazione di quanto prodotto.

Sembra alla nostra lettura che il punto 9) non indichi una sostituzione del sedicesimo comma dell'attuale articolo 20 o.p., bensì un comma aggiuntivo che lasci comunque integro l'attuale sedicesimo relativo ai tirocini.

13



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

Presidente

Circa il lavoro di pubblica utilità introdotto qui proposto attraverso uno specifico articolo (20 ter o.p.) si osserva:

- a) la necessità di indicare la pari opportunità di accesso per le donne detenute in sezioni di istituti a prevalenza maschile. Analoga necessità riguarda le categorie vulnerabili;
- b) la necessità di evitare, nel caso di lavoro di pubblica utilità interno, che tale attività oltre a non essere in alcun caso a oggetto lo svolgimento o la gestione di servizi d'istituto, non vada a detrimento del lavoro retribuito interno (per esempio, di tipo manutentivo). Ciò può essere ottenuto evitando che il lavoro di pubblica utilità interno possa avere come contenuto l'adeguamento delle condizioni materiali ai minimi standard internazionali al di sotto dei quali tali condizioni divengono censurabili;
- c) la proficua partecipazione ai progetti di pubblica utilità viene proposta con una detrazione di pena ai fini della liberazione anticipata (art. 54 o.p.) pari a due giorni per ogni dieci di partecipazione al progetto con un tetto massimo annuale di trenta giorni, raggiungibile, quindi, con 150 giorni lavorativi corrispondenti a un arco di tempo di sette mesi. Tale previsione appare computata in quote di dieci giorni che possono diminuire di fatto la sua applicazione concreta. Si suggerisce pertanto – mantenendo gli stessi parametri – di computare la detrazione come un giorno per ogni cinque.

14

Riguardo all'Articolo 22, è necessario adeguare il titolo alla nuova denominazione (non più mercedi bensì remunerazioni).

Inoltre, solo per motivi di efficienza e di riduzione burocratica di un processo decisionale finora inesistente, si concorda sulla definizione della remunerazione «pari a due terzi [...]» e non più «non inferiore ai due terzi [...]».

Infine, per favorire l'investimento delle imprese nel lavoro penitenziario, si suggerisce di valutare la possibilità di concedere alle imprese stesse per le attività lavorative in istituto eventuali spazi demaniali disponibili a titolo gratuito o con canoni che permettano loro di rifarsi rispetto a eventuali opere da esse realizzate per poter esercitare la propria attività.

Nel porre questo parere il Garante nazionale ribadisce l'apprezzamento per il lavoro svolto e la sua coerenza con quanto discusso negli Stati generali dell'esecuzione penale.

Roma, 2 novembre 2017

per il Collegio del Garante nazionale,  
il Presidente