

3/7-B (2017)  
D. De Paolis  
con Guercio



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 seconda parte dei testi dei decreti finora licenziati dall'Ufficio Legislativo e relativi ai temi:

1. giustizia riparativa e mediazione reo-vittima
2. ordinamento penitenziario minorile

In tale spirito di collaborazione, come nel caso del precedente invio dei testi elaborati alle Commissioni, il Garante, nella sua composizione collegiale (Presidente Mauro Palma e Membri Emilia Rossi e Daniela de Robert) ha esaminato lo Schema dei decreti e offre le considerazioni qui di seguito riportate.

I temi oggetto di questo parere riguardano i punti di cui alle lettere f) e p) del comma 85 dell'articolo 1 della legge di delega.

Nel caso dell'ordinamento penitenziario minorile si tratta dell'elaborazione compiuta dell'intero sistema esecutivo per i minori e, quindi, sia della definizione delle linee di cornice entro cui si inseriscono le norme previste per l'esecuzione, sia delle modalità esecutive che si rifletteranno in regole attuative conseguenti. La rilevanza del tema è data, come è noto, dal fatto stesso che è la prima volta che si elabora tale ordinamento per l'esecuzione minorile, a quarantadue anni dall'adozione della riforma penitenziaria, successivamente 'adattata' per rispondere in qualche modo alle esigenze della popolazione penitenziaria minorile.



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

Presidente

Lo schema di decreto riguardante la giustizia riparativa, pur avendo l'esclusivo riferimento all'esecuzione della pena (anche extra-muraria), apre la riflessione nel nostro Paese alle possibilità della *restorative justice* e inizia a delineare una risposta a richieste poste da obblighi sovranazionali. La riflessione stessa che così si avvia potrà trovare più ampio ambito di applicazione nell'elaborazione di una risposta alla commissione del reato che ponga al centro la capacità di riannodare il filo lacerato dal comportamento illecito e che, ancor prima del 'punire' si ponga l'obiettivo di 'risanare' la ferita.

**1. Giustizia riparativa e mediazione reo-vittima (riferimento al criterio di delega f)**

Va innanzitutto sottolineata la condivisione della scelta di aver previsto un ambito normativo autonomo senza dirette intersezioni con i codici penali. Inoltre il Garante nazionale condivide quanto fissato dall'articolo 1 relativamente al comma 2 che esclude ogni funzionalità dell'adesione a programmi di giustizia riparativa e la non equiparazione a istituti sanzionatori.

Cionondimeno il Garante ritiene che il completamento di un programma di giustizia riparativa possa essere oggetto di una forma di riconoscimento da parte dell'ordinamento, senza comunque interferire con l'accesso a misure alternative: per esempio, si potrebbe riconoscere tale completamento del programma nel contesto della liberazione anticipata (articolo 54 o.p.). Ritiene inoltre che sarebbe bene rendere chiaro che l'eventuale esito negativo del programma non possa influire sulla concessione di misure alternative o altri istituti premiali previsti dall'ordinamento (un inserimento in tal senso potrebbe essere fatto nell'articolo 9).

2

Si osserva che, soprattutto nel contesto della giustizia riparativa, il termine «beneficio» utilizzato per indicare misure alternative o altri istituti previsti dall'ordinamento, appare inappropriato.

Nel condividere certamente la previsione del consenso informato e dei suoi requisiti, tra cui la revocabilità, nonché l'esclusione dell'utilizzabilità in sede processuale delle dichiarazioni rese nell'ambito dei programmi di giustizia riparativa, il Garante invita a una riflessione circa la necessità di precisare per quest'ultima previsione che si tratta delle dichiarazioni provenienti da ognuna delle parti e non solo dal condannato. Una formulazione possibile è: «Le dichiarazioni rese dalle parti nell'ambito dei programmi non possono essere utilizzate nel procedimento penale». Ovviamente, si sottintende che non possano essere utilizzate in alcun procedimento penale; se tale sottinteso non è evidente, è bene precisarlo.

Analogamente, laddove si dice che «i mediatori non possono essere obbligati a deporre [...]» è bene precisare che anche in questo caso ci si riferisce a ogni processo penale e non solo a quello interessato dal percorso di giustizia riparativa in atto.



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

Presidente

Inoltre potrebbe rendersi opportuno, per razionalità sistematica, introdurre la categoria dei mediatori tra quelle per cui è prevista l'esclusione dell'obbligo a deporre per segreto professionale a norma dell'articolo 200 c.p.p., escludendo però ogni deroga (contrariamente a quanto previsto dall'articolo 200 c.p.p.). Ciò certamente nei limiti del contenuto di quanto riferito dalle parti nel corso dell'attività di mediazione svolta.

Quanto alla formazione adeguata allo svolgimento della funzione di mediatore (articolo 3), il Garante ritiene che debba trattarsi di formazione superiore (master post-laurea). Ovviamente, nel prevedere l'impiego di mediatori formati specificatamente per l'ambito minorile, si farà riferimento alla minore età dell'autore di reato al momento dell'esecuzione della sanzione e non a quello della commissione del reato stesso.

La giustizia riparativa per internati (articolo 5, comma 1) suscita alcune perplessità, trattandosi di soggetti che hanno compiutamente scontato la pena. Questo tema, tuttavia, si auspica e si presuppone che verrà superato dal decreto specifico relativo alle misure di sicurezza.

Il Garante condivide la previsione dell'accesso ai programmi di giustizia riparativa per tutti i soggetti, in qualsiasi fase dell'esecuzione e per tutti i tipi di reato, con ciò intendendo che l'accesso a tali programmi non possa essere precluso sulla base della particolare classificazione penitenziaria e del regime esecutivo in atto.

Relativamente all'avvio dei programmi di giustizia riparativa (articolo 6) si suggerisce maggiore chiarezza circa la procedura, tenendo conto che:

- 1) sarebbe bene esplicitare che l'avvio si verifica su richiesta del condannato o su quella delle vittime, per escludere che si verifichi con una iniziativa d'ufficio;
- 2) non è chiaro il riferimento all'autorità giudiziaria *procedente*, trattandosi di soggetti in esecuzione penale (sia pure nelle diverse modalità comprensive delle misure alternative e delle misure penali di comunità). Forse ci si potrebbe esplicitamente riferire al giudice competente per l'esecuzione e, meglio, al magistrato di sorveglianza competente per territorio.

La *riservatezza* a cui si fa riferimento all'articolo 8 (comma 2, ultima riga) potrebbe essere rafforzata in termini di *segretezza* (il Garante ritiene che su questo punto la formulazione dell'articolo 12 della Direttiva 2012/29/UE sia particolarmente debole, forse per necessità di mediazione nel dibattito internazionale e che sia lasciata a ciascuno Stato la possibilità di rafforzarla).

La locuzione «riconoscimento dell'esperienza di vittimizzazione» (articolo 9 comma 2), di derivazione essenzialmente psicosociologica, appare poco rispondente a criteri di tassatività e univocità all'interno di un testo normativo di chiarezza *erga omnes*.



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

Presidente

**2. Ordinamento penitenziario minorile**

Il Garante nazionale esprime innanzitutto apprezzamento per le scelte di impostazione del testo e per la tecnica normativa attuata nella redazione delle norme. Si tratta, come è noto, di un testo autonomo e speciale destinato a dare inquadramento compiuto a un intero sistema, pur avvalendosi anche di riferimenti al sistema ordinamentale generale. L'orizzonte della finalità della pena di cui all'articolo 27, comma 3 Cost. è così delineato nell'ambito degli specifici bisogni di recupero e reinserimento di un soggetto ancora in fase evolutiva, per il quale spesso è più opportuno parlare di accesso alla *educazione* piuttosto che di percorso di *rieducazione*.

Occorre introdurre 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 24 di questo ordinamento (*cf. supra*) o comunque dell'articolo 18 o.p.

Va inoltre recepito 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.

Va osservato che il testo fa spesso riferimento a *minorenni* laddove definisce norme che in realtà si applicano anche a giovani adulti di età inferiore ai venticinque anni (e che hanno commesso il reato in età minore). Di tale aspetto si dovrebbe tenere conto anche nella formulazione linguistica.

Nel dettaglio, si preferisce formulare alcune osservazioni su singoli articoli o gruppi di articoli tematicamente connessi:

**Articolo 1. Principi generali dell'esecuzione penale minorile**

Il Garante nazionale condivide pienamente i principi generali espressi, apprezzando in particolar modo il fatto stesso di definire in apertura i principi generali entro cui si articoleranno le norme. Rilevante sono l'esclusione tassativa degli automatismi preclusivi e l'inserimento dei programmi di giustizia riparativa e di mediazione.

Va comunque sottolineato che le previsioni di possibilità e istituti offerte al soggetto in esecuzione penale minorile contemplate in questo testo sono ontologicamente diverse da quelle del campo della giustizia riparativa, pur favorendone l'accesso.



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

Presidente

Articolo 2. Tribunale di sorveglianza

Non necessita di particolari osservazioni.

Articoli 3 e 17

*Estensione dell'ambito di applicazione*

*Nuovi titoli di privazione della libertà per fatti commessi da minorenni*

Il Garante nazionale condivide l'impostazione culturale da cui discende la norma di cui all'articolo 3, per quanto attiene la necessità di dare chiarezza attraverso la previsione del comma 3 (che definisce la disciplina per l'individuazione della modalità esecutiva nel caso di provvedimenti relativi a reati commessi in età minore e in età maggiore); condivide altresì la volontà di definire una deroga nei casi di esecuzione penale minorile in corso al sopravvenire di un titolo di esecuzione per una pena relativa a reato commesso da maggiorenne. Tuttavia ritiene che debba essere approfondita la costituzionalità (articolo 3 Cost.) di una previsione che diversifica potenzialmente – anche se il tutto è sottoposto al vaglio del magistrato di sorveglianza per i minorenni – le modalità esecutive per due soggetti concorrenti in uno stesso reato, commesso da maggiorenni, nel caso in cui uno dei due sia in esecuzione penale per un pregresso reato commesso da minore.

Per quanto riguarda invece il caso di esecuzione penale minorile in corso al sopravvenire di un titolo di altra pena detentiva per fatti commessi da minorenni, si concorda con quanto stabilito dall'articolo 17.

5

Articolo 4. Principi direttivi e criteri applicativi

La disciplina appare organica e completa per tutte le misure, dando a queste valore di modello principale di esecuzione della pena. Particolarmente condivisi sono le scelte relative alla previsione di un necessario programma di intervento educativo per ogni misura, l'estensione dell'applicabilità delle misure a tutti i reati e a tutte le pene inflitte, il principio di territorialità nell'esecuzione delle misure.

Tuttavia il Garante nazionale esprime serie perplessità circa la previsione di collocamento in comunità pubbliche o del privato sociale che ospitino solo minorenni sottoposti a procedimento penale ovvero in esecuzione di pena. 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.

In attesa di poter esprimere il proprio parere sulla bozza di decreto sul punto di delega relativo alle misure alternative (non ancora pervenuto), ci si chiede, infine, a quali misure alternative diverse dalle misure penali di comunità, elencate nel comma 1, ci si riferisca.



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

Presidente

Articolo 5. Contenuti delle misure penali di comunità

Il Garante nazionale esprime seri dubbi circa la previsione di una prescrizione di attività risarcitoria in favore della persona offesa dal reato e del danneggiato, sottoposta inoltre al consenso di questi ultimi. A parere del Garante, la vittima del reato e la persona danneggiata possono comparire nel contesto di una modalità esecutiva della pena soltanto all'interno di un programma di giustizia riparativa (o di giustizia ristorativa) peraltro adottato in via consensuale da ambo le parti.

Non appare, infatti, appropriata alla fase esecutiva/punitiva un'attività risarcitoria che è propria o della mediazione o della fase del giudizio o ancora dei programmi di giustizia riparativa. La previsione risulta inoltre in contrasto con gli stessi intendimenti espressi nell'ultima parte del commento all'articolo stesso.

Infine, la presenza della vittima nella definizione di una modalità esecutiva della sanzione penale rompe il paradigma classico dell'esecuzione stessa che si fonda sull'astrattezza e sulla portata generale della pena, la cui esecuzione è modulata in base al possibile reinserimento dell'autore di reato e non in base alla soddisfazione della vittima, in un'ottica di personalizzazione.

Il senso di responsabilità, che il commento all'articolo opportunamente valorizza, non si concretizza nella possibilità della vittima stessa di definire il percorso esecutivo dell'autore del reato. Al contrario tale previsione può avere effetti controproducenti e diminuire la dimensione della responsabilità verso la collettività. Né il senso di legalità, anch'esso richiamato, è ricostruibile attraverso un'incongrua soggettività assegnata alla vittima o al danneggiato.

6

Articoli 6, 7, 8, 9, 12, 16, 18

Gli articoli qui considerati cumulativamente riguardano:

*Affidamento in prova al servizio sociale*

*Affidamento in prova con detenzione domiciliare*

*Detenzione domiciliare*

*Semilibertà*

*Adozione, sostituzione e revoca delle misure penali di comunità*

*Sostituzione e revoca delle misure penali di comunità (controllare uniformità o sovrapposizione di titolo tra articolo 12 e articolo 16)*

*Effetti dell'esecuzione delle misure*

Essi definiscono nel loro complesso l'impianto delle misure penali di comunità previste. Impianto che il Garante ritiene complessivamente di grande validità. Molto apprezzabile



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

Presidente

l'estensione a diversi soggetti pubblici della legittimazione a proporre le istanze di misure penali di comunità perché tiene conto delle frequenti situazioni di disagio dei detenuti minorenni privi dell'assistenza individuale necessaria.

Tuttavia, suscitano rilevanti perplessità alcuni aspetti che qui di seguito si elencano.

Si osserva che la norma prevista dall'articolo 18, letta congiuntamente con quella di cui all'articolo 6 comma 7 può determinare la non estinzione della pena eseguita in affidamento in prova qualora, pur senza revoche, vi sia una valutazione di esito negativo. Questo aspetto, direttamente volto a evitare un automatismo irriflessivo nell'accesso, nell'esecuzione e nell'esito di una misura alternativa, può aprire ad ampia discrezionalità e a disparità. Il Garante propone di togliere il comma 7 dell'articolo 6 e conseguentemente la prima frase dell'articolo 18 che a essa si riferisce.

Inoltre, la previsione di cui al secondo periodo del comma 3 dell'articolo 16 determina una vaghezza indefinita del computo del tempo effettivamente scontato in affidamento in prova, lasciato, in caso di revoca, alla discrezionalità del tribunale di sorveglianza. Tale aspetto, pur comprensibile nella finalità espressa di responsabilizzazione ed esclusione di automatismi anche se positivi, appare in contrasto con i requisiti di tassatività e certezza della pena. Si tratta, infatti, di computo del *quantum* di pena o di misura ancora da espiare.

Infine, circa la lettera b) del comma 4 dell'articolo 6 si fa riferimento a quanto già detto relativamente all'articolo 4 sul ruolo della persona offesa del reato e del danneggiato.

7

Articoli 10 e 11

*Misure penali di comunità in casi particolari*

*Affidamento in prova terapeutico per patologie psichiatriche*

Allo stato attuale le norme previste rispettivamente dagli articoli 147 e 148 c.p. presentano una criticità che deve essere risolta con urgenza. Infatti, mentre il primo prevede la sospensione facoltativa dell'esecuzione della pena solo in caso di grave infermità fisica, l'altro rinvia a un istituto non più esistente (il ricovero in OPG, senza sospensione o rinvio dell'esecuzione della pena). Il Garante nazionale ritiene che tale criticità dovrà essere superata nell'ambito dei decreti di cui alla delega legislativa, prevedendo l'abolizione dell'articolo 148 c.p. e l'introduzione delle infermità psichiche all'interno dell'articolo 147 c.p., così come auspicato nella Relazione presentata al Parlamento il 21 marzo scorso.

In tale ipotesi, ancora non verificabile per l'assenza del testo relativo, il Garante ritiene ampiamente soddisfacente l'articolo 10.



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

Presidente

Qualora invece tale modifica non fosse introdotta, non risulterebbe accettabile la previsione dell'affidamento in prova terapeutico per patologie psichiche, di cui all'articolo 11, che non prevede la sospensione facoltativa dell'esecuzione penale e, quindi, della misura stessa.

Si osserva inoltre che l'articolo 11 dispone un programma di trattamento sanitario che prescinde dalla adesione volontaria del soggetto coinvolto, che non può intervenire né sull'ipotesi di un trattamento terapeutico né sulla modalità in cui questo può essere reso. La questione diventa, a parere del Garante, ancora più problematica nel caso in cui il soggetto in esecuzione penale sia un maggiorenne infra-venticinquenne.

Articoli 13, 14 e 15

*Esecuzione delle pene detentive per condannati minorenni*

*Esecuzione delle misure penali di comunità*

*Sostituzione e revoca delle misure penali di comunità*

Dopo attenta lettura di una previsione normativa alquanto complessa e di modifica speciale dell'articolo 656 c.p., il Garante nazionale concorda con la soluzione adottata ed espressa dall'articolo 13. La sola perplessità riguarda l'opportunità di coinvolgere il difensore nell'assumere informazioni nel caso che sia provato o probabile che il condannato non abbia avuto effettiva conoscenza dell'avviso di cui al comma 4 dell'articolo.

8

Dalla lettura dell'articolo 14 si evince la volontà di interpretare in modo estensivo l'indicazione del punto di delega che chiede di estendere le modalità esecutive in essere per il minore anche dopo il compimento del venticinquesimo anno. Tuttavia, la norma proposta non supera lo stridore tra un ordinamento minorile che non pone limiti preclusivi automatici all'accesso alle misure e il transito a un ordinamento per adulti che è in taluni casi seccamente preclusivo. La clausola del «ove possibile» (comma 5) esprime tale volontà di apertura, ma ci si chiede se essa implicitamente non vada contro alcune previsioni dell'ordinamento per adulti. In conseguenza, pur condividendo la soluzione prospettata, si sottolinea il limite imposto alla delega dal passaggio parlamentare che rischia, se non si ritornerà su essa in ambito giurisprudenziale, di vanificare i percorsi avviati nel sistema minorile proprio nei confronti di quei soggetti che, in quanto autori di reati particolarmente gravi commessi in età minore, avrebbero maggiore bisogno di un prolungato accompagnamento.

L'articolo 15 non necessita di particolari osservazioni.

Articoli 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29





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

Presidente

*Progetto di intervento educativo  
Tutela della salute  
Istruzione e formazione professionale  
Istruzione, formazione professionale e lavoro all'esterno  
Tutela dell'affettività  
Colloqui  
Visite prolungate  
Colloqui telematici e corrispondenza telefonica  
Doveri di informativa  
Dimissioni  
Territorialità dell'esecuzione*

È bene qui ricordare quanto già espresso (*cf. supra*) circa l'applicabilità delle norme anche a soggetti maggiori di età (fino ai venticinque anni), che talvolta iniziano l'esecuzione da maggiorenni pur in un contesto minorile: la questione riguarda, per esempio, in modo particolare le previsioni di cui all'articolo 27 circa i doveri di informativa.

Ciò premesso, il Garante esprime complessivo apprezzamento per l'impostazione del Capo III relativamente all'intervento educativo e all'organizzazione degli Istituti penali per minorenni che configura un sistema concretamente destinato al reinserimento familiare, sociale, affettivo del giovane coinvolto.

9

Molto positive le disposizioni degli articoli 19, 21 e 22 laddove si estende il progetto di intervento educativo anche ai minorenni in custodia cautelare (articolo 19 comma 5), si favorisce l'accesso all'esterno e l'uso di tecnologie informatiche per tutte le opportunità di istruzione, formazione professionale, oltre che per il lavoro, (articoli 21 e 22) e l'esclusione delle limitazioni previste dall'articolo 21 o.p. relative al titolo di reato (articolo 22 comma 2). Si ritiene comunque che uno specifico comma (forse inseribile dopo il comma 3 dell'articolo 21) debba indicare che l'accesso all'istruzione secondaria superiore e universitaria debba essere favorito.

Il Garante riconosce la positività della parte riguardante la tutela dell'affettività, relativamente all'attenzione riservata al mantenimento di rapporti e relazioni, alla considerazione dell'estensione delle relazioni stesse, oltre che all'attenzione verso quei minori o giovani adulti privi di una rete familiare. Molto positiva la previsione dell'utilizzo di tecnologie della comunicazione e dell'informazione nel contesto dell'insieme di norme volte al mantenimento dei rapporti con il mondo esterno (articolo 26)

Il Garante non può esimersi tuttavia dall'osservare che un corpo di norme di nuova introduzione, quale è quello qui in esame, ancora si attarda a prevedere la deroga a quanto



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

Presidente

previsto dall'ordinamento penitenziario per adulti, per quanto attiene al controllo visivo di colloqui e visite. L'anacronismo della situazione presente, già evidenziato dal Garante nel commentare le nuove disposizioni relative agli adulti, appare ancora meno giustificato in questa sede, trattandosi di un ordinamento del tutto nuovo destinato per anni a regolamentare la vita negli Istituti per minori. I numeri dei soggetti ospitati in tali Istituti renderebbero del resto più semplice, sul piano operativo l'introduzione di tale possibilità. Inoltre, le considerazioni che hanno determinato un provvisorio rinvio di tale previsione nel caso dell'ordinamento per adulti sono dettate da necessità strutturali e finanziarie al fine di predisporre idonei locali. Nel caso dei minori tale giustificazione non è adeguata, poiché locali di questo tipo sono già previsti dall'articolo 25 relativo alle visite prolungate: una visita prolungata di un giovane adulto sottoposta a controllo visivo appare molto poco credibile.

Va inoltre segnalato che nel caso di trasferimenti (articolo 29) la norma non prevede l'informazione al soggetto da trasferire – spesso non più minorenne – circa il provvedimento e l'acquisizione della sua opinione. Si ricorda che tale procedura d'informazione è prevista dalla Regola penitenziaria europea 17.2 e dal relativo Commento che è parte integrante della stessa Raccomandazione Rec(2006)2; inoltre essa è stata richiamata dal Ministro della giustizia nella sua Direttiva del 2 maggio 2016 sulla prevenzione del rischio suicidario.

Il Garante suggerisce, infine, di considerare all'articolo 23 comma 5 le disposizioni previste dalla legge 20 maggio 2016 n. 76 in materia di Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze nella individuazione dei familiari ammessi ai colloqui e alle visite e non considerandolo eventualmente solo tra le persone con le quali il detenuto ha un significativo legame affettivo.

10

Articoli 30, 31, 32, 33 e 34

*Caratteristiche degli edifici destinati a istituti per minorenni*

*Direzione degli istituti penali per minorenni*

*Camere di pernottamento*

*Assegnazione, raggruppamento e categorie di detenuti*

*Permanenza all'aperto*

La descrizione della tipologia strutturale degli spazi (articolo 30) è soddisfacente, così come la previsione di camere di pernottamento che non prevedano una presenza superiore a quattro. Nel definire le caratteristiche delle camere di pernottamento (articolo 32) deve tuttavia essere fatto riferimento non soltanto all'articolo 6 o.p. ma anche agli articoli 6 e 7 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000.



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

Presidente

Piena condivisione per il coinvolgimento del soggetto nell'assegnazione alla camera di pernottamento e al relativo gruppo (articolo 33). Il riferimento però al concetto di *etnia* lascia perplessi. In effetti, mentre fino a tempi recenti ci si riferiva all'etnia come «*raggruppamento umano fondato su comuni caratteri morfologici, culturali e linguistici*», tale definizione viene ritenuta ormai superata dalla antropologia contemporanea. Si suggerisce di riferirsi piuttosto al concetto di *nazionalità* o di limitarsi al «*favorire la integrazione culturale*».

Il numero di ore minime di accesso all'aria aperta (articolo 34) può facilmente essere innalzato a sei.

Articoli 35, 36, 37, 38, 39 e 40

*Regole di comportamento*

*Vigilanza dinamica*

*Perquisizioni personali*

*Sorveglianza particolare*

*Regime e sanzioni disciplinari*

*Gestione dei conflitti*

Nessuna osservazione circa le Regole di comportamento (articolo 35).

Circa le perquisizioni (articolo 37), poiché ovviamente non sono applicabili le circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria in merito, in quanto emanate da autorità non competente, occorre, a parere del Garante, esplicitare alcuni principi:

- a) le perquisizioni devono essere rispettose della personalità e della dignità della persona coinvolta,
- b) le perquisizioni non possono avere carattere routinario e devono essere motivate,
- c) le perquisizioni degli ambienti non devono essere distruttive degli arredi e degli oggetti personali nonché rispettose di oggetti di particolare rilevanza affettiva della persona coinvolta,
- d) delle perquisizioni deve essere redatto rapporto indicante luogo, tempo, modalità e identità di chi è stato sottoposto e di chi ha proceduto,
- e) le perquisizioni personali devono essere effettuate da personale dello stesso sesso,
- f) le perquisizioni *personali con denudamento* devono avere carattere di assoluta eccezionalità e indispensabilità, devono essere giustificate dall'impossibilità di utilizzare strumenti di controllo alternativi e devono essere predisposte con atto motivato),
- g) le *perquisizioni intime* possono essere eseguite solo da personale sanitario.

11



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

Presidente

Il Garante osserva che il commento all'articolo 38 (il cui testo è condivisibile) introduce chiarezza circa la distinzione linguistica tra i casi in cui ci si riferisce a soggetti minori di 18 anni e coloro che, pur avendo commesso il reato in età minore, sono nel momento esecutivo giovani adulti soggetti alla disciplina per i minorenni. Tale possibile difficoltà nell'interpretazione delle norme in fase applicativa è stata precedentemente evidenziata in questo parere. Ritiene comunque che possa essere resa esplicita in un articolo d'introduzione o di chiusura dell'ordinamento e non lasciata al semplice commento.

Circa il regime e le sanzioni disciplinari (articolo 39) e la connessione prevista con la modalità di gestione dei conflitti (articolo 40), l'impianto complessivo risulta innovativo e condiviso. Resta però necessaria una integrazione relativa alla sanzione di esclusione delle attività in comune (comma 3 punto d)) qualora questa sia inflitta a detenuti maggiori di anni 18 e che, quindi, possa anche consistere in isolamento totale. Per questi casi vanno assolutamente previste l'obbligatorietà del controllo medico quotidiano e la possibilità del medico di interrompere l'esecuzione della sanzione in ogni momento.

Come è noto, perché più volte espresso, il Garante nazionale condivide l'implementazione di un sistema di vigilanza dinamica (articolo 36) in linea con quanto più volte discusso anche in sedi internazionali circa il mantenimento di ordine e sicurezza all'interno degli Istituti. Certamente deve essere richiesto alle Direzioni degli Istituti l'adozione di un progetto di implementazione di tale sistema che eviti il mero stazionamento fuori dalle stanze.

12

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, 20 novembre 2017

per il Collegio del Garante nazionale,  
il Presidente



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere, ai sensi dell'articolo 2, comma 3 e dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f), della legge 23 giugno 2017, n. 103".

Rep. Atti n. 84/W DEL 1° AGOSTO 2018

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 1 agosto 2018:

VISTO l'articolo 2, comma 3, e l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTA la legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario", contenente la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, e, in particolare l'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f);

VISTO lo schema di decreto legislativo indicato in oggetto, pervenuto con nota in data 16 maggio 2018 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel testo esaminato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 febbraio 2018;

VISTA la lettera del 18 maggio 2018, con la quale l'Ufficio di Segreteria di questa Conferenza ha diramato il suddetto provvedimento alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano e alle Autonomie Locali, nonché ai componenti del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria e Comitato Paritetico Interistituzionale con richiesta di assenso tecnico;

VISTI gli esiti della riunione tecnica dell'11 luglio 2018, convocata dall'Ufficio di Segreteria di questa Conferenza con nota del 6 luglio per l'esame del provvedimento indicato in oggetto, nel corso della quale le Regioni hanno consegnato un documento di osservazioni ed emendamenti al testo in parola;

CONSIDERATO che il punto, iscritto all'ordine del giorno della seduta della Conferenza del 12 luglio 2018, è stato rinviato su richiesta delle Regioni e dell'ANCI che hanno consegnato due documenti contenenti le rispettive posizioni in merito allo schema di decreto in oggetto;

CONSIDERATO, inoltre, che il punto, iscritto all'ordine del giorno della seduta della Conferenza del 26 luglio 2018, è stato rinviato;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome hanno espresso parere negativo; l'ANCI, nell'esprimere parere negativo, ha consegnato un documento che si allega al presente atto; l'UPI ha espresso parere non favorevole;

ESPRIME PARERE NEGATIVO





*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

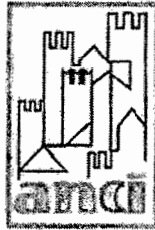
nei termini di cui in premessa, sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera f), della legge 23 giugno 2017, n. 103".

IL SEGRETARIO  
Antonio Nardoc



IL PRESIDENTE  
Sen. Erika Stefani

AP



1 agosto 2018

**PARERE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 2, COMMA 3 E DELL'ARTICOLO 9, COMMA 3,  
DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281, SULLO SCHEMA DI  
DECRETO LEGISLATIVO RECANTE**

**“DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GIUSTIZIA RIPARATIVA E MEDIAZIONE REO-  
VITTIMA IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMI 82, 83  
E 85, LETTERA F), DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103”**

**Punto 2) O.d.g. Conferenza Unificata  
1 Agosto 2018**

Si apprezzano gli obiettivi ed i contenuti del provvedimento in oggetto che, dando attuazione alla disciplina europea, norma uno strumento innovativo di reintegrazione della vittima e del reo introducendo un modello di intervento sui conflitti che si avvale di metodi comunicativi e dialogici volti a promuovere l'incontro tra autore e vittima, la responsabilizzazione del reo, la riparazione – se possibile – delle conseguenze del fatto delittuoso, dando la possibilità di progettare un agire responsabile per il futuro.

Si sottolinea che la competenza in tema di giustizia riparativa è in capo allo Stato, trattandosi di un istituto direttamente connesso al procedimento penale e ai percorsi di esecuzione della pena e di recupero sociale che rientrano nelle competenze del Ministero della Giustizia. Certamente va ricordato in un'ottica di integrazione di servizi a livello locale anche per la parte delle competenze previste sulle politiche sociali in ordine all'assetto della L. 328/2000, fermo restando la titolarità dei servizi di giustizia riparativa. Infatti, anche se a Regioni e Comuni, ai sensi della citata legge 328, compete il reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure penali, non compete certo loro “automaticamente” l'istituzione di nuovi servizi (con figure professionali ad hoc), che invece dovrebbero essere posti in capo al Ministero della Giustizia.

Rileviamo il concreto rischio che non si tratti di un provvedimento a invarianza finanziaria (ex art.9) dal momento che vengono a determinarsi ulteriori oneri a carico della finanza regionale e locale. All'art.3 si dice infatti esplicitamente che il Ministro della Giustizia promuove la stipula di convenzioni con gli enti territoriali e con le regioni per l'istituzione a carico della finanza regionale o locale di servizi di giustizia riparativa nel territorio di ogni distretto di corte d'appello nonché di centri di ascolto per le vittime. A tale riguardo si rileva invece che, essendo di fatto individuati nuovi servizi, a partire dai centri di ascolto, occorre prevedere una coerente copertura finanziaria dal momento che i costi non possono essere imputati a regioni ed enti locali con il rischio di depotenziare di fatto altri servizi già attivi sul territorio.

Inoltre, sempre con riferimento all'art. 3 dello schema di decreto in oggetto, si segnala che la previsione di stipula di convenzioni a livello territoriale che organizzano i servizi di

giustizia riparativa mina il principio di uniformità di trattamento dei cittadini sancito a livello costituzionale.

Si fa peraltro presente che, come anche contenuto nella relazione tecnica, nei Comuni vi sono esperienze di servizi già avviati in maniera pionieristica che vanno valorizzati, salvaguardati e potenziati nonché mediatori impegnati nelle attività

**Nelle scorse settimane abbiamo chiesto un confronto con il Ministero della Giustizia per verificare la possibilità di addivenire, con le opportune modifiche, ad una condivisione del testo, anche attraverso la definizione di un accordo a livello nazionale che detti l'impostazione delle singole convenzioni territoriali previste.**

**Purtroppo non c'è stata nessuna risposta da parte del Ministero della Giustizia. Ribadiamo pertanto l'invito al dialogo, almeno ad un confronto per migliorare il testo che, nella sua formulazione attuale, appare non condivisibile.**

