



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

RECIDIVA ZERO

STUDIO, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE

dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema
in carcere e fuori dal carcere

CNEL - Viale David Lubin 2, Roma
martedì 16 aprile 2024

Interventi dei relatori durante la giornata di lavoro di martedì 16 aprile 2024 presso il CNEL

Intervento di:

Felice Maurizio D'Ettore, Garante Nazionale dei Diritti delle Persone private della libertà personale

Abstract:

Il contributo delinea schematicamente le caratteristiche e quindi il ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL) nell'architettura istituzionale del nostro Paese nonché gli ambiti del suo intervento, non limitato agli Istituti di pena e alle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) ma esteso anche alla custodia di polizia, alle strutture di trattenimento delle persone migranti per motivi di irregolare ingresso o soggiorno nel territorio italiano e alle procedure del loro rimpatrio forzato, ai servizi psichiatrici di diagnosi e cura fino alle residenze che ospitano persone anziane e disabili, tra le quali figurano le Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e le Residenze sanitarie per disabili (RSD).

L'intervento chiarisce la cornice normativa del mandato del Garante nazionale la cui istituzione deriva dall'adempimento di ineludibili obblighi internazionali promananti dall'appartenenza dell'Italia al Consiglio d'Europa (CoE), all'Unione europea (UE) e all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

Il nostro Paese ha istituito il GNPL come Meccanismo preventivo in linea con la consolidata esperienza operativa del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) istituito alla fine degli anni '80 nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il Garante nazionale è stato costituito – tenendo presente i capisaldi dell'azione di tale organo di garanzia del Consiglio d'Europa – dopo l'adozione a livello globale di tale modello preventivo da parte delle Nazioni Unite, con la stipula del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e le pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT). Una volta ratificato il Protocollo ONU l'Italia ha designato come proprio Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) il Garante nazionale, il cui metodo di lavoro, in continuità con gli omologhi meccanismi internazionali, prevede le visite di monitoraggio nei luoghi di privazione della libertà come strumento di prevenzione, la formulazione di raccomandazioni, la cooperazione con le autorità responsabili della privazione della libertà in tutte le sue forme, l'azione orientata alla costruzione comune di soluzioni per risolvere le criticità emergenti nei vari ambiti di privazione della libertà controllando in seguito la tenuta delle misure adottate dalle Autorità. In tema di diritto al lavoro delle persone detenute, l'azione interistituzionale deve volgere con decisione verso la praticabilità di un'offerta lavorativa permeata anche dai principi dell'art. 4 della nostra Costituzione – effettività di tale diritto e diritto-dovere di lavorare per contribuire al progresso della società e mantenere un legame con la collettività libera – e dell'art. 4 della Cedu (concetto di «lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta»).

In quest'alveo si pone la collaborazione del GNPL con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), sui temi riguardanti il lavoro delle persone detenute in generale e degli stranieri privati della libertà personale. La comune tensione verso lo sviluppo di modelli che favoriscano in concreto il reinserimento nella società in ossequio ad una concezione costituzionalmente orientata della pena e in conformità con le norme e i principi stabiliti dalle Convenzioni internazionali sulla promozione e la protezione dei diritti delle persone e della loro dignità ratificate dall'Italia, hanno spinto il GNPL e il CNEL a formalizzare tale impegno comune nell'accordo interistituzionale recentemente stipulato, cui il Garante contribuirà in particolare attraverso la regolazione dei rapporti e la messa a sistema delle figure di garanzia di prossimità capillarmente ramificate sul territorio nazionale, organismi con cui per legge è tenuto a curare proficui rapporti di collaborazione.



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

Prof. Avv. Felice Maurizio D'Ettore

Avv. Irma Conti

Prof. Avv. Mario Serio

Recidiva zero.

Studio, formazione e lavoro in carcere

dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere

Giornata di lavoro di martedì 16 aprile 2024 presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Sessione plenaria

Prima sessione: il ruolo delle istituzioni

Intervento del Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, prof. Felice Maurizio D'Ettore

Abstract

Il contributo delinea schematicamente le caratteristiche e quindi il ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL) nell'architettura istituzionale del nostro Paese nonché gli ambiti del suo intervento, non limitato agli Istituti di pena e alle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) ma esteso anche alla custodia di polizia, alle strutture di trattenimento delle persone migranti per motivi di irregolare ingresso o soggiorno nel territorio italiano e alle procedure del loro rimpatrio forzato, ai servizi psichiatrici di diagnosi e cura fino alle residenze che ospitano persone anziane e disabili, tra le quali figurano le Residenze sanitarie assistenziali (RSA) e le Residenze sanitarie per disabili (RSD).

L'intervento chiarisce la cornice normativa del mandato del Garante nazionale la cui istituzione deriva dall'adempimento di ineludibili obblighi internazionali promananti dall'appartenenza dell'Italia al Consiglio d'Europa (CoE), all'Unione europea (UE) e all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

Il nostro Paese ha istituito il GNPL come Meccanismo preventivo in linea con la consolidata esperienza operativa del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) istituito alla fine degli anni '80 nell'ambito del Consiglio d'Europa. Il Garante nazionale è stato costituito – tenendo presente i capisaldi dell'azione di tale organo di garanzia del Consiglio d'Europa – dopo l'adozione a livello globale di tale modello preventivo da parte delle Nazioni Unite, con la stipula del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e le pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OPCAT). Una volta ratificato il

Protocollo ONU l'Italia ha designato come proprio Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) il Garante nazionale, il cui metodo di lavoro, in continuità con gli omologhi meccanismi internazionali, prevede le visite di monitoraggio nei luoghi di privazione della libertà come strumento di prevenzione, la formulazione di raccomandazioni, la cooperazione con le autorità responsabili della privazione della libertà in tutte le sue forme, l'azione orientata alla costruzione comune di soluzioni per risolvere le criticità emergenti nei vari ambiti di privazione della libertà controllando in seguito la tenuta delle misure adottate dalle Autorità. In tema di diritto al lavoro delle persone detenute, l'azione interistituzionale deve volgere con decisione verso la praticabilità di un'offerta lavorativa permeata anche dai principi dell'art. 4 della nostra Costituzione – effettività di tale diritto e diritto-dovere di lavorare per contribuire al progresso della società e mantenere un legame con la collettività libera – e dell'art. 4 della Cedu (concetto di «lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta»).

In quest'alveo si pone la collaborazione del GNPL con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), sui temi riguardanti il lavoro delle persone detenute in generale e degli stranieri privati della libertà personale. La comune tensione verso lo sviluppo di modelli che favoriscano in concreto il reinserimento nella società in ossequio ad una concezione costituzionalmente orientata della pena e in conformità con le norme e i principi stabiliti dalle Convenzioni internazionali sulla promozione e la protezione dei diritti delle persone e della loro dignità ratificate dall'Italia, hanno spinto il GNPL e il CNEL a formalizzare tale impegno comune nell'accordo interistituzionale recentemente stipulato, cui il Garante contribuirà in particolare attraverso la regolazione dei rapporti e la messa a sistema delle figure di garanzia di prossimità capillarmente ramificate sul territorio nazionale, organismi con cui per legge è tenuto a curare proficui rapporti di collaborazione.

I] Il ruolo del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

1. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti come capostipite del Garante nazionale

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà (Gnpl) è la prima Istituzione dello Stato italiano di un genere il cui modello discende dal contesto sovranazionale: il paradigma preventivo della tortura e delle pene o trattamenti

inumani o degradanti nasce in concreto nell'ambito del Consiglio d'Europa attraverso l'approvazione della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Cept) che entra in vigore il 1° febbraio del 1989 (al momento della settima ratifica). La Convenzione prevede sostanzialmente l'istituzione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (in acronimo Cpt) che rappresenta il primo meccanismo preventivo della tortura e il modello dei successivi organismi di tal genere.

2. Il Cpt come primo meccanismo preventivo della tortura e dei gravi maltrattamenti

Il Cpt viene istituito quale presidio preventivo dell'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (Cedu), l'articolo che proibisce in modo assoluto la tortura e i gravi maltrattamenti (*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*). Complementare alla Corte europea dei diritti umani (CtEdu), che si occupa della tutela di tutte le libertà e i diritti previsti dalla Convenzione Edu, il Cpt è un organismo specializzato che si occupa della "prevenzione" della tortura e dei gravi maltrattamenti.

3. La complementarità del Cpt con la Corte europea dei diritti umani

A differenza della Corte di Strasburgo è un organo non giudiziario, che interviene *ex officio* (cioè di propria iniziativa senza dover attendere di essere attivato attraverso un ricorso), *ex ante* (cioè prima e a prescindere da eventuali violazioni) e che elabora rapporti che contengono osservazioni e raccomandazioni.

4. La nascita del Cpt come forma di tutela rinforzata rispetto all'art. 3 Cedu e come tentativo di fare fronte alle criticità della sua applicazione

L'istituzione del Cpt viene incontro a precise criticità applicative che erano emerse nei primi decenni di applicazione dell'art. 3 Cedu e che il sistema "reattivo" del ricorso individuale alla Corte europea ("reattivo" va inteso nel senso che la Corte non può agire di sua iniziativa ma deve aspettare che la violazione venga denunciata attraverso un ricorso, cui appunto "reagisce", prendendo in esame il caso) non era in grado di fronteggiare efficacemente. In primo luogo le persone private della libertà sono in genere piuttosto restie a denunciare la tortura e i gravi maltrattamenti subiti da chi è obbligato alla loro custodia, perché temono rappresaglie, perché talvolta non sono sufficientemente informate rispetto a diritti e procedure, perché spesso non dispongono di un buon avvocato, perché è particolarmente doloroso rievocare le

torture subite, infine perché le sentenze della Corte Edu sopraggiungono dopo lungo tempo o comunque non nei tempi che casi del genere richiederebbero.

5. Progressivo affermarsi del paradigma preventivo nella comunità internazionale

Inoltre, alla fine degli anni '70, si era diffusa nella comunità internazionale l'idea secondo cui la tortura può essere prevenuta tramite un monitoraggio "regolare" dei luoghi di privazione della libertà mirato a individuare elementi disfunzionali e possibili fattori critici, per tentare di predisporre soluzioni da proporre alle amministrazioni responsabili della gestione al fine di evitare che quelle criticità degenerino in maltrattamenti o in generale in violazioni. In questo contesto "regolare" significa che tale controllo deve essere eseguito con una certa frequenza, a prescindere da violazioni avvenute o denunciate.

I meccanismi preventivi come il Cpt devono acquisire la capacità di individuare tempestivamente le criticità rilevanti per provare a risolverle, incidendo positivamente sul contesto privativo della libertà visitato in un senso non solo rispettoso delle norme ma anche ragionevole.

L'idea è quella di impostare una gestione delle situazioni private della libertà rispettosa della dignità delle persone e della loro integrità fisica e psichica.

6. Definizione di meccanismo preventivo

Quindi cosa sono i meccanismi preventivi della tortura di cui il Cpt costituisce il capostipite?

Sono sistemi indipendenti (l'indipendenza è intesa principalmente come autonomia dai Governi perché in genere sono gli esecutivi a gestire l'esecuzione delle misure private della libertà) di visita e controllo regolare di tutti i luoghi e contesti di privazione della libertà, *de iure* e *de facto*, a partire dai commissariati e dalle prigioni.

7. Poteri del meccanismo preventivo

L'attività di controllo e monitoraggio consiste sostanzialmente in un ampio potere di "accesso" a luoghi, persone e documenti o informazioni. Questi organismi devono cioè essere dotati del potere: 1) di accedere liberamente, senza necessità di autorizzazione e in modo non annunciato a tutti i luoghi di privazione della libertà, per compiere dei sopralluoghi; 2) di effettuare colloqui riservati (cioè sostanzialmente non sottoposti a controllo auditivo) con tutte le persone private della libertà, con il personale e in generale con chiunque possa essere utilmente sentito; 3) di visionare e eventualmente acquisire documenti e informazioni rilevanti.

8. Rapporti e raccomandazioni

Dopo il sopralluogo, il meccanismo invia alle Autorità responsabili della gestione dei luoghi visitati rapporti contenenti osservazioni e raccomandazioni tese a risolvere le criticità individuate e a orientare in senso costruttivo e rispettoso delle norme l'azione delle Amministrazioni. I rapporti devono rimanere riservati fino alla loro pubblicazione, che avverrà unitamente ai carteggi eventualmente elaborati dalle Amministrazioni interessate in risposta ai rapporti. Gli Stati non sono giuridicamente obbligati a seguire le raccomandazioni: sono però tenuti a entrare in dialogo con il meccanismo preventivo con cui devono collaborare.

9. Confidenzialità e impostazione cooperativa come compensazione dei poteri intrusivi

I cardini di tale sistema sono la confidenzialità e l'impostazione cooperativa che principalmente significa non sanzionatoria. L'organismo preventivo è tipicamente *solution-oriented* cioè concentrato sulla ricerca di soluzioni alle criticità rilevate, piuttosto che concentrato sul profilo delle sanzioni da comminare per le possibili violazioni. Gli aspetti punitivi connessi alle eventuali violazioni di norme sono regolati "reattivamente" dai giudici. I meccanismi "preventivi" invece cercano in primo luogo di contribuire a risolvere l'intrinseca problematicità dei contesti privati della libertà.

Questo doppio elemento che include la riservatezza e l'essere un meccanismo cooperativo caratterizza peculiarmente i sistemi preventivi. In un certo senso può dirsi che tali due caratteristiche distintive controbilanciano i poteri intrusivi del meccanismo preventivo: gli Stati, difficilmente, avrebbero accettato di conferire poteri così pervasivi, in luoghi tradizionalmente chiusi come commissariati e prigioni, a un Comitato di esperti indipendenti, se tali poteri non fossero stati mitigati dal ricorrere del binomio costituito da confidenzialità e cooperazione.

10. Riproposizione del modello Cpt al livello Nazioni Unite

Il nuovo modello incarnato dal Cpt funziona in modo soddisfacente, tanto da essere riproposto a livello ONU. Naturalmente, per mettere d'accordo un numero molto più largo di Stati rispetto alla ventina di Paesi facenti parte del Consiglio d'Europa prima del 1990 (peraltro tutti sistemi giuridici abbastanza omogenei perché appartenenti all'Europa occidentale) non ci vuole poco. Si consideri che la maggiore difficoltà era costituita dalla necessità di costruire un sistema di monitoraggio "regolare" da parte di un unico meccanismo che deve visitare a turno un numero molto ampio di Stati (potenzialmente tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite).

11. Il sistema OPCAT

La soluzione viene individuata il 18 dicembre 2002 quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adotta il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat). Tale trattato configura un ulteriore organismo di controllo internazionale, il Sottocomitato per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Spt), più tanti organismi nazionali di controllo quanti sono i Paesi che ratificano il Protocollo chiamati *National preventive mechanism* (Npm) cioè i meccanismi nazionali di prevenzione della tortura. Spt e i vari Npm, dovrebbero insieme riprodurre il "modello Cpt" a livello globale. L'Spt agendo a livello internazionale, con potere di visita in tutti gli Stati che abbiano ratificato Opcat, gli altri a livello nazionale, con mandato limitato allo Stato che li abbia designati.

Il GNPL è l'Npm italiano, cioè un organismo che esercita un mandato che trova fondamento nell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

12. La "rete NPM": un esperimento non riuscito

A dire il vero lo Stato italiano con una *note verbale* del 25 aprile 2014, aveva inizialmente designato come Npm l'intera rete dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà con il GNPL – appena istituito con norma di rango primario risalente alla fine del 2013 – a coordinare i territoriali già esistenti. Il Gnpl è però diventato operativo da marzo 2016 e di fatto, fino al 2020, l'Npm italiano è stato sempre costituito dal solo Garante nazionale.

Infatti, nel corso di varie interlocuzioni con i Comitati di controllo internazionali a Ginevra, il GNPL aveva provato ad accreditare un gruppo di Garanti regionali al fine di costituire un primo nucleo della cosiddetta "rete Npm", ma senza risultato: gli organismi ginevrini avevano convenuto che a fronte di una qual certa "conformità normativa" agli *standard* Onu di tali Garanti, non corrispondesse quella che potrebbe definirsi "conformità operativa". In sostanza, si censurava la non adozione da parte dei Garanti territoriali del metodo operativo del Cpt – e del Gnpl – che consiste nel compiere visite di monitoraggio, nel rivolgere rapporti contenenti precise raccomandazioni alle Autorità competenti e nella successiva pubblicazione di tali documenti.

13. Il Garante nazionale come unico NPM con potere di delega ai Garanti territoriali

Il legislatore ha preso atto di tale stato di cose nel corso del 2020, con due decreti-legge, entrambi convertiti in legge (a giugno e a dicembre¹), formalizzando il nuovo assetto del meccanismo nazionale di prevenzione in base al quale il Gnpl costituisce *ex se* (come già era *de facto*) un'istituzione specializzata con funzioni di Npm; la precedente configurazione non viene completamente abbandonata, avendo il legislatore lasciato alla discrezionalità del Garante nazionale la possibilità di ricorrere all'ausilio della rete dei Garanti territoriali, sebbene in via sussidiaria. Il Gnpl può infatti delegare i propri poteri ai Garanti territoriali negli ambiti meno tradizionali di privazione della libertà cioè principalmente le aree *migranti* e *salute*. Quest'ultima è quella che riguarda segnatamente le strutture sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali.

Naturalmente la modifica normativa ha avuto il primario scopo di consolidare l'accREDITAMENTO dell'Npm italiano.

14. I tre mandati e le tre fonti del Garante

E vediamo più da vicino le caratteristiche essenziali del Gnpl, *Authority* statale con pluralità di mandati e fonti.

In primis, il GNPL è stato istituito con norma di rango primario (decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10) che ne sottolineava la natura di Garante delle persone detenute per via della cosiddetta procedura *Torreggiani*. Infatti, l'8 gennaio 2013, l'Italia aveva ricevuto una sentenza c.d. "pilota" (*Torreggiani ed altri*) dalla Corte di Strasburgo che aveva riconosciuto la violazione dell'art. 3 Cedu per il sovraffollamento carcerario sistemico considerato trattamento inumano o degradante. Nel piano d'azione che l'Italia proponeva a Strasburgo per risolvere il sovraffollamento e adempiere alle richieste della Corte era anche prevista l'istituzione di un rimedio preventivo cioè un **«meccanismo interno indipendente di supervisione delle strutture detentive che consenta alle competenti autorità di prendere prontamente le necessarie misure correttive»**².

In secondo luogo, il Garante è disciplinato dal Protocollo Onu richiamato dalla legge di ratifica e da altre norme di rinvio (come la legge istitutiva), tutte fonti collegate al

¹ Decreto-legge.30 aprile 2020, n. 28 convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2020, n. 70 e decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020 n. 173.

² Lo definiva così, apprezzandone l'istituzione, la decisione 8 marzo 2016 di archiviazione del caso *Torreggiani* da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa organismo incaricato di supervisionare la procedura di esecuzione

suo mandato Onu di **meccanismo nazionale di prevenzione della tortura** quindi di presidio specifico dell'art. 3 Cedu.

In terzo luogo al Gnpl è stato attribuito un ulteriore mandato a livello di **Unione europea (Ue)**: per l'Italia è anche il **meccanismo nazionale di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato ai sensi della Direttiva 115 del 2008**, la cosiddetta "Direttiva rimpatri" (la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, n. 115, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare). Tale mandato Ue implica che il Gnpl controlla anche il rispetto dei diritti fondamentali durante tali operazioni che ordinariamente cominciano nei luoghi deputati al trattenimento dei migranti, comprendono la fase di transito (principalmente con il mezzo aereo) e terminano al momento dell'*handover* nel Paese di rimpatrio cioè quando le Autorità del Paese di destinazione delle persone rimpatriate le prendono in consegna.

15. La nomina del Garante e l'avvio dell'Ufficio del Garante

Operativo da marzo 2016 cioè da quando sono stati nominati dal Presidente della Repubblica i tre membri del Collegio (compreso il Presidente) e sono stati selezionati da questi ultimi i primi componenti dell'Ufficio, organo tecnico che assiste il Garante nelle sue attività.

16. L'indipendenza del Garante

Il Gnpl è un organismo indipendente. L'essere istituito *presso* (termine che nei documenti internazionali va tradotto con *at* non con *within*) il Ministero della Giustizia significa che il Garante trae da esso consistenti risorse, ma non gli è sottoposto né è inserito nelle sue gerarchie.

17. Il modus operandi del GNPL

Il suo metodo operativo, in parte mutuato dal Cpt, comprende visite *regionali* (che si svolgono nei luoghi privativi della libertà di una delle 20 regioni d'Italia), *ad hoc* (richieste dalle circostanze), *tematiche* (per categorie omogenee di privazione della libertà, ad es. la detenzione *ex art. 41-bis* dell'ordinamento penitenziario) o di *follow-up* (per monitorare l'implementazione delle raccomandazioni da parte delle Amministrazioni). Il *modus operandi* comprende anche la redazione di rapporti sulle visite effettuate contenenti osservazioni e raccomandazioni rivolte ai vertici delle Amministrazioni che gestiscono i vari ambiti di privazione della libertà: i Ministeri della Giustizia, dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze, della Salute insieme ai vari rami dei Servizi sanitari per rimanere ai principali. I rapporti vengono inviati riservatamente alle Amministrazioni competenti che hanno la possibilità di entrare in dialogo con il Gnpl attraverso l'invio di risposte articolate. Rapporti ed eventuali risposte vengono pubblicati dal Garante. La pubblicazione e diffusione di

tali materiali contribuisce a rendere meno opachi i luoghi visitati e in qualche modo compensa la non stretta vincolatività del sistema di *soft law*.

18. Gli ambiti di privazione della libertà e il concetto ONU di privazione della libertà

Le varie aree di privazione della libertà sono schematicamente quattro (più una di cui diremo più avanti): l'ambito *penale*, delle *polizie*, dei *migranti*, delle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, cioè quello relativo alla *salute*.

Il Garante si rifà a un concetto di privazione della libertà molto ampio (che include non solo quella di diritto ma anche quella *de facto*) che riporta al Protocollo Onu: «ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo» (art. 4 par. 2 Opcat da leggere in connessione col par. 1).

Il Gnpl ha sviluppato tale concetto fino ad includere nel suo mandato di monitoraggio le «persone che in qualsiasi forma e anche in assenza di un provvedimento formale siano private della libertà personale da parte dell'Autorità pubblica o in conseguenza di sue decisioni o omissioni» (art. 3 co. 1 del Codice di Autoregolamentazione del Gnpl).

19. Luoghi e situazioni di privazione della libertà

Di conseguenza, vediamo in concreto quali sono le principali strutture che il GNPL visita nelle diverse aree della privazione della libertà, partendo dai luoghi più tradizionali.

In ambito *penale*, in primo luogo gli istituti penitenziari; le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (le Rems, che, pur accogliendo persone in misura di sicurezza, essendo strutture sanitarie potrebbero anche essere considerate nell'ambito *salute*, a seconda del carattere prevalente che si voglia dare all'uno o all'altro profilo); le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche o private dove si trovino persone sottoposte a misure alternative al carcere o alla misura cautelare degli arresti domiciliari; gli istituti penali minorili e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria; ogni altra struttura anche mobile destinata ad accogliere persone sottoposte a misure penali private della libertà.

In ambito di *police custody*, le camere di sicurezza delle varie forze di polizia, potendo il Garante accedere a qualsiasi locale adibito a esigenze restrittive.

In ambito *migranti* i luoghi del trattenimento per ragioni amministrative cioè i Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) ma anche i cosiddetti *hotspot*, le strutture diverse e idonee di polizia (i cosiddetti locali idonei), i locali di trattenimento ai valichi di frontiera senza dimenticare le operazioni di rimpatrio forzato.

Va ricordato che per motivi connessi al proprio mandato il Garante ha comunque visitato centri per minori stranieri non accompagnati, campi di accoglienza per migranti in transito, insediamenti formali e informali di lavoratori stagionali impiegati soprattutto per l'agricoltura, imbarcazioni impossibilitate a far sbarcare i migranti tratti in salvo (perché erano stati "chiusi" i porti).

In ambito **salute**, i Servizi psichiatrici di diagnosi e cura (dove vengono praticati i Tso cioè i Trattamenti sanitari obbligatori), le strutture residenziali per anziani o disabili (che comprendono anche le Rsa e le Rsd ovvero le Residenze sanitarie assistenziali e per disabili) al fine di prevenire e monitorare situazioni nelle quali i limiti all'autodeterminazione delle persone ospitate determinino *de facto* una privazione della libertà: si tratta di controllare il trattamento delle persone anziane o disabili non autonome ospitate nelle *social care home*.

Infine, la pandemia ha chiarito che i **luoghi di quarantena**, inclusi i cosiddetti "alberghi Covid" e le "navi quarantena", sono considerabili a pieno titolo luoghi di privazione della libertà e come tali ricadono nel mandato non solo degli Npm ma anche del Cpt e dell'Spt. È questo il quinto ambito di privazione della libertà cui si alludeva in precedenza.

A tutte queste aree, il Garante rivolge uno sguardo anche «prospettico, volto a individuare quelle lacune normative, quelle applicazioni incongrue delle norme, quelle condizioni materiali, quelle culture diffuse che possano essere produttrici di violazioni di diritti» con l'obiettivo di ridurre la «persistente distanza che separa i diritti affermati e i diritti agiti nella concretezza di questi luoghi implicitamente poco trasparenti»³.

20. Il GNPL nei confronti del potere legislativo

Se le visite e i rapporti contenenti le raccomandazioni costituiscono la *core activity* del Garante – quella che l'Autorità svolge nei confronti del potere esecutivo – tale ambito di operatività non esaurisce la sua azione⁴. Occorre infatti considerare come il Gnpl entri in relazione anche con gli altri due poteri dello Stato.

Rispetto al potere legislativo occorre citare in primo luogo il significativo dovere del Garante di relazionare annualmente al Parlamento su quanto fatto e su quanto vi sia

³ M. Palma, *I diritti delle persone private della libertà*, testo della conferenza istituzionale tenuta presso l'Accademia Nazionale dei Lincei, aprile 2021, in www.garantenazionaleprivatiliberta.it.

⁴ Occorre dare conto del fatto che il Garante nazionale si occupa anche di trattare istanze, segnalazioni o reclami da parte di persone private della libertà. In particolare, è per legge possibile destinatario di reclami generici da parte di detenuti penali e amministrativi. Si tratta di un'attività di tipo reattivo che non necessariamente viene assegnata ai meccanismi preventivi della tortura. Il Cpt per esempio non è dotato di questo potere («The CPT does not process individual complaints» si legge in www.coe.int). È importante osservare in questa sede che tale attività può costituire un significativo osservatorio sulle criticità più frequenti. L'approccio del Garante tende, per quanto possibile, a mettere a sistema tali criticità, formulando raccomandazioni generali che, andando oltre la singola doglianza, possono assumere una valenza in qualche modo preventiva.

da fare. In secondo luogo rende pareri non vincolanti *de lege lata* e *de lege ferenda* rispetto ai temi che incidono sulla privazione della libertà anche di fatto.

21. Il GNPL rispetto al potere giurisdizionale

Per quanto riguarda il potere giurisdizionale, rispetto a cui il Gnpl offre una forma di tutela che si affianca a quella della magistratura, occorre citare almeno due possibili azioni dell'*Authority*: in primo luogo il Garante può presentarsi come persona offesa nei procedimenti penali (in base all'art. 90 del c.p.p.) valutando anche se costituirsi parte civile per esempio in caso di suicidi in detenzione o quando siano in gioco possibili gravi maltrattamenti a danno di persone private della libertà. Inoltre il Gnpl può presentare opinioni scritte come *Amicus curiae* davanti alla Corte costituzionale o alla Corte Edu in procedimenti che tocchino temi riguardanti la privazione della libertà.

22. Un antidoto allo sguardo assuefatto

Uno degli aspetti che spesso rimane in ombra rispetto al mandato esplicito dai Meccanismi di prevenzione della tortura è quello legato all'importanza di avere un organismo statale indipendente in grado di offrire uno sguardo diverso e terzo che possa aprire all'esterno delle istituzioni per loro natura "chiuse". Che è qualcosa che ha a che fare con il rischio di sclerotizzazione cui vanno incontro le organizzazioni di ogni tipo (e le persone che vi lavorano). Anche (e soprattutto) quelle cui sono affidate funzioni di altissima responsabilità come le carceri, i commissariati, i centri di detenzione amministrativa, le istituzioni psichiatriche chiuse, le residenze per la cura e l'assistenza di persone disabili o anziane. Le istituzioni, appunto, in cui si è o si può essere privati della libertà.

Il senso del GNPL è quello di un occhio esterno al contesto visitato che tende ad aiutare chi gestisce tali luoghi e chi vi lavora a vederli in modo "fresco", rompendo la *routine* sclerotizzata tipica di uno sguardo assuefatto. Che è quello tipico della visione burocratica *tout court*, quello di chi talvolta non riesce più a percepire l'illegalità, non solo in potenza ma anche in atto, di alcune situazioni che violano la dignità e l'integrità psichica e fisica delle persone.

Anche in questo modo vanno lette le raccomandazioni contenute nei rapporti.

23. L'importanza di una scelta

Anche se talvolta non ci si rende conto dell'entità e della gravità della tortura, era cruciale avviare forme di tutela preventiva di tale fenomeno per almeno tre motivi.

In primo luogo perché gli «effetti psicologici» della tortura sono di «vasta portata» e al danno inflitto alla vittima non può porsi rimedio; è qualcosa che ti rimane addosso,

come una cicatrice, quindi è fondamentale adoperarsi in tutti i modi per evitare che si verifichi⁵.

In secondo luogo la tortura non è mai un «fenomeno isolato: “Non comincia nelle camere di tortura di questo mondo. Comincia molto prima, in ogni momento in cui il rispetto per la dignità di tutti gli esseri umani e il diritto di vedersi riconosciuta questa dignità intrinseca sono assenti”. Perciò, le tutele contro la tortura devono essere sviluppate» sin da subito, con prontezza, fin da quando la singola persona viene privata della libertà personale⁶.

In terzo luogo la tortura è sotto certi aspetti «la violazione dei diritti umani più intima, perché ha luogo in isolamento ed è molto spesso inflitta da un torturatore che rimane anonimo rispetto alla vittima e che considera la vittima come un oggetto senza volto». Ecco, le «visite ai luoghi di privazione della libertà contribuiscono a eliminare questa anonimata e sono perciò molto efficaci nel prevenire la tortura»⁷.

Questo giustifica la scelta di assoluta inderogabilità del divieto di tortura e la decisione di affiancare alla tutela giurisdizionale classica, reattiva e sanzionatoria un presidio non giudiziario, preventivo e orientato sulla ricerca di soluzioni alle criticità invece che sull'inflizione di punizioni.

24. Brevi osservazioni sull'articolo 4 Cedu in relazione al ruolo del GNPL

Un'ultima notazione sulle funzioni e sul mandato del Garante. Il mandato preventivo del GNPL è inteso a vigilare affinché ogni forma di privazione della libertà personale non sia arbitraria e avvenga in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali sulla promozione e la protezione dei diritti delle persone e della loro dignità ratificate dall'Italia nonché dalle leggi vigenti. È in quest'alveo che si inserisce l'attività del Garante intesa a fornire *input* tali da favorire un'esecuzione penale che tenda a includere il lavoro come elemento del trattamento particolarmente significativo per via del suo contenuto responsabilizzante e risocializzante.

Non può quindi non riservare un breve cenno all'articolo 4 della Cedu. In particolare occorre osservare che l'offerta lavorativa alla persona privata della libertà personale deve necessariamente coincidere con il concetto di «lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta» declinato all'articolo 4 paragrafo 3 lettera a) della

⁵ Così Peter Kooijmans, giurista e diplomatico olandese il cui pensiero, tratto anche da alcuni suoi Rapporti pubblicati come Relatore speciale delle Nazioni unite contro la tortura, è riportato da W. Kälin, *The struggle against torture*, in *International review of the Red Cross*, n. 324, 1998, p. 435 ss.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, in sostanza, espunge il lavoro penitenziario dalla lista di quelle attività lavorative che potrebbero connotarsi come "forzate" o "obbligatorie". Interessante è l'interpretazione che la Corte ha costruito attorno alla definizione di «lavoro normalmente richiesto». La sua giurisprudenza relativa all'applicabilità dell'articolo 4 paragrafo 3 lettera a) della Cedu fa riferimento a pochi e simili casi (*Stummer c. Austria*, *Van Droogenbroeck c. Belgio* e *De Wilde, Ooms and Versyp c. Belgio*) dove la Corte giunge alle stesse conclusioni: l'"ordinaria", ovvero "normale", qualità e tipicità del lavoro penitenziario connota quel lavoro come un'attività che lo aiuta a mantenere un legame con la collettività libera e ne facilita il suo reinserimento. Inoltre, il lavoro penitenziario legittimamente esigibile deve avere «come base giuridica disposizioni che trovano corrispondenza in altri Stati membri del Consiglio d'Europa».

Perdipiù, rispetto alla remunerazione, la Corte, nei suoi pur pochi giudizi sull'articolo 4, ha sempre sottolineato che questo articolo non contiene alcun riferimento alla retribuzione del lavoro penitenziario e pertanto, il mero fatto che un detenuto non sia retribuito per il lavoro che ha svolto, non impedisce di per sé di considerare tale attività come un «lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta». Ad ogni modo, proprio su questo aspetto della gratuità della prestazione lavorativa, nella causa *Floroiu c. Romania*, la Corte ha osservato che i detenuti potevano svolgere un lavoro remunerato o, in caso di compiti di collaborazione nella gestione quotidiana del carcere, un lavoro che non dava luogo a remunerazione, ma conferiva loro il diritto a una riduzione della pena. Ai sensi del diritto interno i detenuti potevano scegliere tra le due tipologie di lavoro, dopo essere stati informati delle condizioni applicabili in ciascun caso. Dato che al ricorrente era stata concessa una significativa riduzione della pena residua da espiare, la Corte ha ritenuto che il lavoro svolto dal ricorrente non fosse stato del tutto gratuito e che, pertanto, tale lavoro potesse essere considerato un "lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta" ai sensi dell'articolo 4 § 3, lettera a) della Convenzione.

Tuttavia, la Corte tiene presente che ci sono stati sviluppi successivi nelle opinioni sulla questione della remunerazione del lavoro penitenziario, riflesse in particolare nelle Regole Penitenziarie Europee del 1987 e del 2006, che prevedono la remunerazione equa (*equitable*) del lavoro dei detenuti e che questa debba essere corrisposta "in tutti i casi" (*in all instances*).

Le interpretazioni della Corte e del Comitato dei Ministri rispetto al lavoro dei detenuti intra ed extra moenia andrebbero valorizzate tenendo presente questi aspetti di effettività dell'attività lavorativa come fattore risocializzante e remunerativo per la società, e non solo per la persona.

II] “Lavoro Penitenziario nell’ottica costituzionale”

Norme, principi e prassi applicative

1. L’art. 4 della Costituzione

E’ noto come la Costituzione Italiana ponga il lavoro quale fondamento della sua architettura fin dai primi articoli, culminanti con la previsione contenuta nell’art.4, manifestando una ben precisa e irrinunciabile linea orientativa: ivi si scandisce che «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Si tratta di affermazione coerente e conseguente, oltre che al principio d’eguaglianza sostanziale, al lavoro come fondamento della Repubblica, perché è soltanto con il riconoscimento di un diritto al lavoro per tutti i cittadini che si rendono questi ultimi in grado di partecipare effettivamente all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Allo stesso tempo, il lavoro è anche dovere di ciascun cittadino, perché se su esso fonda la Repubblica, contrassegnando i lineamenti funzionali ed organizzativi che caratterizzano il paradigma democratico delineato in Costituzione, allora il cittadino deve, come dispone il secondo comma del medesimo art. 4 Cost., svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

2. Principio personalistico e solidaristico

Qui si coglie il senso più profondo del principio lavorista nella Costituzione italiana: il lavoro è principalmente un diritto, ma è anche, in una prospettiva solidaristica, un dovere, che rende l’uomo non soltanto un lavoratore, ma partecipe della comunità nazionale e del suo sviluppo. La Repubblica trova fondamento, dunque, in una sintesi, quella fra il principio personalistico, che implica la pretesa all’esercizio di un’attività lavorativa, e quello solidarista, che conferisce a tale attività carattere doveroso.

3. Il lavoro penitenziario da sanzione a elemento del trattamento

Nel regime penitenziario, il lavoro, storicamente concepito in termini di aggravio sanzionatorio, è stato poi declinato secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata, ispirata ai principi di libertà- dignità umana, nonché di umanizzazione delle pene e di rieducazione del condannato, solennemente affermati dall’art. 27, terzo comma. Si tratta di valori costituzionali immanenti al sistema ordinamentale: *la persona è norma* nell’ordinamento ed impone, da un lato, un generale dovere giuridico di astensione con riguardo a qualsivoglia violazione o lesione e, dall’altro, costituisce, nel suo contenuto di significato, precetto ineludibile anche nei riguardi

della risposta di tutela della compagine statale. In tal senso, ogni disposizione vigente deve essere interpretata ed applicata cogliendo, fra plurivoche opzioni esegetiche, soltanto quella costituzionalmente orientata. Ed al riguardo, la tutela costituzionale della persona costituisce “vincolo interno” (cfr. G. Zagrebelsky “*Giustizia costituzionale*”) per ogni disposizione legislativa, chiarendone il contenuto di significato ed anche la prospettiva interpretativa.

Nel solco tracciato dai suddetti principi, il carcere diventa un *luogo* dell’ordinamento costituzionale, in cui tutti i diritti fondamentali, individuali e collettivi, esistono e devono essere garantiti. Pertanto, se in passato il ruolo del ristretto era sussumibile entro il binomio detenuto - lavoratore, attualmente il paradigma sembra meglio esprimersi nel concetto “lavoratore- detenuto”, dicitura che riflette, per l’appunto, la mutata gerarchia valoriale espressa dalla Legge fondamentale.

L’adeguamento dell’ordinamento penitenziario al dettato costituzionale è avvenuto dapprima con la legge 354 del 1975 e poi con il dlgs 124/2018.

4. Nuove tutele per il lavoro penitenziario

Il lavoro penitenziario ha quindi abbandonato la connotazione afflittiva di “lavoro forzato” riconducibile al regolamento del 1931, diventando strumento finalizzato alla rieducazione e al reinserimento sociale del condannato, in grado di dare concreta attuazione al disposto di cui all’art. 27 terzo comma della Costituzione. In tale prospettiva, il lavoro penitenziario ha dovuto necessariamente far proprie le caratteristiche che contraddistinguono il lavoro nella società libera: in primis, la previsione di una remunerazione; e quindi, più in generale, il rispetto dei limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro sulla durata delle prestazioni lavorative; sulla garanzia del riposo festivo; del riposo annuale retribuito; e della tutela assicurativa e previdenziale (art. 20 O.P.).

Al pari degli altri elementi del trattamento rieducativo, anche il lavoro penitenziario non assurge ad obbligo per il detenuto, costituendo piuttosto un’opportunità offertagli e necessitante di una sua volontaria adesione, così come pure traspare dal tessuto normativo di cui al dlgs 124/2018 che ha apportato sostanziali modifiche rispetto all’originaria formulazione del richiamato art. 20 O.P.

5. Il lavoro e la sua remunerazione

Rispetto al profilo retributivo, l’art. 22 O.P. stabilisce che i detenuti che lavorano alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria percepiscono una remunerazione pari ai 2/3 di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Dopo un lungo periodo caratterizzato dal mancato adeguamento delle retribuzioni (in origine indicate con il termine, ormai obsoleto, di *mercedi*) agli importi previsti dai CCNL, un

aumento delle retribuzioni di circa l'80% in adeguamento ai suddetti importi è stato operato dapprima nel 2017 e, successivamente, nel 2019. Pertanto, ad oggi, sarebbe auspicabile un ulteriore aggiornamento, in quanto la valenza rieducativa del lavoro viene intuitivamente pregiudicata a fronte di una retribuzione significativamente sperequata, risultando, di contro, impregiudicata la facoltà del detenuto di poter adire il giudice del lavoro: possibilità, questa, concretizzatasi anche a seguito del noto *decisum* del Giudice delle Leggi n. 341/2006, che ha sancito una redistribuzione delle competenze prima spettanti in via esclusiva alla magistratura di Sorveglianza.

Tuttavia, nonostante l'impegno delle Istituzioni sia inequivocabilmente orientato verso l'assimilazione del lavoro penitenziario al lavoro svolto nella società libera, permangono alcune insuperabili specificità che, di fatto, si frappongono alla piena omologazione degli stessi.

6. Tipi di lavoro penitenziario che è possibile svolgere in concreto

Altro profilo, rispetto a quello remunerativo che si stima assumere nell'attuale spettro valutativo una nota di criticità, è quello rappresentato dalla concreta tipologia di attività lavorative che attualmente è possibile assicurare all'interno delle strutture penitenziarie e tali da sottrarsi in gran parte alle inclinazioni e scelte dei detenuti.

È ben noto come sia l'amministrazione penitenziaria, infatti, ad assegnare al lavoro i detenuti in base a proprie valutazioni rimandanti, di regola, a presupposti quali l'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione o di internamento; i carichi familiari e, eventualmente, pregressi bagagli esperenziali (art. 20, comma 5, lett. a). La decisione è rimessa ad apposita commissione (art. 20, comma 4), previa formazione di due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica.

7. Ridotta offerta lavorativa in carcere

Altro aspetto irrisolto riguarda, allo stato, la non conseguita estensione del lavoro penitenziario alla totalità della popolazione ristretta, sebbene non siano mancati interventi legislativi orientati a favorirla, come, ad esempio, con riferimento al portato della L. 22 giugno 2000, n. 193 (c.d. legge Smuraglia) che, con la prevista ricomprensione del detenuto nel profilo di "persona svantaggiata", ad oggi legittima il datore di lavoro a poter fruire di parziale riduzione delle aliquote contributive per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale. Ciò nonostante, tuttavia, i dati più recenti del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria, relativi al periodo 01/03/2024 - 31/03/2024, paiono non ancora positivi, in quanto su una popolazione superiore alle 60.000 unità, solo il 26,58% risulta effettivamente impiegata in attività lavorativa.

La percentuale appare ancor più significativa se si considera che, nell'arco di nove mesi, è stato registrato un decremento di circa il 7% dei detenuti impiegati in attività lavorativa in quanto, come fatto palese dal rilievo statistico operato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, al 30 giugno 2023 gli stessi ammontavano al 33% della popolazione detenuta, pari a 57.525 unità.

8. La sproporzione tra lavoro alle dipendenze del DAP e di soggetti esterni

Altra criticità da rilevare è che, al 30/06/2023, ampia risultava la forbice tra il numero di condannati prestanti servizio alle dipendenze dell'amministrazione, pari a poco più di 16.000 unità e quelli svolgenti attività lavorativa alle dipendenze di soggetti esterni, pari a poco più di 2.000.

Si tratta di un dato di fondamentale importanza, poiché la gran parte delle attività svolte alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria si riduce a mansioni di basso profilo quali la distribuzione pasti, la pulizia dei locali e il servizio di lavanderia, attività che, più che fungere da viatico per un successivo reinserimento, rappresentano mera fonte di sostentamento per provvedere ai bisogni primari.

Quanto, invece, al lavoro all'esterno, ove non ricorrano ostacoli normative, esso rappresenterebbe senza dubbio lo strumento più idoneo per ribaltare l'ideologia segregativa del carcere ed esaltare la funzione risocializzante. Tuttavia, allo stato, tale declinazione occupazionale riveste purtroppo un ruolo assolutamente marginale.

9. Lavoro, sovraffollamento e eterogeneità della popolazione detenuta

Infine, il quadro sinteticamente esposto non risulterebbe completo se non si facesse riferimento ad un ulteriore profilo che al pari, e forse ancor più rispetto alle criticità sommariamente ricordate, si frappone attualmente ad una piena espansione del diritto al lavoro all'interno del circuito penitenziario. Si tratta della ben nota problematica indotta dalla crescente e sempre più variegata popolazione ristretta nei penitenziari italiani. Il diversificato profilo socio-culturale, esaltato dalla rilevante componente multietnica, determina un profondo disallineamento di base su cui appare estremamente arduo poter costruire, ad oggi, una comune e condivisa piattaforma per l'avviamento al lavoro. Il gap linguistico, la carenza, in molti casi, di elementari nozioni circa l'utilizzo delle strumentazioni di lavoro e di minime nozioni operative finiscono per riverberarsi sul diffuso dispiegamento di un efficace percorso rieducativo, con il lavoro posto al centro della spinta risocializzante.

Di tali problematiche chi ha avuto la possibilità di confrontarsi con realtà penitenziarie e, soprattutto, con quelle connotate da altri tassi di sovraffollamento, è perfettamente consapevole. E consapevole è pure di come solo una sempre più capillare e motivata azione sul versante rieducativo/risocializzante possa poi

proiettare verso la formazione di popolazioni carcerarie pronte ad essere successivamente avviate verso il mondo del lavoro in termini costituzionalmente orientati.

10. Possibili azioni del Garante rispetto al lavoro dei detenuti

Sulla scorta di tale sommario quadro dello stato dell'arte, si reputa, quindi, che le sollecitazioni provenienti dal Garante, pur nella consapevolezza delle costanti aperture legislative e giurisprudenziali, possano focalizzarsi, allo stato, su:

- 1) Implementazione, nel circuito inframurario, di attività risocializzanti e culturali intese ad ottenere popolazioni carcerarie riallineate sul piano linguistico e conoscitivo, tale da consentire, in un passaggio successivo, una pervasiva ed omogenea spinta di avviamento al lavoro;
- 2) Riadeguamento del profilo retributivo con riferimento al salario base indicato nei CCNL;
- 3) Ampliamento del catalogo delle opzioni lavorative mediante implementazione dei circuiti formativi e con crescente raccordo con il mondo delle imprese esterne, così da impedire, come attualmente è dato purtroppo constatare, che il ricorso a mere attività di basso profilo all'interno dei penitenziari, tali da non consentire alcun realistico reinserimento nel mondo del lavoro, possa assolvere ad un indefettibile obbligo costituzionale. Richiedendosi pertanto un rinnovato impegno e organizzazione dell'Amministrazione penitenziaria e delle Istituzioni affinché si formino veramente validi lavoratori dotati di adeguato bagaglio esperienziale in grado di poterli reimmettere con maggiore facilità nel mondo lavorativo esterno.
- 4) Permane, infine, a monte, la problematica determinata dall'annoso problema degli spazi detentivi e su cui occorre continuare ad impegnarsi per una sollecita definizione. Avviamento al lavoro significa anche poter fruire di spazi sufficienti e debitamente attrezzati dove poter apprendere e mettere in pratica quanto imparato: laboratori, spazi didattici, sale attrezzate, personale didattico adeguato.

Dunque, il "problema lavoro", per trovare efficaci e ragionevoli soluzioni, deve essere apprezzato alla luce delle note carenze di ordine generale che riguardano il mondo penitenziario. E ciò anche prendendo spunto dai numerosi modelli di eccellenza che pure sussistono nel sistema carcerario, la cui esperienza potrebbe utilmente orientare verso l'elaborazione di strategie funzionali al superamento delle problematiche sopra richiamate.