

PROTOCOLLO D'INTESA

Tra

il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

e

il Consiglio Nazionale Forense

A handwritten signature in black ink, consisting of several cursive strokes, located in the bottom right corner of the page.

visto il decreto legislativo n. 146 del 2013 recante *“Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”*, convertito, con modificazione, dalla legge 21 febbraio 2014, n.10 e successive modificazioni;

visto il decreto ministeriale 11 marzo 2015 n. 36 recante *“Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”* che ha definito il regolamento sulla struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (di seguito, Garante);

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2019, n. 89 recante *“Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”*;

vista la legge 18 dicembre 2020, n. 173 recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”*;

vista la legge 31 dicembre 2012, n. 247 recante *“Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”*, che:

- all'art. 35, comma 1, affida al Consiglio la promozione dei rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti (lettera a), nonché l'istituzione e la disciplina di un Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione (lettera r);
- all'articolo 35, comma 1, lettera a) attribuisce al Consiglio Nazionale Forense (di seguito, Consiglio), in via esclusiva, la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale;
- all'art. 35, comma 1, lettera q) chiama il Consiglio a rendere pareri, su richiesta del Ministro della Giustizia, in merito a proposte e disegni di legge che interessino, anche indirettamente, la professione forense e l'amministrazione della Giustizia;

considerato che Il Garante è Autorità indipendente, non giurisdizionale e di garanzia avente la funzione di vigilare su tutte le forme di privazione della libertà, dagli istituti di pena, alla custodia nei luoghi di polizia, alla permanenza nei Centri di trattenimento per migranti irregolarmente presenti nel territorio, alle residenze di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche (REMS), ai trattamenti sanitari obbligatori;



considerato che il Garante è, sul piano internazionale, organismo di monitoraggio indipendente di cui agli articoli 17 e seguenti del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) e in tale contesto coordina i garanti territoriali;

considerato altresì, che, nell'ambito dell'esecuzione penale degli adulti e minori e relativamente alle misure di sicurezza detentive, il Garante: (a) *vigila* affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute in carcere e degli internati sia conforme a principi e norme nazionali ed internazionali e (b) *interviene* su criticità di carattere generale o su questioni che richiedono un'immediata azione;

considerato, infine, che il Garante:

a) visita, senza bisogno di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria,

b) visita, senza bisogno di autorizzazione, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) prende visione, previo consenso dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà;

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture sopra indicate le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) valuta i reclami a esso indirizzati ex art. 35 della legge 26 luglio 1975 n. 354;

considerato che il Consiglio, nell'ambito dell'attività istituzionale, ha da sempre sostenuto che la effettività della tutela dei diritti delle persone private della libertà personale si realizzi con il contributo ed il concorso dell'Avvocatura istituzionale.

Nell'ambito delle attività dedicate alla giustizia penale, il Consiglio:

a) raccoglie, monitora e valuta i dati relativi al trattamento dei detenuti, con particolare attenzione ai rapporti tra custodia cautelare ed esecuzione della pena;

b) approfondisce le evoluzioni normative ed esegetiche in tema di standard probatori e di effettiva rispondenza del sistema processuale ai canoni costituzionali sul giusto processo e alle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c) cura la disamina di ogni questione connessa, anche in termini di prospettive di riforma, alla concreta ed effettiva applicazione delle disposizioni volte ad assicurare il giusto processo e la certezza della pena;

considerato, altresì, che il Consiglio, per il tramite delle Commissioni interne e dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione, persegue l'obiettivo di contribuire alla migliore amministrazione della giurisdizione per favorire l'accesso da parte dei cittadini ad un sistema Giustizia efficiente e che sia in grado di soddisfarne i diritti, nonché di tutelare quelli delle persone detenute o private della libertà personale;



considerato, infine, che il Consiglio reputa che la miglior tutela dei diritti, in special modo delle persone private, per qualunque ragione e a qualsiasi titolo, della libertà personale, passi per una corretta informazione e una costante formazione da attuarsi anche attraverso la raccolta di dati ed analisi scientifiche che contribuiscano ad un miglioramento del servizio giustizia penale, delle effettive condizioni strutturali, logistiche e organizzative nelle quali viene amministrata la giustizia in Italia e dei suoi riflessi in fase esecutiva, con il fine di elaborare analisi obiettive e complete, trasparenti e affidabili, sulle base delle quali studiare e proporre eventuali interventi e/o rimedi;

considerato che il Consiglio ed il Garante (di seguito, Parti) intendono sviluppare una costante collaborazione al fine di concordare iniziative comuni per individuare le reali necessità di miglioramento del sistema dell'esecuzione penale, tenendo conto delle effettive esigenze rilevate anche dall'Avvocatura e che emergono presso gli istituti di detenzione, per adulti o per minori, ovvero istituti a essi parificati;

considerato che le Parti intendono promuovere la cultura della legalità dentro e fuori dei luoghi di detenzione, nonché nelle strutture *de facto* private della libertà, per gli adulti o per i minori, attraverso l'approfondimento delle competenze in materia di esecuzione della sanzione penale volte allo sviluppo e alla implementazione delle misure risocializzanti;

considerato, altresì, che le Parti intendono promuovere, in sinergia, la realizzazione di progetti di informazione e formazione, anche per il tramite dei Garanti regionali o locali e degli Ordini distrettuali e circondariali, volti ad implementare la cultura della legalità attraverso percorsi formativi che combinino lo studio dell'esecuzione penale, sia detentiva che non, attraverso forme di apprendimento pratico svolte nel contesto professionale forense al fine di rendere gli avvocati in grado di acquisire conoscenze, abilità e competenze in merito al ruolo esercitato nella fase esecutiva della pena, sia nelle attività processuali che extraprocessuali;

considerato, inoltre, che le Parti intendono perseguire:

a) un miglioramento qualitativo dell'esecuzione della pena, sia detentiva che non, attraverso percorsi formativi appositamente individuati, concordati e condivisi, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della pena non detentiva, della pena detentiva e delle forme alternative della sua esecuzione, nonché dell'educazione alla cittadinanza e dell'educazione alla legalità;

b) la realizzazione di progetti informativi e formativi: (1) individuando le direttrici entro le quali si debbano realizzare incontri informativi *ad hoc*; (2) stabilendo le linee uniformi per la predisposizione anche dei piani dell'offerta formativa predisposti dagli Ordini territoriali degli Avvocati ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 del Regolamento del Consiglio Nazionale Forense 16 luglio 2014, n. 6 "*Regolamento per la formazione continua*";

considerato, infine, che le Parti concordano sull'opportunità di elaborare, sviluppare e condividere posizioni comuni sui temi della esecuzione della sanzione penale, sviluppando azioni sinergiche per favorire, in generale, il miglioramento qualitativo del sistema penitenziario italiano interloquendo, ove

necessario, con le Istituzioni pubbliche a ciò deputate;

preso atto, altresì, che nel programma del Governo "Draghi", relativamente ai fondi del Recovery Plan, viene fatto espresso riferimento alla situazione della detenzione custodiale carceraria (si veda, nello specifico, la proposta di cui al punto n. 23 per il finanziamento a valere su programmazione complementare al PNRR) ed, in particolare, nel capitolo dedicato alla "*costruzione e miglioramento padiglioni e spazi strutture penitenziarie per adulti e minori*", viene fatto esplicito riferimento agli investimenti complementari alla strategia della missione 5, quella dell'inclusione e coesione relative alle infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore;

considerato che tutti i Governi passati e i diversi Legislatori che si sono susseguiti hanno affrontato, ognuno di par suo, la questione dello stato della detenzione adottando misure che, in effetti, non hanno sortito gli effetti sperati in termini di riduzione del ricorso alla detenzione custodiale carceraria e, al contempo, alla contestuale implementazione delle misure alternative;

considerato che attualmente non è più sostenibile il sovraffollamento carcerario che incide, inevitabilmente ed incontrovertibilmente, sullo stato e sulle condizioni della detenzione intramuraria;

considerato che le problematiche relative alle condizioni della detenzione si sono acuite in ragione della emergenza sanitaria da Covid-19 ancora in corso;

considerato che sempre più spesso i diversi attori del sistema giurisdizionale (come, da ultimo, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione), del sistema di garanzia ordinamentale (come il Garante nazionale dei detenuti) e del sistema sociale (come le componenti associative) rilevano, stigmatizzano e denunciano le inumane condizioni della detenzione e la necessità di provi urgente rimedio;

preso atto, altresì, che recentemente si sono verificati episodi intramurari e non di estrema gravità che hanno riportato l'opinione pubblica e le Istituzioni ad intervenire e ad assumere posizioni nette;

ritenuto che non è revocabile in dubbio la necessità di affrontare in maniera organica il problema dello stato in cui versa la detenzione in Italia e che non è più procrastinabile l'adozione di misure atte, da un lato, ad assicurare che l'esecuzione della pena avvenga in maniera conforme al principio di rieducazione della pena (ex art. 27 della Costituzione) e, per altro verso, a garantire la risocializzazione dei condannati detenuti in regime intramurario;

considerato, da ultimo, che le Parti pongano attenzione alla questione dello stato e delle condizioni della detenzione in Italia promuovendo interventi normativi organici con l'obiettivo di: implementare la inclusione dei detenuti nel tessuto sociale anche attraverso l'aumento di istituti di restrizione a custodia attenuata, promuovere la riabilitazione e la risocializzazione dei detenuti anche attraverso le infrastrutture sociali e del terzo settore e ridurre i limiti all'accesso alle misure alternative con contestuale aumento dei casi in cui il condannato detenuto possa beneficiarne.



Le Parti convengono quanto segue

Articolo 1

Finalità

1. Con il presente Protocollo d'Intesa le Parti si impegnano:

a) alla realizzazione di azioni comuni volte a promuovere ed incentivare, anche per il tramite delle Fondazioni del Consiglio, degli Ordini territoriale degli Avvocati e dei Garanti regionali o locali, iniziative di informazione sullo stato della detenzione in Italia valorizzandone i punti di forza e le criticità attraverso lo svolgimento di specifici eventi di orientamento rivolti agli operatori della giurisdizione sui temi della funzione della pena, della esecuzione della stessa, sia nel circuito carcerario che non, al fine di fornire una informazione quanto più consapevole possibile;

b) alla realizzazione di azioni comuni volte a favorire lo sviluppo di percorsi formativi - diretti ad avvocati del libero Foro nonché al personale addetto agli uffici del Garante, da attuarsi anche per il tramite delle Fondazioni del Consiglio e degli Ordini territoriali degli Avvocati e dei Garanti regionali e locali, al fine di implementare la conoscenza su specifiche tematiche riguardanti la esecuzione della pena, sia detentiva che non, e a conseguire un miglioramento qualitativo dei percorsi formativi, ove già esistenti, prevedendo lo svolgimento di specifici moduli sui temi della funzione costituzionale della pena, sulle sue modalità di esecuzione e sulle condizioni della detenzione;

c) alla promozione comune e condivisa di interventi normativi al fine di favorire l'inclusione dei detenuti nel tessuto sociale anche attraverso l'aumento di istituti di restrizione a custodia attenuata, la riabilitazione e la risocializzazione dei detenuti anche attraverso le infrastrutture sociali e del terzo settore e a ridurre i limiti all'accesso alle misure alternative con contestuale aumento dei casi in cui il condannato detenuto possa beneficiarne.

2. Le azioni comuni di cui ai commi che precedono devono perseguire i seguenti obiettivi:

a) sviluppo delle competenze in materia di esecuzione della pena;

b) potenziamento delle conoscenze in materia di esecuzione della pena, condizioni della detenzione, modalità alternative di esecuzione della pena, tutela dei diritti umani, diritti fondamentali della persona, giurisprudenza delle Corti europee;

c) sviluppo e implementazione della conoscenza del ruolo dell'Avvocato durante la fase di esecuzione della pena e delle misure ad essa alternative ovvero di quelle di essa sostitutive;

d) orientamento alla professione di Avvocato nell'ambito dell'esecuzione della pena;

e) introduzione e/o modifiche di norme di rango primario volte ad intervenire sullo stato attuale delle condizioni della detenzione e sulle modalità di espiazione della pena.

Articolo 2

Oggetto

1. Le Parti, di concerto tra loro e per il raggiungimento delle finalità di cui all'art.1, attraverso il presente Protocollo:



a) individuano le modalità operative con le quali gli Ordini territoriali degli Avvocati, nella realizzazione degli eventi informativi e formativi, assicurino lo svolgimento di eventi e/o percorsi specifici tenuti da avvocati ovvero da esperti individuati dal Garante;

b) costituiscono tavoli di lavoro di tipo tecnico-scientifico per lo studio di tematiche attinenti in generale alla esecuzione della pena elaborando e/o raccogliendo idonei materiali illustrativi e divulgativi anche al fine di proporre la introduzione di interventi normativi in materia e/o la modifica di norme già vigenti.

Articolo 3

Impegni delle Parti

1. Le Parti si impegnano reciprocamente:

- a dare massima diffusione alle iniziative concertate e realizzate, sia su base nazionale che su base regionale, attraverso i rispettivi canali istituzionali e i propri strumenti di comunicazione;
- a costituire un gruppo scientifico, composto da avvocati di comprovata esperienza e da qualificati operatori giudiziari, che possa supportare le attività istituzionali poste in essere dal Garante.

2. Il Consiglio si impegna:

- a promuovere un'azione di sensibilizzazione in merito alle tematiche riguardanti l'esecuzione della sanzione penale e la privazione della libertà personale, anche *de facto*, nell'ambito dei rapporti con le Istituzioni internazionali, europee, nazionali e regionali, nonché nei rapporti con gli Ordini territoriali degli avvocati ed infine con le associazioni forensi di settore;
- a promuovere la costituzione di una rete nazionale composta da avvocati referenti individuati su base locale dagli Ordini territoriali degli Avvocati che fornisca assistenza legale al Garante nei procedimenti penali e nei giudizi civili o amministrativi ai quali è interessato come parte;
- a diffondere, ove il Garante ne faccia specifica richiesta, agli Ordini territoriali degli Avvocati i rapporti, i pareri e qualunque altro atto e/o documento del Garante medesimo;

3. Il Garante si impegna:

- a contribuire alla realizzazione scientifica degli eventi informativi e dei percorsi formativi di cui al comma 1 dell'art. 1 del presente Protocollo;
- a rendere disponibili i dati, ove ostensibili, elaborati e, a qualsiasi titolo, ricevuti nell'ambito delle proprie attività istituzionali;
- a promuovere, nei modi e nei termini che riterrà utili allo scopo, il coinvolgimento degli Ordini territoriali degli Avvocati nella individuazione e nella scelta dei Garanti provinciali e comunali.

Articolo 4

Progetto "Tutela dei diritti delle persone detenute e delle persone private della libertà personale"

1. Le Parti si propongono, anche favorendo la partecipazione di altre Istituzioni e/o Enti pubblici nonché Enti privati, di elaborare ed attuare un progetto nazionale ai fini della diffusione di una cultura della "tutela dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale" attraverso percorsi di studio e di apprendimento, anche a carattere multidisciplinare e multimediale, volti ad



approfondire gli strumenti ed i mezzi a disposizione del detenuto o della persona privata della libertà personale per la tutela dei propri diritti.

2. In particolare, il Progetto si propone di richiamare la società civile, oltre che gli operatori della giurisdizione nonché gli esercenti le professioni sanitarie, al valore della legalità e del rispetto dei diritti fondamentali della persona ivi inclusi quelli delle persone detenute o, comunque, ristrette incentivando il senso civico e favorendo la conoscenza e la consapevolezza dei diritti umani, anche mediante l'illustrazione degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per la loro tutela.

Articolo 5

Modalità attuative e Referenti

1. Per l'attuazione degli obiettivi e delle finalità di cui al presente Protocollo e per le attività di verifica e di monitoraggio delle iniziative assunte, le Parti si avvalgono dei propri uffici e delle proprie strutture.

2. Entro trenta giorni dalla data di sottoscrizione del presente Protocollo, ciascuna Parte comunica il nominativo del Referente nazionale per le attività connesse al presente Protocollo. È facoltà di ciascuna Parte procedere alla sostituzione del proprio Referente, dandone tempestiva comunicazione all'altra.

Articolo 6

Sottoscrizione, durata e modifiche

1. Il presente Protocollo è sottoscritto dal Presidente *pro tempore* del Consiglio nazionale Forense e dal Garante nazionale *pro tempore*.

2. Il presente Protocollo decorre dalla data della sua sottoscrizione ed ha durata triennale e potrà essere soggetto a modifiche solo previo accordo tra le Parti.

Roma, 10 febbraio 2022

IL CONSIGLIO NAZIONALE
FORENSE

La Presidente
Avv. Maria Nisi

IL GARANTE NAZIONALE DEI
DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE
DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Prof. Mauro Palma

