

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 1191

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BOCCIA Maria Luisa, ALBONETTI,
BONADONNA, CAPRILI, DEL ROIO, DI LELLO FINUOLI,
EMPRIN GILARDINI, GIANNINI, GRASSI, BRISCA
MENAPACE, NARDINI, RUSSO SPENA, SODANO, TECCE,
VANO, ALFONZI e VALPIANA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 NOVEMBRE 2006

Modifica dell’articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354,
in materia di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti

ONOREVOLI SENATORI. - Il diritto alla difesa, sancito dall'articolo 24 della Costituzione, rappresenta un diritto umano fondamentale, che l'ordinamento riconosce (non meramente attribuendolo) ad ogni persona per il solo fatto di essere tale, a prescindere dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive e requisiti ulteriori, ben oltre le prerogative ed i limiti dello statuto della cittadinanza. Il diritto alla difesa costituisce lo strumento normativo che garantisce a ciascuno un'efficace e pregnante tutela giurisdizionale delle proprie situazioni giuridiche soggettive, da far valere dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, garante della legalità. La rilevanza del diritto alla difesa è del resto proporzionale alla vulnerabilità della condizione del soggetto che se ne avvale, nonché all'intensità della violazione dei propri diritti, avverso la quale si intenda ricorrere alla tutela giurisdizionale. Ne consegue che l'effettività del diritto alla difesa rappresenta per i detenuti, in ragione della vulnerabilità della loro condizione, il rimedio imprescindibile a tutela della legalità, contro ogni ipotesi di violazione e di illegittima compressione dei loro diritti. Ipotesi che nella realtà quotidiana del carcere sono purtroppo sempre più frequenti. La realtà del carcere presenta del resto, oggi ancor più che in passato, aspetti di palese ed inammissibile illegittimità, alla stregua dei principi costituzionali e delle garanzie fondamentali dei diritti umani. Recenti novelle legislative di carattere penale, sostanziale e processuale, ispirate a logiche securitarie e a prospettive politico-criminali di «tolleranza-zero» nei confronti di alcuni «tipi d'autore», hanno infatti contribuito a evidenziare la selettività e la natura classista del diritto penale, ed in particolare del diritto penitenziario. La composizione sociale della

popolazione carceraria dimostra invero una netta prevalenza di immigrati, tossicodipendenti, persone comunque riconducibili a frange di marginalità sociale colpite da una peculiare vulnerabilità, evidenziando così lo squilibrio e la selettività dell'azione penale e delle modalità di irrogazione della pena. Le concrete modalità di gestione della vita inframuraria - non sempre pienamente conformi alle previsioni normative - contribuiscono del resto ad accentuare i profili di dubbia legittimità della legislazione in materia penitenziaria. Basti pensare in proposito, a titolo meramente esemplificativo, alle numerose circolari del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) (in particolare, le circolari n. 3359/5809 del 21 aprile 1993 e n. 3479/5929 del 9 luglio 1998), che hanno di fatto istituito, più *contra* che *praeter legem*, i circuiti penitenziari differenziali dell'elevato indice di vigilanza cautelativa (EIVC) e dell'alta sorveglianza (AS), cui sono assegnate particolari categorie di detenuti asseritamente pericolosi, come tali sottoposti ad un regime carcerario ancora più restrittivo ed equiparabile - quanto a limitazione di benefici penitenziari, ma ancor prima di diritti umani fondamentali - a quello disciplinato invece dalla legge ed in particolare dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di ordinamento penitenziario. La classificazione nel circuito EIVC comporta, ad esempio, la detenzione in istituti lontani dai familiari, l'impossibilità di richiedere trasferimenti per motivi di studio in istituti maggiormente compatibili con tali esigenze; e l'impossibilità di partecipare a percorsi trattamentali programmati nello stesso istituto ma solo per detenuti «comuni». Tali esempi evidenziano come il provvedimento amministrativo di classifica-

zione EIVC costituisca per il detenuto una misura fortemente restrittiva dei suoi diritti, avverso la quale non è concessa all'interessato la possibilità di ricorrere all'autorità giurisdizionale, dal momento che l'istanza di declassificazione si esaurisce in un ulteriore procedimento amministrativo, privo come tale delle garanzie del processo giurisdizionale, dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale. Del resto, la normativa sull'ordinamento penitenziario, come attualmente regolata dalla legge n. 354 del 1975, prevede una disciplina fortemente restrittiva in merito ai presupposti ed alle modalità di tutela dei diritti dei detenuti avverso atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi di tali diritti.

La sentenza della Corte costituzionale n. 26 dell'11 febbraio 1999 ha peraltro sollevato la questione dell'insufficiente tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti. La Corte ha infatti ritenuto che il nostro ordinamento penitenziario non presenta meccanismi procedurali di garanzia per le persone private della libertà personale, avverso atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti. La lettura del combinato disposto degli articoli 35 e 69 della legge n. 354 del 1975 evidenzia una lacuna di tutela giurisdizionale. L'articolo 35, infatti, prevede la possibilità per il detenuto di presentare reclamo al magistrato di sorveglianza; ma il successivo articolo 69, al comma 6, prevede una procedura giurisdizionalizzata solo per due casi di reclamo, sicuramente di non così grande frequenza e rilievo nella vita inframuraria, ossia: *a)* l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro, e le assicurazioni sociali; *b)* le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolpa. La Corte costituzionale ha chiarito che il procedimento che si instaura attraverso l'esercizio del diritto di reclamo, delineato nell'articolo 35 della legge n. 354 del 1975, nonché nell'articolo

70 del relativo regolamento di esecuzione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, successivamente abrogato dall'articolo 136 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, è, all'evidenza, privo dei requisiti minimi necessari perché lo si possa ritenere sufficiente a fornire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale. Nulla, invece, è previsto attualmente circa le modalità di svolgimento della procedura o l'efficacia delle decisioni conseguenti. Solo per quanto concerne il reclamo, si prevede - per coloro i quali, rispetto all'esecuzione delle pene, sono investiti di una specifica responsabilità (l'amministrazione penitenziaria e il magistrato di sorveglianza) - un obbligo di informazione, verso il detenuto che ha presentato il reclamo: un obbligo generico cui non corrisponde alcun rimedio in caso di violazione e che, comunque, è fine a se stesso, non essendo preordinato all'esercizio conseguente di un diritto di impugnativa da parte dell'interessato.

Rispetto a tale questione, la giurisprudenza ormai consolidata, ritiene: *a)* che la decisione del magistrato è presa *de plano*, al di fuori cioè di ogni formalità processuale e di ogni contraddittorio; *b)* che la decisione di accoglimento del reclamo si risolve in una segnalazione o in una sollecitazione all'amministrazione penitenziaria, priva di forza giuridica cogente e di alcuna specifica stabilità; *c)* che avverso la decisione del magistrato di sorveglianza non sono ammessi né ulteriori reclami al tribunale di sorveglianza, né, soprattutto, il ricorso per cassazione. Da tutto quanto sopra evidenziato emerge, in maniera inequivocabile, che il reclamo di detenuti o internati, ancorché rivolto al magistrato, non si distingue da una semplice doglianza, in assenza del potere dell'interessato di agire nel contesto di un procedimento dotato di tutte le garanzie necessarie e dovute, in aperto contrasto con quelle invece previste dalla Costituzione in caso di violazione dei

diritti. Non si può non ricordare, a tale proposito, che - come sancisce l'articolo 64 delle Regole penitenziarie europee, di cui alla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987 - «la pena detentiva non deve aggravare le sofferenze inerenti ad essa», con espresso riferimento alla sofferenza dovuta alla privazione della libertà personale e alla limitazione della libertà di movimento. Del resto, i diritti alla salute, alle relazioni affettive, alla riservatezza della corrispondenza, alla *privacy*, alla dignità, alla partecipazione al percorso trattamentale non sono situazioni giuridiche soggettive suscettibili di discrezionale ed arbitraria compressione, proprio perché non è su tale limitazione che deve fondarsi la finalità della pena. Di contro, la funzione rieducativa della sanzione penale impone l'effettiva tutela dei diritti dei detenuti, in assenza della quale è esclusa ogni possibilità di reinserimento sociale del reo.

Con il presente disegno di legge si intende eliminare questa lacuna normativa, nel rispetto della citata sentenza n.26 del 1999 della Corte costituzionale, recependo esattamente il punto di diritto statuito dalla Consulta. Il disegno di legge è costituito da un

unico articolo che estende le garanzie giurisdizionali previste all'articolo 69, comma 6, della citata legge n.354 del 1975 a tutti i reclami dei detenuti e degli internati concernenti atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti. La procedura giurisdizionale che si propone è quella di cui all'articolo 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario, già prevista per le residue ipotesi di reclamo al magistrato di sorveglianza avverso atti dell'amministrazione penitenziaria, assicurando il diritto al contraddittorio, alla difesa e, conseguentemente, al ricorso in ultima istanza in cassazione. Ad evitare un eccessivo incremento del carico giudiziario per la magistratura di sorveglianza, nel formulare questo disegno di legge, si ribadisce la necessità di introdurre nel nostro ordinamento figure non giurisdizionali volte alla tutela dei diritti dei detenuti, così come auspicato da diversi disegni di legge presentate anche nell'attuale legislatura, relative all'istituzione del Difensore civico delle persone private della libertà personale, abilitato a svolgere efficacemente un ruolo preventivo, mediatorio e propositivo rispetto alle legittime richieste dei detenuti, così riducendo i casi in cui risulti necessario rivolgersi al giudice.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comma 6 dell'articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

«6. Decide, con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura di cui all'articolo 14-ter, sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti».

