

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4163

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa del senatore SALVATO, MANCONI, RUSSO SPENA,
FOLLIERI, SCOPELLITI, MILIO, MELONI e NIEDDU**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 1999

Modifiche all’ordinamento penitenziario in tema di tutela
giurisdizionale dei diritti dei detenuti

ONOREVOLI SENATORI. - La recente sentenza della Corte costituzionale n. 26 dell'11 febbraio 1999 ha finalmente sollevato la questione della insufficiente tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti. La Corte ha infatti sostenuto che il nostro sistema penitenziario non presenta meccanismi procedurali di garanzia per le persone private della libertà personale di fronte ad atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti. La lettura del combinato disposto degli articoli 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario), evidenzia una lacuna di tutela giurisdizionale. Il detenuto può sì presentare reclamo al magistrato di sorveglianza in base all'articolo 35, ma il successivo articolo 69, al comma 6, prevede una procedura giurisdizionalizzata solo per due casi di reclamo, sicuramente non fra i più ricorrenti nella vita detentiva, 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 discolorpa».

Afferma invece la Corte: «Il procedimento che si instaura attraverso l'esercizio del diritto di reclamo, delineato nell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario, nonché nell'articolo 70 del regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431), è, all'evidenza, privo dei requisiti minimi necessari perché lo si possa ritenere sufficiente a fornire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale. (...) Nulla è previsto circa le modalità di svolgimento della procedura o l'efficacia delle decisioni conseguenti. Solo

per il reclamo a coloro i quali, rispetto all'esecuzione delle pene, sono investiti di una specifica responsabilità - l'amministrazione penitenziaria e il magistrato di sorveglianza - è previsto 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. E in effetti è consolidata giurisprudenza che la decisione del magistrato è presa *de plano*, al di fuori cioè di ogni formalità processuale e di ogni contraddittorio; che la decisione che accoglie il reclamo si risolve in una segnalazione o in una sollecitazione all'amministrazione penitenziaria, senza forza giuridica cogente e senza alcuna specifica stabilità, e 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 questo si trae che il reclamo di detenuti o internati, ancorché rivolto al magistrato, non si distingue da una semplice doglianza, in assenza di alcun potere dell'interessato di agire in un procedimento che ne consegua. Ciò si presenta, senza necessità di alcun'altra considerazione, contrario alla garanzia che la Costituzione prevede nel caso della violazione dei diritti».

La persona detenuta vive in una situazione di sofferenza determinata dallo stato di privazione della libertà personale e di movimento. La pena detentiva non deve aggravare le sofferenze inerenti ad essa, così come ribadisce l'articolo 64 delle Regole penitenziarie europee, di cui alla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987. La dif-

ficile quotidianità della vita in carcere e le altrettanto complesse esigenze connesse al trattamento impongono il riconoscimento dei diritti fondamentali dei detenuti. Il detenuto deve essere considerato soggetto titolare di diritti e di aspettative legittime che egli può tutelare e difendere senza bisogno di mediazioni. A ragione dunque, Giancarlo Zappa, già presidente del Tribunale di sorveglianza di Brescia, nella sua relazione al Convegno internazionale promosso da Antigone sull'*Ombudsman e la tutela dei diritti umani delle persone private della libertà personale*, tenutosi a Padova nel 1997, esprimeva meraviglia riguardo al fatto che dottrina e giurisprudenza continuassero a negare natura di diritto alle legittime aspettative del detenuto determinate da atti unilaterali dell'amministrazione penitenziaria, atti sui quali peraltro i Tar si erano da tempo dichiarati incompetenti rispetto alle prerogative della magistratura di sorveglianza.

Il diritto alla salute, il diritto alle relazioni affettive, il diritto alla corrispondenza riservata, il diritto alla *privacy*, il diritto al trattamento non possono essere liberamente disponibili proprio perché non è sulla loro compressione che deve fondarsi la carcerazione. Anzi, per dare attuazione al dettato costituzionale e cioè affinché la pena sia umana e risocializzante, al detenuto deve essere assicurata integrale tutela dei propri diritti riconosciuti dall'ordinamento.

Con il presente disegno di legge si vuole rimediare a questa lacuna normativa nel rispetto della decisione della Corte costituzionale, ed anzi dando compiuto seguito alla espressa sollecitazione che ne è venuta al

legislatore. Il disegno di legge è costituito da un unico articolo che estende le garanzie giurisdizionali previste all'articolo 69, comma 6, dell'ordinamento penitenziario, a tutti i reclami dei detenuti e degli internati concernenti atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti. La procedura giurisdizionale prescelta è quella di cui all'articolo 14-ter dell'ordinamento penitenziario, già prevista per le altre ipotesi di reclamo al magistrato di sorveglianza su atti dell'amministrazione. Essa assicura il diritto al contraddittorio, il diritto alla difesa ed il diritto al ricorso in cassazione. Ogni diritto violato merita simili garanzie.

È ovviamente vero che la nuova tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti sollecitata dalla Corte costituzionale potrebbe indurre un carico di lavoro eccessivo per i magistrati che rischierebbero di essere invasi da istanze di reclamo dei detenuti. Proprio per evitare ciò e per evitare che la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti si riduca ad un ulteriore aggravio burocratico per i magistrati di sorveglianza, nel formulare questa proposta si ribadisce la necessità di introdurre nel nostro ordinamento figure non giurisdizionali di tutela dei diritti dei detenuti, così come si è prefigurato nel disegno di legge atto Senato n. 3744, relativo alla 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».