

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1230

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice BOCCIA Maria Luisa

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 2006

Modifica dell’articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in
materia di diritto di reclamo dei detenuti e degli internati

ONOREVOLI SENATORI. - La sentenza della Corte costituzionale dell'11 febbraio 1999, n. 26, ha sollevato la questione della 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 26 luglio 1975, n. 354, 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 dell'ordinamento penitenziario, nonché nell'articolo 70 del regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431)» successivamente abrogato dal 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, salvo che per ipotesi marginali legate a specifiche circostanze.

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 il teleologismo 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 decisione della Corte costituzionale, recependo esattamente il punto di diritto statuito dalla Consulta, anche nell'ambito di una recente pronuncia (sentenza n. 341 del 2006); estendendo pertanto l'ambito oggettivo di applicazione del procedimento di reclamo ed il novero di soggetti legittimati a ricevere le istanze, prevedendo la possibilità di impugnazione della decisione in sede di legittimità, nonché precisando il

carattere cogente delle decisioni adottate dal magistrato di sorveglianza, cui quindi l'Amministrazione penitenziaria deve conformarsi.

Il disegno di legge di cui si propone l'approvazione mira quindi a garantire in maniera pregnante il diritto alla difesa, sancito dall'articolo 24 della Costituzione, in quanto 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 tale da garantire 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 avvalga, nonché all'intensità della violazione dei propri diritti, avverso la quale si intenda ricorrere alla tutela giurisdizionale. Ne consegue come l'effettività del diritto alla difesa rappresenti per i detenuti, in ragione della vulnerabilità della loro condizione, il rimedio imprescindibile a tutela della legalità, contro ogni ipotesi di violazione ed illegittima compressione dei loro diritti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

«Art. 35. - (*Diritto di reclamo*). - 1. I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

a) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento della amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;

b) al presidente della giunta regionale, al presidente della giunta provinciale, al sindaco, al garante dei diritti dei detenuti eventualmente nominati dalla regione, dalla provincia e dal comune;

c) al magistrato di sorveglianza;

d) al Capo dello Stato.

2. Il reclamo proposto al magistrato di sorveglianza può avere ad oggetto un provvedimento adottato o la omissione di un provvedimento richiesto o la preclusione a uno spazio trattamentale o la determinazione o il mantenimento di una situazione del reclamante che determinano la violazione di un diritto o una condizione del reclamante diversa da quella prevista dalla legge.

3. In particolare, il magistrato di sorveglianza decide sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti:

a) l'attribuzione della qualifica lavorativa, la retribuzione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali;

b) i provvedimenti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sotto il profilo della legittimità e del merito.

4. Il magistrato di sorveglianza provvede sul reclamo con ordinanza, nella quale, se accoglie il reclamo, indica quale debba essere la decisione o la condotta che l'amministrazione penitenziaria deve tenere, secondo le rispettive competenze della direzione dell'istituto o del provveditorato regionale o del dipartimento della amministrazione penitenziaria o di tutti o alcuni di tali soggetti.

5. Il procedimento si svolge ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale. Il magistrato di sorveglianza fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso alle parti, compresa la direzione dell'istituto interessata, che ha diritto a comparire ed è, comunque, invitata a esprimere, se lo ritiene, le proprie osservazioni. Il magistrato di sorveglianza può anche disporre che il direttore dell'istituto compaia per fornire i chiarimenti che ritenga necessari. Nell'avviso di udienza deve essere specificato l'oggetto del reclamo.

6. Nel provvedere, il magistrato di sorveglianza indica anche le situazioni di gestione degli istituti che condizionano il provvedimento reclamato, specificando tali condizionamenti e individuando a chi siano addebitabili.

7. Contro l'ordinanza del magistrato di sorveglianza è ammesso ricorso per cassazione anche da parte della direzione dell'istituto interessata.

8. L'amministrazione penitenziaria si deve conformare alla decisione adottata dal magistrato di sorveglianza».

