



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MIRABELLI, CIRINNÀ, IORI e VALENTE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 OTTOBRE 2019

Disposizioni in materia di Garanti dei detenuti

ONOREVOLI SENATORI. – Il regime detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario è stato istituito con il decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992 (a cavallo delle stragi mafiose del 1992, in una fase storica di « emergenza »). Si tratta di uno degli strumenti normativi più efficaci nell'azione di contrasto alla criminalità mafiosa.

L'obiettivo principale di tale istituto è quello di impedire ogni forma di comunicazione tra i reclusi e gli appartenenti alle organizzazioni criminali e mafiose ancora in libertà. Occorre neutralizzare la pericolosità di detenuti di grosso calibro che, prima del varo della norma, continuavano a impartire ordini verso l'esterno e dunque ad esercitare potere nei loro territori, non solo, ma anche all'interno degli stessi istituti di detenzione.

Impedire contatti tra interno ed esterno del carcere: è questa dunque la *ratio* principale che ha convinto il legislatore. Nel 2002 (legge 23 dicembre 2002, n. 279) il Parlamento ha ridisegnato l'istituto sancendo il passaggio a regime della disciplina. La legge n. 94 del 2009 ha apportato ulteriori modifiche all'articolo 41-*bis*, ampliando i presupposti di applicazione e inasprendo il contenuto delle restrizioni.

Al fine di determinare univoche modalità di applicazione del regime detentivo di cui all'articolo 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, sono state poi emanate diverse circolari dal Ministero della giustizia.

Recentemente un ulteriore intervento normativo (decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123) è intervenuto sull'articolo 18 dell'Ordinamento penitenziario che disciplina i

colloqui dei detenuti, come vedremo meglio in seguito.

A distanza di anni dalla previsione di tale istituto, con una normativa che ha subito, nel corso del tempo, aggiornamenti e modifiche, si tratta di capire come assicurarne l'efficacia.

Nel corso di recenti audizioni svolte in Commissione parlamentare antimafia, sono emerse talune situazioni che metterebbero a rischio l'efficacia di tale regime detentivo. In particolare, la questione dell'accesso dei garanti dei detenuti a soggetti sottoposti al regime speciale del 41-*bis*.

Alcune pronunce della magistratura di sorveglianza hanno dato la possibilità ai garanti locali di accedere nelle sezioni per effettuare colloqui riservati con detenuti sottoposti all'articolo 41-*bis*. Questa possibilità di avere colloqui riservati costituisce un *vulnus* pericoloso per la tenuta del regime detentivo speciale.

Il colloquio del detenuto sottoposto al regime del 41-*bis* con la famiglia avviene attraverso un vetro divisorio e viene registrato. I garanti locali, invece, che hanno facoltà di colloquio riservato, possono conferire liberamente senza forme di controllo. È stato poi sottolineato che, in molti casi, si tratta di figure istituite da organi amministrativi periferici e nominati con procedure difformi, senza garanzie riguardo alle competenze, alle caratteristiche soggettive e ai requisiti morali.

Da più parti è emersa l'opportunità di una modifica normativa che tenda ad escludere i garanti locali dal potere di visita e di colloquio con i detenuti sottoposti al regime del 41-*bis*.

Lo stesso Garante nazionale dei detenuti si è espresso sull'esigenza di delineare parametri e regole nella individuazione dei garanti comunali ribadendo, inoltre, l'opportunità che non siano concessi colloqui non monitorati.

La Corte di cassazione nel pronunciarsi sul tema dei colloqui dei detenuti, sottoposti al 41-*bis* con i garanti territoriali, ha sottolineato che lo *status* di tali detenuti impone il rispetto di maggiori cautele in ragione della pericolosità loro riconosciuta, che potrebbe indurli a strumentalizzare la diretta interlocuzione con i garanti anche per esercitare forme di coercizione volte ad attuare all'esterno finalità illecite (sezione I, sentenza n. 53006 del 2018). Occorre prevenire l'elusione delle finalità del regime di alta sorveglianza e la possibilità che i garanti territoriali si trovino esposti a forme di condizionamento da parte dei detenuti. La Corte di cassazione, inoltre, sempre in merito al tema dei colloqui dei « ristretti » al 41-*bis* con i garanti territoriali, ha ritenuto che in assenza di una specifica disciplina debba trovare applicazione il regime di particolare rigore previsto per i colloqui.

Il « colloquio riservato » è una prerogativa esclusiva del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Tale prerogativa viene rivestita dal Garante nazionale per effetto del regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 11 marzo 2015, n. 36, che ha ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli (OPCAT), sottoscritto a New York il 18 dicembre 2002.

La possibilità di svolgere colloqui riservati diretti e senza testimoni con persone private della libertà è espressione del meccanismo nazionale di prevenzione realizzato attraverso il Garante nazionale, autorità di garanzia, organo collegiale e indipendente costituito dal presidente e da due membri

che restano in carica per cinque anni. La norma istitutiva (decreto-legge n. 146 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2014) ha previsto peculiari requisiti di indipendenza ed imparzialità del Garante nazionale e disciplinato la procedura di individuazione e nomina dei componenti: essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica.

Il Garante nazionale vigila affinché l'esecuzione della custodia delle persone detenute sia conforme a principi e norme nazionali ed internazionali e interviene su criticità o questioni che richiedono un'immediata azione.

Sul piano internazionale l'ufficio del Garante nazionale costituisce l'organismo di monitoraggio indipendente richiesto agli Stati aderenti al citato Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura, anche denominato meccanismo nazionale di prevenzione (NPM).

Il colloquio con il Garante nazionale, dunque, come abbiamo visto, è assoggettato a una disciplina speciale, prevista con fonte primaria di natura internazionale pattizia, ratificata da legge statale e in deroga alle disposizioni generali dell'ordinamento penitenziario.

La figura del Garante regionale dei diritti dei detenuti è stata introdotta nel nostro ordinamento dall'articolo 12-*bis* del decreto-legge n. 207 del 2008 (convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14), che ha modificato gli articoli 18 e 67 dell'Ordinamento penitenziario, con lo scopo di offrire una forma di tutela *extra*-giurisdizionale alle persone che si trovano in una condizione di limitazione di libertà personale, promuovendone l'esercizio dei diritti, verificando le condizioni detentive e il trattamento operato dall'amministra-

zione, segnalando eventuali abusi. Il Garante, oltre a ricevere istanze o reclami, può far visita agli istituti penitenziari senza il bisogno di autorizzazione.

Per l'insieme di tali ragioni si ritiene opportuno, con il presente disegno di legge, intervenire per mantenere in capo al Garante nazionale dei detenuti la prerogativa fondamentale del colloquio riservato e dare la possibilità ai garanti regionali, nell'ambito del territorio di propria competenza, di effet-

tuare esclusivamente colloqui monitorati con il vincolo della riservatezza. Al contempo, occorre prevedere, in linea con quanto sottolineato dalla Corte di cassazione, un esplicito divieto per i garanti provinciali e comunali di effettuare colloqui riservati con i detenuti sottoposti al 41-*bis*, lasciando loro soltanto la possibilità di effettuare una visita accompagnata agli istituti di pena collocati nell'ambito territoriale di competenza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo il comma 2-*quater* sono inseriti i seguenti:

« 2-*quater.1.* Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, in quanto meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) secondo il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato e reso esecutivo ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, accede senza limitazione alcuna all'interno delle sezioni speciali degli istituti incontrando detenuti ed internati sottoposti al regime speciale di cui al presente articolo e svolge con essi colloqui visivi riservati senza limiti di tempo, non sottoposti a controllo auditivo o a videoregistrazione e non computati ai fini della limitazione dei colloqui personali di cui al comma 2-*quater*.

2-*quater.2.* I Garanti regionali dei diritti dei detenuti, comunque denominati, accedono, nell'ambito del territorio di competenza, all'interno delle sezioni speciali degli istituti incontrando detenuti ed internati sottoposti al regime speciale di cui al presente articolo e svolgono con essi colloqui visivi esclusivamente videoregistrati, che non sono computati ai fini della limitazione dei colloqui personali di cui al comma 2-*quater*.

2-*quater.3.* I Garanti comunali, provinciali o delle aree metropolitane dei diritti dei detenuti, comunque denominati, nell'ambito del territorio di propria competenza, accedono esclusivamente in visita accompagnata

agli istituti ove sono ristretti i detenuti di cui al presente articolo. Tale visita è consentita solo per verificare le condizioni di vita dei detenuti. Non sono consentiti colloqui visivi con i detenuti sottoposti al regime speciale di cui al presente articolo ».

€ 1,00